

Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020



Het jaar 2020 was, als gevolg van de coronacrisis die zich aan-
diende, duidelijk een heel ander jaar dan andere jaren. Niet
eerder in de recente geschiedenis had een pandemie zo'n
grote invloed op ons dagelijks leven. In dit negende jaarboek
in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* staat de coronacrisis
centraal, maar worden ook verschillende mini-crisis in deze
bijzondere crisis beschouwd.

In deze publicatie wordt ingegaan op de nationale crisis-
respons, de rol van de veiligheidsregio's en op de erva-
ringen van burgemeesters. Daarnaast komen meer specifieke
thema's aan bod, zoals het drama dat zich afspeelde in
verpleeghuizen, de vele coronabesmettingen onder buiten-
landse werknemers en de invoering van de mondkapjesplicht.
De corona-uitbraak en de maatregelen die volgden én de
demonstraties daartegen, brachten voor de GGD, de buiten-
gewoon opsporingsambtenaren en de politie een grote werk-
last met zich mee. Deze en enkele andere beroepsgroepen
komen eveneens aan het woord. Bijdragen zijn afkomstig van
bestuurders en leidinggevendenden uit verschillende sectoren
en van wetenschappelijk onderzoekers.

Deze uitgave kwam tot stand onder redactie van Vina Wijk-
huijs en Menno van Duin en is bedoeld voor al diegenen
die werkzaam of geïnteresseerd zijn in crisisbeheersing.
De publicatie biedt vanuit verschillende perspectieven de
nodige inzichten in de coronacrisis.

ISBN 978-94-6236-212-3



9 789462 362123 >



Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020

Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020

Redactie

Vina Wijkhuijs

Menno van Duin

Boom bestuurskunde

Den Haag

2021

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2021 Vina Wijkhuijs & Menno van Duin | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-212-3
ISBN 978-90-8974-653-5 (e-book)
NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

Inhoud

	Het jaar 2020: de coronacrisis in vogelvlucht	9
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
1	Herinneringen aan het jaar 2020	27
	<i>Marieke Moorman</i>	
2	De veiligheidsregio's als verbindende schakel	37
	<i>Vina Wijkhuijs, Menno van Duin</i>	
3	Mark Ruttes crisisleiderschap: laverend op zoek naar staatsmanschap	53
	<i>Paul 't Hart, Friso Selten</i>	
4	Geen schoolreis naar Italië en wat al niet meer	69
	<i>Monica Boevé, Lisette van de Weijer</i>	
5	Hoe zich een drama voltrok in een Gelders verzorgingshuis	77
	<i>Inge van Loo-Verhoeve, Jos Bleijenberg</i>	
6	De verpleeghuizen	83
	<i>Menno van Duin</i>	
7	Boa's in de coronacrisis: een gouden kans?	97
	<i>Teun Eikenaar</i>	
8	'Als politie kunnen we elke crisis aan'	113
	<i>Willem Woelders</i>	
9	Demonstraties in coronatijd	121
	<i>Emily Berger, Vina Wijkhuijs</i>	

10	Natuurbrand in De Meinweg: een evacuatie in coronatijd	139
	<i>Menno van Duin, Jana Domrose, Emily Berger, Rijk van den Dikkenberg</i>	
11	Uitbraak van het coronavirus op nertsbedrijven	151
	<i>Fred de Klerk</i>	
12	Buitenlandse werknemers; een vergeten bevolkingsgroep?	169
	<i>Vina Wijkhuijs</i>	
13	Het is een 'historisch' jaar geworden	185
	<i>Teus Eenkhoorn</i>	
14	De minister en de koning; mini-crisis met consequenties	191
	<i>Menno van Duin</i>	
15	Mondkapjes: wel of niet?	203
	<i>Menno van Duin</i>	
16	Reikende handen: communiceren in ongewisse tijden	217
	<i>Guido Rijnja, Marije Bakker</i>	
17	Burgemeesters: hun ervaringen en zorgen	233
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
18	Na een jaar coronacrisis	245
	<i>Annemieke van de Zijden</i>	
19	De COVID-19-crisis: een lerende overheid?	253
	<i>Arjen Boin, Marte Luesink</i>	
20	Wat ik van corona leerde	273
	<i>Onno van Veldhuizen</i>	

21	COVID-19: de psychosociale impact van een crisis in slow motion	281
	<i>Michel Dückers, Mark Bosmans, Femke de Zwart</i>	
	Literatuur	297
	Afkortingen	307
	Over de auteurs	309

Het jaar 2020: de coronacrisis in vogelvlucht

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

Inleiding

Medio januari 2020 verschenen in de media de eerste berichten over een uitbraak van een nog onbekend coronavirus in de Chinese miljoenenstad Wuhan. De bron van besmetting zou een warenmarkt zijn, waarvan een aantal bezoekers al in december 2019 met een ernstige longontsteking waren opgenomen in het ziekenhuis.¹ De stad Wuhan werd door de Chinese autoriteiten nagenoeg volledig van de buitenwereld afgesloten om verspreiding van het virus tegen te gaan. In anderhalve week tijd werden er twee noodziekenhuizen uit de grond gestampt, omdat de ziekenhuizen in Wuhan de toestroom aan patiënten niet aankonden.

Kort na deze eerste berichten bestond er vrees voor een mondiale recessie. In grote delen van China werd niet meer gewerkt en mensen meden winkelcentra, restaurants, bioscopen en het openbaar vervoer.² Desondanks verspreidde het virus zich in korte tijd naar andere landen als Singapore, Japan, Thailand en de Filipijnen, en zo ook bleek het virus Europa te hebben bereikt.³ Medio februari verschenen in de

- 1 NRC, 17 januari 2020. Nieuws: 'Wuhan-virus voedt angst voor SARS-achtige pandemie'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/01/17/wuhan-virus-voedt-angst-voor-sars-achtige-pandemie-a3987205.
- 2 NRC, 31 januari 2020. Nieuws: 'Vrees voor "mondiale recessie" door Wuhan-coronavirus groeit'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/01/31/vrees-voor-mondiale-recessie-door-wuhan-coronavirus-groeit-a3988913.
- 3 In Frankrijk werd op 24 januari bij drie personen een besmetting met het coronavirus geconstateerd; NOS, 24 januari 2020. Nieuws binnenland: 'Coronavirus bereikt Europa, lopen wij nu ook gevaar?'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2320075-coronavirus-bereikt-europa-lopen-wij-nu-ook-gevaar.html.

media zorgwekkende berichten over de situatie in de Noord-Italiaanse streek Lombardije, waar sprake was van een plotseling grote toename van patiënten die vanwege een coronabesmetting in het ziekenhuis moesten worden opgenomen.⁴ Rond diezelfde tijd ging op het Spaanse eiland Tenerife een groot hotel voor twee weken op slot, omdat een hotelgast met het coronavirus besmet bleek te zijn.⁵

Berichten over coronabesmettingen in andere Europese landen volgden elkaar in rap tempo op en de verwachting was dat het virus ook Nederland zou bereiken. Op donderdag 27 februari bleek dat het geval. Die avond maakte minister Bruins voor Medische Zorg tijdens een speciale NOS-uitzending bekend dat in Nederland een eerste besmetting met het coronavirus was vastgesteld.⁶ Het betrof een inwoner van Noord-Brabant, waar in de voorafgaande dagen nog het carnaval was gevierd.

In de dagen die volgden werden, voornamelijk in Noord-Brabant, meer besmettingsgevallen gemeld. Op vrijdag 6 maart raadde minister Bruins, op advies van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de inwoners van deze provincie aan om sociale contacten te vermijden en thuis te blijven.

Na het weekend, op maandag 9 maart, volgde een persconferentie van premier Rutte, waarin zijn belangrijkste boodschap was om in heel Nederland per direct het handen schudden achterwege te laten. Drie dagen later kondigden premier Rutte en minister Bruins een aantal maatregelen aan die per direct – en naar later zou blijken voor langere tijd – voor heel Nederland zouden gelden. Iedereen in Nederland werd verzocht zo veel mogelijk thuis te werken en bezoek aan kwetsbare personen te beperken. Sportwedstrijden en evenementen met meer dan honderd personen werden afgelast; theaters, concertzalen en ook musea moesten hun deuren sluiten. Op universiteiten zouden geen

4 NOS, 21 februari 2020. Nieuws buitenland: 'Openbare leven in Noord-Italiaanse stadjes plat om coronabesmettingen'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2324014-openbare-leven-in-noord-italiaanse-stadjes-plat-om-coronabesmettingen.html.

5 RTL Nieuws, 25 februari 2020. Nieuws buitenland: 'Corona-alarm hotel Tenerife: 1000 gasten moeten binnenblijven'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5034211/hotel-met-honderden-toeristen-op-tenerife-op-slot-om-coronavirus.

6 NRC, 27 februari 2020. Nieuws: 'Eerste coronapatiënt in Nederland, in isolatie in Tilburg'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/02/27/eerste-coronapatiënt-in-nederland-in-ziekenhuis-tilburg-a392038.

colleges meer plaatsvinden, en hoewel daartoe aanvankelijk niet was besloten, gingen ook de scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs dicht. Daarmee ging Nederland vanaf maandag 16 maart in een zogenoemde ‘intelligente lockdown’. Iedereen bleef zoveel mogelijk thuis. De straten oogden verlaten.

Het jaar 2020 kende daarmee een onwerkelijk begin en ook gedurende het verdere verloop van het jaar werden we met ongekende situaties geconfronteerd. In dit negende en laatste jaarboek in de reeks *Lessen uit crises en mini-crisis* worden een aantal gebeurtenissen die zich in 2020 voordeden door een divers gezelschap van auteurs beschouwd. De bijdragen zijn afkomstig van wetenschappelijk onderzoekers en van bestuurders en leidinggevenden uit verschillende sectoren. Alvorens wij de verschillende bijdragen zullen toelichten, trachten wij eerst de coronacrisis die zich in 2020 aandiende, nader te duiden. Ook gaan we kort in op een aantal mini-crisis die zich voordeden en later in deze publicatie nog meer uitgebreid aan bod zullen komen.

Hoe de coronacrisis te duiden?

Met wat voor type crisis kregen we in 2020 nu te maken? In de eerste plaats is de coronacrisis een gezondheidscrisis te noemen, waarvan de effecten zich over verschillende sectoren verspreidden. Daarnaast is deze crisis langdurig, slepend en vooralsnog eindeloos. Ook is de coronacrisis een duidelijk voorbeeld van een grenzeloze crisis (Boin, 2017). We lichten deze verschillende kenmerken van de coronacrisis hieronder toe.

De coronacrisis kwam niet onverwacht. In de nationale risico-inventarisatie van 2019 werd een pandemie beschouwd als een van de meest waarschijnlijke en ook meest ernstige bedreigingen voor onze samenleving:

‘Op basis van het aantal (ernstige) griep пандеміеën in de laatste honderd jaar en de frequentie waarin ze voorkomen, is het waarschijnlijk dat er een griep пандеміе optreedt de komende jaren. Bij een ernstige variant is het aantal slachtoffers heel groot, is er grote druk op de medische sector en zal het dagelijkse leven ook maximaal (catastrofaal) geraakt worden’ (ANV, 2019, p. 34-35).

Hoewel een pandemie dus realistisch werd geacht, blijken de gevolgen van de coronapandemie onze verbeeldingskracht ruimschoots te overtreffen. In geen enkel scenario werd er gerept over een pandemie die onze samenleving langer dan een jaar (laat staan meerdere jaren) in zijn greep zou houden. Het mag duidelijk zijn dat de coronapandemie, naast directe gevolgen (in termen van doden en druk op de acute gezondheidszorg), ook vele indirecte gevolgen kent. Al in het voorjaar van 2020 werd van verschillende kanten daarvoor aandacht gevraagd. De kritiek die werd geuit, was dat de crisis te eenzijdig werd beschouwd vanuit alleen de druk op de ziekenhuiscapaciteit en de ic-bedden, terwijl de gevolgen van de pandemie verder reikten dan alleen de acute gezondheidszorg. Naast het ingestelde Outbreak Management Team zou een 'Impact Management Team' op zijn plaats zijn. Ook de gezondheidsschade die wordt ondervonden, doordat allerlei operaties zijn uitgesteld en mensen zich niet of (te) laat bij een (huis)arts melden, zou in ogenschouw moeten worden genomen. Bovendien is de economie fors geraakt (financieel-economische crisis) en ondervinden met name bepaalde groepen in onze samenleving de gevolgen (de maatschappelijke crisis).

Zelden ook duurde een crisis zo lang als de huidige coronacrisis. Op het moment van afronden van deze publicatie worden wij al ruim een jaar door deze pandemie 'gegijzeld'. En als de pandemie voorbij is, is de crisis nog niet over. De crisis is slepend, omdat er maar geen einde aan lijkt te komen. Daarmee is het een eindeloze crisis geworden, wat het lastig maakt om over deze crisis in de verleden tijd te schrijven. We raken er maar niet van verlost. Keer op keer verrast de crisis ons met nieuwe varianten en problemen. Mogelijk blijft het virus nog wel enkele decennia onder ons.

De coronacrisis is ook grenzeloos te noemen. In zijn oratie definiëerde Arjen Boin een grenzeloze crisis aan de hand van vijf kenmerken: een grenzeloze crisis raakt meerdere sectoren en landen, kent snelle escalaties (*'tipping points'*), is moeilijk kenbaar, raakt meerdere bestuurslagen en botsende verantwoordelijkheden en kent ten slotte geen pasklare oplossing (Boin, 2017). Er zal niet zomaar een beter voorbeeld van een grenzeloze crisis te geven zijn dan de huidige coronacrisis. Het is een crisis die de hele wereld raakt en die lastig te vatten en ook lastig oplosbaar is.

Behalve als een splende en grenzeloze crisis, die zowel de gezondheidszorg, economie en vooral bepaalde groepen in onze samenleving raakt, is de coronacrisis in nog andere termen te duiden. Wij schetsen vier verschillende zienswijzen.

De ergste crisis ooit

De coronacrisis is op weg – ook als wij ons tot Nederland beperken – een van de ergste crises ooit te worden. Natuurlijk is de Tweede Wereldoorlog onvergelijkbaar, maar daarnaast is er eigenlijk geen eerdere crisis te bedenken die ook maar in de buurt van deze crisis komt. Op het moment van schrijven zijn alleen al in Nederland 15.000 COVID-19-doden te betreuren en ondervinden vele duizenden mensen langdurige gevolgen van een besmetting.⁷ De economische en maatschappelijke gevolgen van de coronapandemie zijn (nog) ongekend. De achtereenvolgende lockdowns hebben (een deel van) de samenleving fors geraakt. In 2020 is er al zo'n 75 miljard euro aan overheidssteun uitgegeven, zijn de belastinginkomsten gedaald en zeer waarschijnlijk zullen in de toekomst de kosten van de gezondheidszorg met miljarden toenemen.

Een groot gemaakte crisis

Een ander perspectief is ook te schetsen en dat is dat 'wij' – of in ieder geval de autoriteiten, waaronder ook instituten als het RIVM kunnen worden geschaard – de pandemie veel te groot hebben gemaakt. Er zijn daardoor onevenredige maatregelen genomen. Niet de pandemie, maar de wijze waarop hiermee is omgegaan, is vooral het probleem. COVID-19 mag dan meer zijn dan een griepje, maar het is zeker niet het drama dat velen ons voorspiegelen en willen doen geloven. Veruit de meeste personen die besmet zijn geweest, merken daar weinig van en houden er niets aan over. Van de mensen die zijn overleden, zou het merendeel sowieso binnen afzienbare tijd overlijden. De economische gevolgen lijken ook best mee te vallen: de beurskoersen zijn (tot nu toe) onveranderd hoog gebleven en het aantal werklozen bleef uitzonderlijk laag. En de groei van de staatsschuld? Daarover maken de meeste economen zich weinig zorgen. Er zijn wel bepaalde sectoren (cultuur, entertainment, horeca) waar klappen vallen, maar dat kan ook worden

7 NRC, 27 februari 2021. Nieuws: 'De schade na één jaar corona'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2021/02/25/27-februari-2020-a4033291.

gezien als een deels noodzakelijke correctie van een te snel gegroeide branche; binnensteden waren verworden tot één grote ‘horecatent’.

Een alomvattende crisis

Het bijzondere aan de coronacrisis is vooral – als wij deze met andere crises vergelijken – de alomvattendheid. Iedereen, van jong (sluiting scholen) tot oud (bezoekverbod in verpleeghuizen), kreeg ermee te maken. Voor vrijwel elk beleidsterrein zijn thema’s te noemen waarmee de betrokken minister en diens ambtenaren zich opeens intensief moesten gaan bezighouden. We geven een paar voorbeelden.

Volksgezondheid – Uiteraard was er voor het ministerie van Volksgezondheid het nodige te doen: van de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen en van verschillende vaccins tot de introductie van de corona-app en de uitrol van de vaccinatiestrategie.

Buitenlandse Zaken – In de eerste weken van de coronapandemie organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken repatriëringsvluchten om Nederlanders die op dat moment in het buitenland waren, terug te brengen naar Nederland. Ook werden de reisadviezen naar buitenland telkens geactualiseerd, afhankelijk van het aantal besmettingen dat in een buitenland was vastgesteld.

Onderwijs – Scholen en universiteiten moesten hun deuren sluiten en overgaan op digitaal onderwijs; op elke algemene regel waren wel uitzonderingen van toepassing. Later mochten scholen onder bepaalde voorwaarden weer open. Het centraal eindexamen werd in 2020 afgelast.

Binnenlandse Zaken – Er kwam een tijdelijke wet om digitale beraadslaging en besluitvorming in onder meer provincies en gemeenten juridisch mogelijk te maken. Ook moesten voorbereidingen worden getroffen om de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 ‘corona-proof’ te kunnen laten plaatsvinden.

Justitie en Veiligheid – Handhaving van de anderhalvemetermaatregel in publieke ruimten, parken, natuurgebieden en ook tijdens demonstraties vergde van buitengewoon opsporingsambtenaren en de politie

de nodige inspanning. De strafrechtelijke afdoening van overtredingen was aan het Openbaar Ministerie.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – Nadat het coronavirus op een nertsenhouderij was vastgesteld, volgden vervoersverboden, een meldplicht en een ‘early warning’-onderzoek. Tegen het einde van het jaar waren alle nertsenfokkerijen geruimd, mede op basis van een aanpassing van de Wet verbod pelsdierhouderij. Daarnaast moesten, vanwege besmettingen onder werknemers in slachterijen, op verschillende momenten verschillende vleesbedrijven hun deuren sluiten.

Werkgelegenheid, Economische Zaken en Financiën – Door de drie financieel-economische departementen werd een uitgebreid ondersteuningspakket voor ondernemers en het bedrijfsleven samengesteld dat meerdere keren, soms met aanpassing van voorwaarden, werd verlengd.

De coronacrisis raakte zo ongeveer alles en iedereen. Het is nog te vroeg om een goede inschatting te maken van wat uiteindelijk de gevolgen van deze crisis zullen zijn. Als op een gegeven moment het besmettingsrisico zo’n beetje bezworen is, is het de vraag in welke mate de samenleving voldoende veerkrachtig zal zijn om de economische schade te herstellen en de maatschappelijke problemen te boven te komen.

Een verzameling van vele mini-crisis

Al kan de coronacrisis als een van de grootste crises in mensenheugenis worden beschouwd, de coronacrisis is tegelijkertijd ook een reeks van vele honderden kleine drama’s. Ieder overlijden van een COVID-19-patiënt zal voor de nabestaanden een persoonlijk drama zijn geweest. Vaak kon op het moment van overlijden maar één persoon erbij zijn; de rouwplechtigheid en alles wat daarmee samenhangt, waren aan strikte regels gebonden. Ook raakten vele duizenden mensen een groot deel van hun inkomen kwijt. Mensen zagen hun in jaren opgebouwde spaargeld in één keer in een diepe put verdwijnen om datgene wat hen al jarenlang drijft (hun eigen zaak) levend te kunnen houden. Daarnaast was er onnoemelijk veel ‘klein leed’. Grootouders die vele maanden hun kleinkinderen niet konden zien. Vrienden die uit voorzorg langdurig gescheiden bleven. Duizenden die voor langere tijd

de gevolgen van de ziekte bij zich dragen. Mensen die maanden niet naar hun sportclub, vaste kroeg of het theater konden. Burgemeester Mikkers van Den Bosch vertelde tijdens een webinar dat het best lastig is gebleken om ‘door de bomen het bos te blijven te zien’.⁸ Er deden en doen zich zoveel kleinere en grotere drama’s voor dat het ook voor een gemeente heel lastig is om daar steeds voldoende oog voor te houden. Zien wij wel wat we zouden moeten zien?

Mini-crisis in coronatijd

In eerdere jaarboeken die in deze reeks verschenen zijn, ging de aandacht vooral uit naar mini-crisis; gebeurtenissen die vaak kortstondig maatschappelijke ‘reuring’ geven. In een jaar waarin de coronacrisis ons leven zo domineerde, lijken die kleinere gebeurtenissen wat op de achtergrond te zijn geraakt. Zo ging er bijvoorbeeld maar weinig aandacht uit naar de natuurbranden in De Peel en De Meinweg. Zelfs de evacuatie van enkele duizenden personen vanwege de brand in De Meinweg genoot maar weinig belangstelling, terwijl er sinds de wateroverlast in het Rivierengebied in 1995 niet meer zo’n grootschalige evacuatie had plaatsgevonden. Andere gebeurtenissen daarentegen kregen juist meer aandacht, vanwege het feit dat ze plaatsvonden in coronatijd. Onder normale omstandigheden waren bijvoorbeeld de demonstratie op de Dam, het huwelijk van minister Grapperhaus en de vakantie van het koninklijk gezin in Griekenland zeer waarschijnlijk geen mini-crisis geweest.

De vraag die kan worden gesteld, is in hoeverre de keuzes die in deze mini-crisis zijn gemaakt door de coronacrisis werden beïnvloed. Vaak realiseerde men zich pas achteraf hoezeer de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus van invloed waren op ingesloten patronen. Bij de evacuatie van het dorp Herkenbosch speelde de coronapandemie wel degelijk een rol bij het organiseren van opvangplaatsen: er werden extra sporthallen ingericht om voldoende afstand te kunnen garanderen. Maar opmerkelijk genoeg was ‘corona’ geen factor van betekenis geweest in de besluitvorming om tot evacuatie over te gaan. In de evaluatie die nadien werd opgesteld, werd aangegeven dat daarmee de

8 Webinar ‘Gezondheids crises: op zoek naar de dialoog’ d.d. 16 maart 2021 (deel 1). Te raadplegen via www.youtube.com/watch?v=mh3sxzcHTVI.

beslissing om te evacueren iets te lichtvoetig was genomen (Van Duin, Domrose, Berger & Van den Dikkenberg, 2020). De concentratie van gevaarlijke stoffen was nog niet van dien aard dat de risico's voor de bewoners te groot waren, terwijl de coronapandemie juist reden zou kunnen zijn geweest om niet te evacueren. Daarmee werd immers het besmettingsrisico vergroot. Veel mensen zochten uiteindelijk onderdak bij familie of vrienden; van de opvang in de sporthallen werd (zoals wel vaker het geval is) maar beperkt gebruikgemaakt.

Bij de demonstratie op de Dam op 1 juni 2020 speelde de coronapandemie pas een rol, toen door een plotseling grote toestroom van demonstranten onvoldoende afstand kon worden gehouden. De vraag rees, wat te doen. Moest er worden opgetreden? De Amsterdamse driehoek besloot dat niet te doen, aangezien dit de kans op besmetting eerder zou vergroten, ook omdat het afbreken van de demonstratie tot escalatie zou kunnen leiden. Opmerkelijk genoeg was de coronapandemie in de voorbereiding van de Dam-demonstratie geen dominante overweging geweest, terwijl in die dagen wel alle aandacht uitging naar de heropening (per 1 juni) van horecagelegenheden en de openstelling van de terrassen (Boin, Nooy & Van der Velden, 2020).

Dat we onze normale en dagelijkse patronen in coronatijd moesten aanpassen, bleek zo telkens weer lastig, ook voor bewindspersonen. Hoewel minister Grapperhaus en zijn vrouw hun bruiloft hadden uitgesteld en deze uiteindelijk in de zomer van 2020 bewust in kleine kring vierden (omdat ook toen de anderhalve meter afstand de norm was), bleek uit foto's van een journalist dat tijdens het huwelijksfeest de aanwezigen niet altijd voldoende afstand hadden gehouden. Deze menselijke fout werd de minister zwaar aangerekend, waarna hij het boetekleed aantrok.

Excuses volgden ook van het koninklijk paar na het voortijdig afbreken van hun herfstvakantie die in Griekenland zou worden doorgebracht. Onder de omstandigheden van dat moment – enkele dagen eerder had premier Rutte opnieuw maatregelen afgekondigd en aangegeven dat (buitenlandse) reizen zo veel als mogelijk moesten worden vermeden – werd dat in de publieke opinie ongepast gevonden.

Opbouw van dit jaarboek

In deze publicatie zijn, zoals we eerder aangaven, verschillende typen bijdragen bijeengebracht. In tegenstelling tot eerdere jaarboeken, waarin de hoofdstukken merendeels eenzelfde structuur kennen, is aan de auteurs deze keer meer vrijheid gelaten om hun verhaal te doen. Wel telt het jaarboek een aantal hoofdstukken waarin – zoals in eerdere edities – een bestuurlijk of operationeel dilemma centraal staat. Daarnaast bestaat de publicatie uit hoofdstukken waarin bepaalde actoren of ontwikkelingen worden beschouwd of waarin een persoonlijk verhaal wordt verteld. De publicatie biedt daarmee een breed palet van vraagstukken die de coronacrisis tot nu toe aan het licht bracht.

In het eerstvolgende hoofdstuk maakt burgemeester Marieke Moorman ons deelgenoot van haar herinneringen aan het jaar 2020. Als burgermoeder van de Noord-Brabantse gemeente Bernheze aanschouwde zij van nabij de eerste besmettingsgolf. Met haar verhaal brengt zij ons naar het centrum van de orkaan om ons vervolgens mee te nemen naar het moment waarin wij ons nu – medio 2021 – bevinden.

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de rol die de veiligheidsregio's sinds de uitbraak van de coronapandemie vervulden. Daarbij gaat de aandacht uit naar de bijzondere positie van de voorzitters van de veiligheidsregio's en de betekenis van de regionale noodverordeningen.

In hoofdstuk 3 beschouwen Paul 't Hart en Friso Selten het crisisleiderschap van premier Rutte gedurende het eerste jaar van de coronacrisis. Zij schenken aandacht aan zijn rol als crisisbesluitvormer en als crisiscommunicator, waarbij op onderdelen een vergelijking wordt gemaakt met de wijze waarop andere Europese leiders hier invulling aan gaven.

Hoofdstuk 4 betreft het verhaal van Monica Boevé en Lisette van de Weijer, die allebei verbonden zijn aan een Zuid-Hollandse scholengemeenschap voor primair en voortgezet onderwijs. Zij beschrijven hoe de uitbraak van het coronavirus het verloop van het schooljaar verstoortte en hoe zij door de afgekondigde maatregelen telkens voor nieuwe uitdagingen werden gesteld.

De twee daaropvolgende hoofdstukken gaan in op de situatie in verpleeg- en verzorgingshuizen. Eerst volgt in hoofdstuk 5 een bijdrage van Inge van Loo-Verhoeve en Jos Bleijenberg, die als leidinggevende werkzaam zijn in een Gelders verzorgingshuis. Zij beschrijven hoe zich daar in het voorjaar van 2020 een drama voltrok. Aansluitend wordt in hoofdstuk 6 een verklaring gezocht voor het feit dat juist in de verpleeghuizen zoveel mensen als gevolg van een besmetting met het coronavirus overleden. Gelukkig kende de tweede besmettingsgolf in deze instellingen een minder dramatisch verloop, dankzij de lessen die bij de eerste besmettingsgolf waren opgedaan.

In de drie hoofdstukken die daarna volgen, staat de handhaving van de openbare orde en, meer specifiek, van de afgekondigde maatregelen centraal. In hoofdstuk 7 beschouwt Teun Eikenaar de positie van de buitengewoon opsporingsambtenaren. Het was, naast de politie, vooral aan deze gemeentelijke handhavers om toe te zien op de naleving van de coronamaatregelen, zoals het verbod op groepsvorming en het houden van anderhalve meter afstand. Hij stelt de vraag of dit voor de beroepsgroep een gouden kans was om hun positie op straat te verstevigen of dat met het handhaven van de complexe en vaak inconsistente regels juist afbreuk werd gedaan aan hun toch al kwetsbare gezag.

In hoofdstuk 8 doet Willem Woelders, hoofd Operatiën bij de Nationale Politie, zijn verhaal als commandant van de Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden. Het mag voor zich spreken dat de coronapandemie en de maatregelen die tegen de verspreiding van het coronavirus werden genomen, ook voor de politieorganisatie het nodige met zich mee brachten. Zo stond de politie onder meer voor de taak om het recordaantal demonstraties dat in 2020 plaatsvond, in goede banen te leiden.

Naast demonstraties tegen racisme, de boerenprotesten tegen het stikstofbeleid en de roep om maatregelen tegen de klimaatverandering, vonden in 2020 een groot aantal demonstraties plaats tegen de coronamaatregelen. In hoofdstuk 9, dat met Emily Berger is geschreven, wordt ingegaan op de vraag in hoeverre bij het laten plaatsvinden van de demonstraties rekening werd gehouden met het risico van besmetting. En wie had, onder de geldende omstandigheden, de bevoegdheid om een demonstratie die uit de hand dreigde te lopen, te (laten) beëindigen: was dat de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio?

Waar dat laatste het meest voor de hand lag, omdat vanwege de coronacrisis in alle veiligheidsregio's was opgeschaald naar GRIP-4, bleek bijvoorbeeld de besluitvorming rond de Dam-demonstratie primair een aangelegenheid van de Amsterdamse driehoek te zijn geweest.

In de daaropvolgende drie hoofdstukken vormt de kans op besmetting met het coronavirus een rode draad, waarbij telkens een bestuurlijk dilemma wordt beschouwd. In hoofdstuk 10, dat met medewerking van Jana Domrose, Emily Berger en Rijk van den Dikkenberg tot stand kwam, staat de evacuatie centraal die plaatsvond vanwege de brand in het Nationaal Park De Meinweg. Omdat de brand al meer dan een dag woedde en moeilijk onder controle te brengen was, maakte men zich zorgen over de gezondheidsrisico's voor omwonenden, zijnde de inwoners van het dorp Herkenbosch. Besloten werd om tot evacuatie over te gaan, terwijl er ook – vanwege de coronapandemie – argumenten waren om dat niet te doen.

In hoofdstuk 11 gaat Fred de Klerk in op de vraag of de eerste berichten over coronabesmettingen onder nertsen voldoende reden waren om uit voorzorg nertsbedrijven te ruimen. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) moest een afweging maken tussen het doden van gezonde dieren en de economische schade die dat teweeg zou brengen versus de zorgen van omwonenden vanwege een verondersteld verhoogd risico op besmetting. Met de ervaringen van de Q-koortsuitbraak nog in herinnering, was de maatschappelijke onrust in met name het zuiden van het land groot.

In hoofdstuk 12 gaat de aandacht uit naar buitenlandse werknemers die in laaggekwalificeerde beroepen werkzaam zijn en door hun arbeids- en verblijfsomstandigheden extra vatbaar waren om besmet te raken. Vooral in de vleesindustrie raakten grote aantallen buitenlandse werknemers besmet. Voor de minister van LNV was dit reden om in voorkomende gevallen de slacht te staken. Vanwege de besmettingen onder het personeel, was het bedrijf immers ook voor de dierenartsen die in dienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezien op de slacht, een onveilige werkomgeving. De vleesbedrijven zagen zich gedwongen aanpassingen te doen (bijvoorbeeld wat betreft het groepsvervoer), maar een meer structurele oplossing zou zijn gelegen in betere huisvesting van (tijdelijke) buitenlandse werknemers.

Dat de coronacrisis voor zoveel verschillende sectoren consequenties had, blijkt ook uit het verhaal van Teus Eenkhoorn, directeur van het Nederlands Openluchtmuseum, dat in hoofdstuk 13 beschreven wordt. De ruim 330 medewerkers en de nog eens evenzovele vrijwilligers van het Openluchtmuseum spanden zich in om bezoekers, binnen de geldende beperkingen, bijzondere programma's aan te bieden. Maar doordat alle musea tot twee keer toe hun deuren moesten sluiten, werd het museum uiteindelijk door veel minder mensen bezocht dan in voorgaande jaren. De verplichte sluiting die in november 2020 inging (en nog de eerste maanden van 2021 zou voortduren), drukte zwaar op het cultureel gemoed.

De maatregelen waarmee werd beoogd de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, golden zonder uitzondering voor iedereen. Het betekende dat ook iedereen er last van had. Zo kon het gebeuren dat privéaangelegenheden van gezagsdragers opeens alle aandacht kregen, wanneer bleek dat zij zich niet aan de richtlijnen hadden gehouden. In hoofdstuk 14 wordt de vraag gesteld hoe erg het nu was, dat tijdens het huwelijksfeest van minister Grapperhaus de anderhalvemeterregel niet werd nageleefd of dat het koninklijk paar voor een vakantiereis op het vliegtuig naar Griekenland was gestapt, terwijl premier Rutte ons had geadviseerd niet-noodzakelijke reizen te vermijden. De voorvallen zijn te beschouwen als mini-crisis die zich onder normale omstandigheden natuurlijk niet hadden voorgedaan.

Een van de maatregelen waarover in 2020 veel te doen is geweest, is de invoering van de mondkapjesplicht. Aanvankelijk waren de mondkapjes een schaars goed en mede daarom alleen voorbehouden voor professioneel gebruik in ziekenhuizen. Met de inwerkingtreding van de Covid-wet per 1 december werd uiteindelijk iedereen verplicht een mondkapje te dragen in publieke ruimtes. Hoe dit proces zich ontvouwde, wordt beschreven in hoofdstuk 15. Daarbij worden de argumenten vóór en tegen een mondkapjesplicht beschouwd aan de hand van de vier rationaliteiten die Snellen in zijn Tilburgse oratie onderscheidde.

In hoofdstuk 16 gaat de aandacht uit naar de communicatiestrategie van de Rijksoverheid. Op basis van inzichten uit wetenschappelijke literatuur ontleden Guido Rijnja en Marije Bakker het spanningsveld

waarvoor de Rijksoverheid zich in het eerste jaar van de coronacrisis gesteld zag. Onder de bevolking bestond behoefte aan duidelijke informatie over maatregelen. Onzekerheid over het verloop van de coronapandemie maakte het echter lastig een perspectief te bieden en de vraag was hoelang er draagvlak voor de overheidsmaatregelen zou blijven bestaan. Achteraf gezien was het in de communicatie steeds balanceren tussen het geven van instructies en het zoeken naar verbinding met groepen binnen de samenleving.

Voor burgemeesters was het min of meer op vergelijkbare wijze een constant schakelen tussen de rollen die zij doorgaans in crisissituaties vervullen. Nadat ook zij werden verrast door de corona-uitbraak en de kabinetsmaatregelen, veranderde hun agenda plotsklaps van kleur: geen fysieke bijeenkomsten meer, vrijwel alles ging digitaal. Dat maakte het niet eenvoudig om een burgervader of burgermoeder te zijn, terwijl de consequenties van de coronacrisis juist op lokaal niveau tot uiting kwamen. Na verloop van tijd gingen ook de reguliere processen weer gewoon door. Hoe burgemeesters met alles wat er gebeurde zijn omgegaan, hebben we in hoofdstuk 17 geprobeerd samen te vatten.

In hoofdstuk 18 biedt de directeur van GGD West-Brabant, Annemieke van de Zijden, ons een kijkje achter de schermen. Waar de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) normaal gesproken in de luwte opereert, waren nu sinds de aanvang van de corona-uitbraak alle ogen op die organisatie gericht. Al na enkele dagen was in West-Brabant de eerste besmettingsgolf niet meer via bron- en contactonderzoek in kaart te brengen. Daarna volgde het inrichten van de teststraten en ving in september onverhoopt de tweede besmettingsgolf aan. Ondertussen moest ook de vaccinatiecampaigned worden opgestart. In de media verschenen berichten dat niet alles naar tevredenheid verliep, maar onmiskenbaar is ook dat medewerkers van de GGD een enorme inzet hebben gepleegd.

Het jaar 2020 overziend, stellen Arjen Boin en Marte Luesink in hoofdstuk 19 de vraag, in hoeverre in de nationale respons op de tweede besmettingsgolf gebruik is gemaakt van de lessen die tijdens de eerste besmettingsgolf zijn opgedaan. Zij baseren zich daarbij op onderzoek dat zij hebben verricht en hun conclusies zijn weinig geruststellend:

van een lerende overheid lijkt geen sprake te zijn geweest. Net als de eerste besmettingsgolf, kwam ook de tweede besmettingsgolf voor het kabinet vrij onverwacht. Vervolgens was de gehanteerde strategie vooral reactief. Met alle strubbelingen rond de vaccinatiestrategie deed dit afbreuk aan het algehele vertrouwen in de crisisaanpak.

Tot een min of meer vergelijkbare conclusie, zij het langs geheel andere weg, komt Onno van Veldhuizen, die als burgemeester van Enschede tevens voorzitter van Veiligheidsregio Twente en daarnaast ook voorzitter van het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid is. In hoofdstuk 20 doet hij zijn verhaal. Nadat hij in het najaar van 2020 vrij plotseling in het ziekenhuis belandde op de COVID-afdeling, trok hij na thuiskomst een parallel tussen enerzijds zijn eigen ziekteverloop en herstel en anderzijds de beleving van de coronacrisis binnen de samenleving. Ook vergelijkt hij de Nederlandse crisisaanpak met die van het voor hem zeer nabijegelegen Duitsland.

In het laatste hoofdstuk van dit jaarboek gaan Michel Dücker, Mark Bosmans en Femke de Zwart in op de organisatie van de psychosociale hulpverlening, die reeds in maart 2020 werd opgestart. De coronacrisis had zo zijn weerslag op ons aller welbevinden, maar een crisis raakt altijd in het bijzonder bepaalde bevolkingsgroepen. In het hoofdstuk wordt toegelicht hoe wordt getracht inzicht te verkrijgen in de zorgbehoeften en hoe mensen van informatie worden voorzien.

Tot slot

Vaak is het streven om van een crisis te leren en zo ook is van de coronacrisis het leeraspect interessant. Vanwege de omvang en tijdsduur van deze crisis zal het echter ingewikkeld zijn om passende lessen te trekken. Deze crisis is zo alomvattend dat het schier onmogelijk is om er een algeheel beeld van te vormen; de coronacrisis raakt vrijwel elk aspect van onze samenleving op de één of andere manier. Voor vrijwel iedere sector en elk beleidsterrein is een eigenstandige en omvangrijke evaluatie denkbaar, terwijl onderlinge verbanden natuurlijk ook relevant zijn. Sommige van de evaluaties die nog zullen worden opgesteld, zijn gewenst om een vergelijkbare situatie in de toekomst te voorkomen.

In andere evaluaties zal het veel meer gaan over de wijze van acteren, communiceren of over de organisatie- en besluitvormingsstructuur en ga zo maar door. Een complicerende factor daarbij is, dat een uitvoerige evaluatie van de eerste besmettingsgolf weinig zal toevoegen als in de analyse niet óók gekeken wordt naar wat betrokkenen mogelijk gaandeweg hebben geleerd en tijdens de tweede besmettingsgolf anders hebben gedaan: werden tijdens de tweede besmettingsgolf bekende valkuilen vermeden? In hoeverre bracht de tweede (en volgende) golf ons nieuwe inzichten?

Uit de coronacrisis zullen talrijke lessen kunnen worden getrokken. In de evaluaties zal echter de factor tijd – en daarmee het vervagen van herinneringen – een rol gaan spelen. Met dit jaarboek, waarin ervaringen en bevindingen op uiteenlopende thema's worden beschreven, hopen wij een bijdrage te leveren aan het collectief geheugen en tegelijk een aantal lessen mee te geven. Wij danken daarvoor alle auteurs die aan deze publicatie een bijdrage hebben geleverd.



Foto: Gemeente Bernheze

7

Herinneringen aan het jaar 2020

Marieke Moorman

1.1 Inleiding

Laatst zag ik een foto van 27 februari 2020: ik word omringd door de (jeugd)prinsen- en prinsessen carnaval en hun adjudanten. Zo'n twintig mensen, dicht tegen elkaar aan. Het plezier spat van de foto af. We hebben die avond de sleutelteruggave gedaan, in een bomvol café in Vorstenbosch. Met het teruggeven van de sleutels door de prinsen aan de burgemeester sluiten we het carnaval af. Een mooie traditie. Het is het laatste moment om terug te blikken op vijf fantastische carnavalsdagen. Nog één keer lol maken, met elkaar zingen, polonaise lopen en in elkaars oor schreeuwen om boven de muziek uit te komen. Na vanavond mag iedereen uitrusten en kunnen we het normale leven hervatten.

Als we toen wisten wat ons boven het hoofd hing, hadden we daar vast en zeker niet zo ontspannen gestaan. Van het normale leven hervatten was geen sprake, dat kwam twee weken later bruut tot stilstand. Het onbezorgde gevoel van die laatste carnavalsavond heb ik daarna niet meer gehad.

In deze bijdrage wil ik u deelgenoot maken van hoe ik als burgemeester van Bernheze de maanden die volgden heb ervaren, te beginnen bij de eerste besmettingsgolf.

1.2 De eerste besmettingsgolf

Brabant gaat op slot

Op 10 maart volg ik de persconferentie van de drie voorzitters van de Brabantse veiligheidsregio's. Ze kondigen aan dat de komende week alle grote evenementen in Brabant worden verboden. Ik zie aan het

gezicht van mijn regioburgemeester, Jack Mikkers, dat het besluit niet lichtvaardig is genomen en dat het pijn doet. Enkele dagen na de Brabantse maatregelen volgt de landelijke ‘intelligente lockdown’. De regie ligt vanaf dat moment bij het Rijk en de maatregelen worden met de week indringender. De hoop dat we het virus snel kunnen indammen, vervliegt heel erg snel. De besmettingen lopen in een razend tempo op en dat geldt ook voor de ziekenhuisopnames en het aantal mensen dat overlijdt. Mijn gemeente bevindt zich wekenlang in de brandhaard van Nederland. In het nabijgelegen ziekenhuis Bernhoven in buurgemeente Uden draaien artsen en verpleegkundigen overuren. Er verschijnt een triagetent op het parkeerterrein, vele patiënten moeten worden overgeplaatst naar andere ic’s in het land. De ambulances rijden af en aan. Ik hoor hun sirenes, het gaat door merg en been.

Heroriënteren en inregelen

Daags na de eerste persconferentie van het kabinet formeren we onder mijn voorzitterschap een gemeentelijk coronacrisisteam. Dat team bestaat uit de gemeentesecretaris, de medewerker openbare orde en veiligheid, de communicatiemedewerker en een strategisch adviseur. We gaan te werk zoals we dat in een crisis gewend zijn: beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming (soms bekrachtigd door het college) en dan acties uitzetten en erover communiceren. Die structuur biedt houvast, maar toch verlopen de eerste weken rommelig. Iedereen moet zich heroriënteren. We proberen de reguliere taken zo veel mogelijk overeind te houden, maar toch moeten we ook ruimte maken voor nieuw en extra werk.

Zo staan de werkzaamheden van de boa’s vrijwel meteen in het teken van het toezien op de naleving van coronamaatregelen. Onze gemeente heeft slechts twee boa’s. Dat is sowieso niet veel voor een gemeente van ruim 30.000 inwoners, vijf kernen en een uitgestrekt buitengebied. Nu doet die beperkte capaciteit zich extra voelen. We besluiten daarom al snel om ook de toezichthouders bouwen en wonen in te zetten. Ze vormen koppels met de boa’s en gaan samen op pad. Een slimme oplossing, die helaas wel tot gevolg heeft dat het reguliere toezichtwerk deels blijft liggen. Dat vinden we uiteindelijk niet meer acceptabel en direct na de zomer huren we nog eens twee extra boa’s in.

Ook de werkzaamheden van onze bedrijvencontactfunctionaris nemen een grote vlucht. Zijn relatie met de horecaondernemers en winkeliers is intensiever dan ooit. Hij helpt ze met het voldoen aan de

coronamaatregelen en is vraagbaak en doorverwijzer voor de financiële regelingen. Als gemeente doen we wat we kunnen: mogelijk maken dat terrassen worden vergroot, kwijtschelden van leges en een campagne opzetten die inwoners aanspoort om bij lokale ondernemers hun inkoop te doen.

Voor onze medewerkers evenementenvergunningen is het na elke nieuwe noodverordening aanpoten. Ze worden bestookt met vragen over hoe de maatregelen toegepast moeten worden en wat wel en niet is toegestaan. De antwoorden zijn soms lastig te geven; de regels laten ruimte voor interpretatieverschillen. Bovendien verandert de situatie voortdurend: wat vandaag nog mag, kan enkele weken later weer anders zijn. Door de coronamaatregelen sneuvelen successievelijk alle traditionele evenementen, zoals kermissen en de jaarlijkse festivals. Het zijn onaangename maar moedige besluiten van de organisatoren, die vaak heel veel tijd in de voorbereiding hebben gestoken. Deze evenementen worden een jaar opgeschort of er ontstaan alternatieve varianten. Zo blijkt bijvoorbeeld het fenomeen ‘drive thru’ toepasbaar bij vele feestelijke momenten, zoals bruiloften, afscheidsrecepties of diploma-uitreikingen. Ik vind het knap hoe iedereen er toch wat van probeert te maken.

Digitale lokale democratie

Op 12 maart vindt onze voorlopig laatste fysieke raadsvergadering plaats. In overleg met de fractievoorzitters besluiten we om in het vervolg alle vergaderingen digitaal te gaan doen. De besluitvorming over twee majeure onderwerpen met grote maatschappelijke betrokkenheid stellen we uit tot we weer fysiek kunnen vergaderen. Het is op zich prettig dat de tijdelijke wet van de minister van Binnenlandse zaken digitaal vergaderen mogelijk maakt, maar het blijkt voor iedereen toch behoorlijk wennen. De voorbereiding van de vergaderingen vraagt veel meer tijd. Ook het voorzitten kost me veel meer energie dan een normale vergadering: het gaat langzamer, ik kan minder inspelen op non-verbale signalen en het lijkt meer op het uitwisselen van standpunten dan op een levendig en interactief debat. Daar hebben de raadsleden ook moeite mee. Bovendien missen we allemaal de publieke tribune; de lokale politiek is nu alleen nog maar nabij via de livestream. Het grootste euvel van digitaal vergaderen vind ik uiteindelijk het gemis aan persoonlijk contact tussen en met de raadsleden. Een klein vooroverleg,

snelle afstemming, terloopse feedback of gewoon een belangstellende vraag. Het is de smeerolie van goede besluitvorming.

Regionale afstemming

Direct na het afkondigen van de coronamaatregelen komt de regionale afstemming op gang. We functioneren officieel in een GRIP-4-situatie en kiezen daar een passende overlegvorm bij. De voorzitter van Veiligheidsregio Brabant-Noord (collega-burgemeester Mikkers van 's-Hertogenbosch) is 'in charge'. Hij is dus degene die zijn handtekening zet onder de vele noodverordeningen en hij mag ontheffingen verlenen. Bovendien vertegenwoordigt Mikkers onze regio in het landelijk Veiligheidsberaad en in het IRBT; de afstemming tussen de drie Brabantse veiligheidsregio's. We komen wekelijks digitaal bijeen met de burgemeesters uit onze veiligheidsregio. Die vergaderingen verlopen volgens een vast stramien: we delen het situatiebeeld, krijgen terugkoppeling uit het Veiligheidsberaad, bespreken de maatregelen, zoomen in op specifieke vraagstukken en eindigen steevast met een 'rondje langs de velden'. Hoewel het onderwerp zwaar is, vind ik deze overleggen plezierig. Niemand van ons heeft ervaring met het bestrijden van een pandemie die ons dagelijks leven zo ontwricht. Door wekelijks te overleggen kunnen we dilemma's delen, elkaar helpen en ervaringen uitwisselen. Nog nooit sprak ik mijn collega-burgemeesters zo frequent. Het verbindt, ook omdat we uitspreken om regionale uniformiteit te betrachten. Dat lukt heel goed. En hoewel onze voorzitter het – tot de komst van de Covid-wet in december – formeel voor het zeggen heeft, hebben we het gevoel dat we samen de klus klaren.

Rampspoed, rouw en sociale veerkracht

Op 16 maart overlijdt de eerste inwoner van onze gemeente aan de gevolgen van COVID-19. Het is de opa van de beste vriend van mijn zoon. Een bekende en graag geziene man. Ik heb hem jaren geleden nog een koninklijke onderscheiding uitgereikt. Ik besluit zijn vrouw te bellen om haar te condoleren. Binnen een week overlijden ook zijn twee zussen. Een hechte familie, zo blijkt uit de gesprekken die ik met de nabestaanden heb. Ze vierden verjaardagen samen, brachten elkaar naar de huisarts, hadden kaartavondjes, kwamen veel bij elkaar over de vloer.

Uiteindelijk betreuren we tot aan de zomervakantie in onze gemeente 66 overledenen. Ik schakel mijn lokale netwerk in om te achterhalen wie dat zijn. Dat lukt behoorlijk, waardoor ik veel van de nabestaanden kan spreken. Er zijn dagen dat ik drie telefoontjes per dag doe. Ze raken me: familieleden vertellen over de heftigheid van de ziekte, die vaak plots opkomt, hoe ouders, broer of zus naar het ziekenhuis moeten, soms in andere delen van het land, de onmogelijkheid om afscheid te nemen en vervolgens de enorme beperkingen die voor het organiseren van een crematie of begrafenis gelden. Er ontstaan nieuwe rituelen, zoals erehagen als de rouwauto passeert. In eerste instantie staan we die in de regio niet toe (samenkomsten zijn immers verboden), maar al snel komen we daarop terug. Het is vaak de enige mogelijkheid voor mensen om de laatste eer te bewijzen.

Gelukkig toont de samenleving op vele manieren haar sociale veerkracht. De toch al hechte sociale verbanden in de dorpen doen hun werk. Er komen boodschappendiensten, telefoonkettingen, kinderen tekenen voor eenzame ouderen, er wordt gekookt voor anderen, wandelmaatjes dienen zich aan en er zijn speurtochten voor kinderen. We kijken naar elkaar om en dat is fantastisch om mee te maken.

In contact blijven

Mijn agenda verschiet in rap tempo van kleur. Allerlei crisisoverleggen poppen op en de representatieve taken verdwijnen. Vanwege het besmettingsgevaar, annuleer ik het thuis feliciteren van 60-jarige bruidsparen of van mensen die 100 jaar zijn geworden. Alle evenementen en festiviteiten die ik zou bezoeken of openen, komen te vervallen. De lintjesregen gebeurt dit keer via (beeld)bellen. De vijftien gedecoreerden zijn er overigens niet minder verrast om. Begin juli kunnen we uiteindelijk toch nog een aangepaste ceremonie voor hen organiseren.

De dodenherdenking doe ik dit jaar zo goed als alleen, terwijl die doorgaans heel druk wordt bezocht. Mijn speech wordt uitgezonden op de regionale tv-zender en samen met vertegenwoordigers van het 4 en 5 mei-comité leg ik bloemen in elke dorpskern.

Ik ga op zoek naar andere manieren om in contact te blijven met onze inwoners. Dat betekent veel telefoontjes plegen: naar huisartsen, voorzitters van dorpsraden, vertegenwoordigers van de horeca en ondernemers, directeurs van verpleeg- en verzorgingshuizen, schoolleiders, pastoors en de dominee. Ik bied een luisterend oor en hulp.

Dat laatste is niet eens zo vaak nodig; de zelfredzaamheid in de samenleving en de diverse sectoren is enorm. Aandacht geven en belangstelling tonen, is vaak al meer dan genoeg.

De frequentie van mijn column in het huis-aan-huisblad gaat in de eerste periode van maandelijks naar wekelijks. Ook via vlogs probeer ik mensen moed in te spreken, ze op te roepen zich aan de maatregelen te houden en ze een hart onder de riem te steken.

Werk en privé

Zoals heel veel mensen werk ik vanuit huis. De eettafel wordt werktafel en ik haal mijn comfortabele bureaustoel van kantoor naar huis. Bijna alle afspraken en vergaderingen gaan via het beeldscherm. Dat gaat verrassend goed, maar ik heb dan ook geen omkijken naar kleine kinderen die thuisonderwijs moeten volgen. Ik zie veel van onze medewerkers daarmee worstelen en prijs me gelukkig dat ik onze pubers alleen maar op tijd uit hun bed hoeft te trommelen. Ik maak me zorgen om mensen met jonge kinderen, die bijna bezwijken onder dubbele taken, en om alleenstaanden die gedeprimeerd raken van het voortdurend alleen thuis zijn. Toch moeten we met z'n allen volhouden en niet opgeven, want het virus kent geen genade. De ernst van de zaak dringt extra goed tot me door vanwege mijn man, die verpleegkundige is in het ziekenhuis in Tilburg. Zijn afdeling wordt al snel corona-afdeling. Hij moet, van top tot teen ingepakt, extra diensten draaien en een ziekte bestrijden die niemand nog kent. Hij en zijn collega's gaan ervoor, maar ik schrik van de ontreddering in zijn ogen na weer een heftige dienst.

1.3 De tweede besmettingsgolf

In de zomermaanden ontstaat een korte adempauze. Met het terugschroeven van de maatregelen schroeven we ook onze gemeentelijke en regionale corona-overleggen terug. De geplande fietsvakantie naar Frankrijk met mijn gezin veranderen we in fietsen in eigen land. Ik geniet van drie onbezorgde weken, maar direct daarna moeten we door waar we gebleven waren. We zetten ons schrap voor een tweede golf besmettingen.

Het is nog lang niet voorbij

Het voorzichtige zomeroptimisme verdwijnt volledig als ik in september de directeur-bestuurder van een van onze verpleeg- en verzorgingshuizen spreek. Ze brengt me op de hoogte van een fikse uitbraak van besmettingen en een verontrustend aantal overleden bewoners. Het water staat het personeel tot aan de lippen. Er zijn veel zieke personeelsleden en degenen die nog kunnen werken, lopen op hun tandvlees. Op mijn vraag wat de gemeente kan betekenen, antwoordt ze klip en klaar: ‘Aandacht, een hart onder de riem.’ Dat wordt nu gemist, zeker in vergelijking met het voorjaar, toen iedereen hard klapte voor de helden uit de zorg. Namens het gemeentebestuur schrijf ik de medewerkers een bemoedigende brief, vergezeld van wat lekkers. Klein gebaar, groot plezier.

Aandacht voor elkaar

Het spreekt voor zich dat Bernheze aansluit op de landelijke campagne ‘aandacht voor elkaar’. Dat doen we op verschillende manieren, bijvoorbeeld door een kaartenactie op te zetten om eenzaamheid te bestrijden, activiteiten voor jongeren te organiseren of verhalen te publiceren van mensen die op uiteenlopende manieren geraakt zijn door het virus. Bovendien planten we in elke dorpskern een boom ter nagedachtenis aan de overledenen. Ik doe dat samen met een nabestaande; iemand die ik in het voorjaar telefonisch condoleerde. Het weerzien is telkens emotioneel en het verdriet indringend voelbaar.

Handhaving: waarschuwen en beboeten

In het najaar loop ik een dagdeel mee met een van onze boa’s. Hij vertelt me uitvoerig over hoe hij en zijn collega’s de afgelopen periode hebben gewerkt. Ze zijn veel op pad geweest en hebben frequent contact gehad met winkeliers, horecaondernemers en jongeren. Daarbij hanteren ze de overeengekomen lijn: eerst waarschuwen, dan pas beboeten. En dat werkt, ook omdat het nalevingsgedrag behoorlijk goed is. We proberen in te grijpen, voordat het ergens uit de hand loopt. Zoals die ene keer, toen we signalen kregen over voorbereidingen voor een illegaal feest in het buitengebied. Samen met de politie is dat feest voorkomen. Slechts één keer heb ik een last onder dwangsom opgelegd: de uitbater van een feestzaal had de definitie van een huwelijksvoltrekking nogal opgerekt.

Er werd niet alleen een huwelijk gesloten, maar ook gefeest, gegeten en gedronken. Het bleef gelukkig bij die ene keer.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Op 1 december treedt na een lange voorbereiding de Covid-wet in werking. Ik ben er blij mee, we kunnen immers niet van noodverordening naar noodverordening blijven gaan. Die zijn bedoeld voor kortdurende crisissituaties en de dreiging van het coronavirus is van lange duur. Bovendien is het nodig om de democratische legitimatie en verantwoording beter te regelen.

Nadat de wet in werking is getreden, heeft de voorzitter van de veiligheidsregio geen formele regionale positie meer in het uitvaardigen van noodverordeningen. Hij blijft wel verantwoordelijk voor de coördinatie en informatievoorziening over het verloop van de pandemie. Onze wekelijkse overleggen met de burgemeesters in de regio, die we direct na de zomervakantie weer hadden opgepakt, gaan verder onder de noemer Regionaal Beleidsteam Corona. Het doel blijft hetzelfde: afstemmen, uitwisselen en proberen één regionale lijn te trekken.

De tijdelijke wet biedt burgemeesters en gemeenteraden meer ruimte, maar die wordt wel bepaald door de ministeriële regeling. Eind november heb ik een discussie met de gemeenteraad over de Covid-wet. We bespreken de kaders waarbinnen ik zal opereren, hoe ik daarover rapporteer en verantwoording afleg. Goed dat we er in dit stadium over praten, maar feitelijk verandert er voorlopig niets, zolang we via een ministeriële regeling met landelijke regels te maken hebben.

1.4 **Het jaar rond**

Met het niet vieren van carnaval in 2021 is het coronajaar rond. Alle tradities, feesten, rituelen en evenementen hebben we dan één jaar moeten overslaan of zijn aangepast. Ik durf nog niet te veel vooruit te kijken, maar de start van de vaccinatiecampagne biedt hoop. Ergens gloort perspectief op een normaler bestaan, maar dat gaat niet vanzelf. Er is nog zoveel werk te verrichten om de economische, sociaal-maatschappelijke, emotionele en gezondheidsschade te herstellen. Maar ook daar zetten we samen de schouders onder.



Foto: ANP

2 De veiligheidsregio's als verbindende schakel

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

2.1 Inleiding

Toen in de eerste maanden van 2020 het coronavirus zich vanuit China verder verspreidde en ook Europese landen bereikte, zetten in Nederland verschillende instanties zich schrap: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), gemeentelijke gezondheidsdiensten en ook de veiligheidsregio's volgden de ontwikkelingen op de voet. Dat het virus op enig moment Nederland zou bereiken, werd na de eerste berichtgeving uit China waarschijnlijk geacht: op 28 januari werd COVID-19 aangemerkt als een A-infectieziekte.

Een maand later (27 februari) werd officieel de eerste besmetting met het coronavirus in Nederland vastgesteld bij een inwoner van Noord-Brabant. Het bericht sloeg in als een bom. Met name in het zuiden, maar ook in andere delen van het land, nam in de daaropvolgende dagen het aantal besmettingen in rap tempo toe.

Op donderdag 12 maart werden voor het eerst landelijke maatregelen afgekondigd om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Vanaf dat moment, tot uiteindelijk 1 december 2020, was in alle veiligheidsregio's sprake van GRIP-4, hetgeen een unicum te noemen is. Niet eerder was er in Nederland een situatie geweest waarin alle 25 veiligheidsregio's tegelijkertijd en voor een langere periode naar dit GRIP-niveau waren opgeschaald. Gedurende die periode werden de landelijk afgekondigde maatregelen door de voorzitters van de veiligheidsregio vastgelegd in regionale noodverordeningen. Daarmee vervulden de veiligheidsregio's, en in het bijzonder de voorzitters, in deze crisis een belangrijke rol.

Na een korte uiteenzetting van de periode die voorafging aan de landelijke opschaling naar GRIP-4 en van de werkwijze die vanaf dat moment werd voorgestaan, gaan we in dit hoofdstuk in op de rol die

de veiligheidsregio's in het eerste jaar van de coronacrisis vervulden. Ten eerste proberen we die rol te verklaren aan de hand van enkele ontwikkelingen die zich in de jaren voorafgaand aan de coronacrisis hadden voorgedaan. Ten tweede beschouwen we de kritiek die werd geuit op het gebruik van regionale noodverordeningen. Deze zouden een onvoldoende juridische basis bieden voor de vrijheidsbepenkende maatregelen en afbreuk doen aan de democratische legitimiteit.

2.2 Feitenrelaas

Het is 22 januari 2020 wanneer minister Bruins voor Medische Zorg de Tweede Kamer informeert over een nieuw coronavirus dat in de Chinese stad Wuhan tot een groot aantal ziektegevallen heeft geleid. Volgens de Chinese autoriteiten zijn er in China 'enige honderden patiënten' van wie er enkele zijn overleden.¹ Het RIVM heeft inmiddels de gemeentelijke gezondheidsdiensten hierover ingelicht en roept op 24 januari een Outbreak Management Team (OMT) bijeen.² In verschillende veiligheidsregio's hebben rond diezelfde tijd planningsstaven overleg of worden voorbereidende operationele teams geactiveerd, om de berichtgeving over het coronavirus te monitoren, draaiboeken erop na te slaan en scenario's op te stellen voor een mogelijke uitbraak in Nederland (Van Duin et al., 2020).

Op advies van het OMT besluit minister Bruins op 28 januari om de ziekte COVID-19, die veroorzaakt wordt door het coronavirus (SARS-CoV-2), aan te merken als een A-infectieziekte.³ Dit betekent dat een verdenking van de ziekte bij een patiënt in principe moet worden gemeld bij de GGD, die hiervan het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het RIVM op de hoogte stelt.

Vanaf begin februari zijn er in Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland verschillende verdenkingen van besmettingen. De directeur Publieke Gezondheid (DPG) stelt de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken burgemeesters hiervan op de hoogte. De uitslagen van de

1 TK 2019-2020, 25295, nr. 75.

2 TK 2019-2020, 25295, nr. 78.

3 TK 2019-2020, 25295, nr. 78.

testen zijn vooralsnog echter steeds negatief. Op 25 februari komt bij Veiligheidsregio Limburg-Noord een melding binnen dat een Duits echtpaar, dat in een hotel in Roerdalen had overnacht, na thuiskomst mogelijk met het coronavirus besmet blijkt te zijn. Omdat dit nieuws 'van meer dan lokale betekenis' is, vindt de volgende dag in Veiligheidsregio Limburg-Noord een 'stille' opschaling naar GRIP-4 plaats.

Twee dagen later, op 27 februari, wordt officieel de eerste coronabesmetting in Nederland vastgesteld. De patiënt is voor behandeling opgenomen in het Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis in Tilburg. Als blijkt dat ook twee gezinsleden van de patiënt positief op COVID-19 zijn getest, schaalde de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op naar GRIP-2 en wordt het regionaal operationeel team (ROT) formeel in stelling gebracht. Een dag later wordt in Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland eveneens een coronabesmetting vastgesteld. Dit is aanleiding om nog diezelfde dag het bestuur van de veiligheidsregio bijeen te roepen. Tijdens de vergadering wordt geconcludeerd dat er geen noodzaak bestaat om formeel op te schalen naar GRIP-4, omdat de voorzitter van de veiligheidsregio reeds in het kader van de Wet publieke gezondheid (Wpg) bevoegd is om maatregelen te nemen. Wel wordt voor een werkwijze conform GRIP-4 gekozen. Dit betekent dat de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de veiligheidsregio met enige regelmaat overleg hebben op basis van informatie die de DPG en het ROT hun aanreikt (Van Duin et al., 2020).

In de eerste week van maart worden ook in andere veiligheidsregio's coronabesmettingen geconstateerd. Na bevestiging van besmettingen in verschillende Brabantse gemeenten schaalde Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op 2 maart op naar GRIP-4. Wanneer ook in andere delen van de provincie Noord-Brabant het aantal besmettingen toeneemt, komen de voorzitters en de DPG'en van de drie Brabantse veiligheidsregio's (in overleg met directeur Van Dissel van het CIB) tot het standpunt dat er maatregelen nodig zijn om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Op 10 maart maken de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio's tijdens een gezamenlijke persconferentie in Den Bosch bekend dat er in Noord-Brabant een verbod komt op alle evenementen met meer dan duizend bezoekers. Dit betekent onder andere dat de wedstrijden in het betaald voetbal, dance events en concerten moeten worden afgelast.

Twee dagen later, op 12 maart, komen de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio's bijeen in een zogenoemd interregionaal beleidsteam om verdere ontwikkelingen te bespreken. Die avond kondigt premier Rutte aan dat er een landelijk verbod komt op evenementen met meer dan honderd personen. Musea, theaters en concertzalen zullen hun deuren moeten sluiten. Ook wordt iedereen in Nederland verzocht om zo veel mogelijk thuis te werken en geen bezoek aan kwetsbare personen te brengen.

De maatregelen die premier Rutte op 12 maart aankondigt, zijn op dat moment nog niet geformaliseerd. De veiligheidsregio's wordt gevraagd om – voor zover zij dat nog niet hebben gedaan – op te schalen naar GRIP-4, zodat de maatregelen in regionale noodverordeningen kunnen worden vastgelegd. In eerste instantie gaat het om een verbod op evenementen voor meer dan honderd personen, maar kort daarna volgen aanvullende maatregelen, zoals het sluiten van eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna's, seksinrichtingen en coffeeshops (15 maart), het sluiten van verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen (20 maart) en de mogelijkheid tot het uitdelen van boetes bij overtreding van de anderhalvemetermaatregel (23 maart). Over de precieze invulling van deze en ook volgende maatregelen en de wijze waarop ze zullen worden gehandhaafd, vindt overleg plaats binnen het Veiligheidsberaad, dat uit de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's bestaat. Besproken wordt waar ruimte is voor regionale of lokale inkleuring en waar juist landelijk moet worden opgetrokken. Op basis van de uitkomst van dat overleg wordt telkens een model-noodverordening opgesteld, die de 25 veiligheidsregio's vervolgens 'eigen' maken (met logo's, namen en ondertekening). Elke regionale noodverordening wordt daarna vastgesteld in het regionaal beleidsteam (RBT), dat formeel wordt voorgezeten door de voorzitter van de veiligheidsregio.

In de eerste weken na afkondiging van de eerste landelijke maatregelen komt in elke veiligheidsregio het RBT zo'n twee tot vijf keer per week bijeen. Na verloop van tijd (zo vanaf begin april) neemt de frequentie van overleg af tot één à twee keer per week (Van Duin et al., 2020). Wanneer na een versoepeling van de maatregelen per 1 juni de zomervakantieperiode aanvangt, wordt in veel veiligheidsregio's een pauze in de overlegreeks ingelast. In sommige veiligheidsregio's blijft

het RBT echter ook gedurende de zomermaanden één keer per week bijeenkomen (Van Duin & Wijkhuijs, 2020c).

Na de zomervakantieperiode pakken alle veiligheidsregio's de draad weer op, zeker als in september een tweede besmettingsgolf dreigt. Wanneer die signalen duidelijker worden, kondigt het kabinet vanaf 28 september opnieuw landelijke maatregelen aan, die wederom in regionale noodverordeningen worden vastgelegd. Ondertussen is het wachten op een noodwet die als juridische grondslag voor de maatregelen kan dienen. Hoewel hiermee al voor de zomer een aanvang is gemaakt, is het 1 december 2020 wanneer de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in werking treedt (zie onderstaand kader). Vanaf dat moment wordt in de veiligheidsregio's afgeschaald en de GRIP-4-situatie opgeheven. Toch vindt er ook nadien, zowel op regionaal niveau als binnen het Veiligheidsberaad, nog frequent overleg tussen burgemeesters plaats.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (ook wel Covid-wet genoemd) betreft in feite een toegevoegd hoofdstuk aan de Wpg. De nieuwe bepalingen traden op 1 december 2020 in werking voor de duur van aanvankelijk drie maanden.⁴ Op grond van het nieuwe artikel 58c Wpg werden de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd om – met voorafgaande betrokkenheid van het parlement – bij ministeriële regeling maatregelen af te kondigen. De wet maakte daarmee het gebruik van noodverordeningen overbodig; met de inwerkingtreding van de wet zijn deze ingetrokken. Op 18 februari is de tijdelijke wet verlengd tot 1 juni 2021.⁵

2.3 Veiligheidsregio's: coördinerend en faciliterend

Het kan sommigen misschien hebben verbaasd dat de veiligheidsregio's in het eerste jaar van de coronacrisis zo'n centrale rol vervulden.

4 Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), *Staatsblad* 2020, 441.

5 *Staatsblad* 2021, 93.

Toch is de overlegstructuur tussen de veiligheidsregio's en het Rijk, waartoe in maart 2020 werd overgegaan, goed te verklaren aan de hand van enkele ontwikkelingen die zich in de jaren voorafgaand aan de coronacrisis hadden voorgedaan.

Ten eerste is er over de afgelopen jaren een ontwikkeling te ontwaren in de taakopvatting van de veiligheidsregio's (Van Duin, 2019). Sinds hun oprichting – die formeel in 2010 plaatsvond met de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) – dragen de veiligheidsregio's zorg voor de klassieke brandweerfunctie (die voorheen bij gemeenten was belegd). In de loop van de jaren zijn de veiligheidsregio's echter ook een coördinerende en faciliterende functie gaan vervullen. Niet alleen bij reguliere taken, zoals de voorbereiding van grootschalige evenementen als Koningsdag of een etappe van de Tour de France, maar ook bij andersoortige gebeurtenissen. Zo ondersteunde in het najaar van 2015 een groot aantal veiligheidsregio's, mede op verzoek van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, de organisatie van de noodopvang voor grote aantallen vluchtelingen uit Syrië (Wijkhuijs & Van Duin, 2016). In Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek was in die periode 'uit pragmatische overwegingen' zelfs voor een aantal weken sprake van GRIP-4: het urgente en bovenlokale karakter van de situatie vroeg 'om één bestuurlijk aanspreekpunt' richting onder andere het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en het Rijk.⁶

Hoewel in de professionalisering van de veiligheidsregio's progressie was geboekt, bleek tijdens de KPN-storing, die zich op 24 juni 2019 voordeed, dat de afstemming tussen de veiligheidsregio's onderling en ook tussen de veiligheidsregio's en het Rijk haperingen vertoonde. De les die in het najaar van 2019 uit de KPN-casus getrokken werd, was dat in voorkomende gevallen de afstemming tussen het regionale en het nationale niveau beter georganiseerd zou moeten worden. Ook zouden in een dergelijke situatie de 25 veiligheidsregio's onderling tot afstemming moeten komen (Van Duin, 2020). Enkele weken voorafgaand aan de uitbraak van het coronavirus in Nederland was het zowel voor de veiligheidsregio's als het ministerie van JenV duidelijk dat een

6 Gemeente Gooise Meren, 21 februari 2016. Vragen van het lid Eijpe (CDA). Op 9 april 2021 ontleend aan bestuur.gooisemeren.nl/fileadmin/bestuur/Technische_vragen/16o222_CDA_Vragen_GRIP_4.pdf.

onverhoopt volgende landelijke gebeurtenis anders zou moeten worden aangepakt.

Met de lessen uit de KPN-casus nog vers in het geheugen zette het Veiligheidsberaad nu een stap naar voren en zou het in de bestuurlijke afstemming tussen de veiligheidsregio's en het Rijk een belangrijke rol gaan vervullen. Waar de voorzitters van de veiligheidsregio's elkaar normaal gesproken slechts vier keer per jaar treffen, vond nu bijna wekelijks overleg plaats en geregeld schoven één of meer ministers daarbij aan. Ook werd op nog enkele andere manieren op bestuurlijk niveau een verbinding tussen het Rijk en de veiligheidsregio's gelegd.⁷

Ten tweede waren in de jaren voorafgaand aan de coronacrisis positieve ervaringen opgedaan met een opschaling naar GRIP-4. Opschaling naar GRIP-4 komt over het algemeen slechts enkele keren per jaar voor (Van Duin & Wijkhuijs, 2015; Wijkhuijs et al., 2021). Van de zeldzame GRIP-4-situaties die zich de afgelopen jaren voordeden, zijn twee situaties opmerkelijk te noemen, te weten de ontruiming van de camping Fort Oranje (2017) en de containercalamiteit in het Waddengebied (2019). Over beide gebeurtenissen hebben wij in eerdere jaarboeken geschreven (Wijkhuijs, Van Duin & Eikenaar, 2018; Wijkhuijs et al., 2020).

Bijzonder aan de casus Fort Oranje was dat destijds voor een ander-soortige situatie dan een fysieke calamiteit naar GRIP-4 werd opgeschaald. Nadat de beheerder van de camping had aangegeven alle (merendeels kansarme) bewoners van Fort Oranje op straat te zullen zetten, dreigde er een sociale calamiteit (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2017). Na overleg met de burgemeester van Zundert schaalde de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op naar GRIP-4 om extra bestuurlijke en operationele slagkracht te genereren dan waarover een kleine gemeente als Zundert zou kunnen beschikken. Er werd een compact RBT gevormd, dat uiteindelijk voor de duur van drie weken als zodanig zou functioneren. De les die vervolgens uit de containercalamiteit kon worden geleerd, was dat opschaling naar

7 Vanuit het Veiligheidsberaad participeerden de voorzitter en de portefeuillehouder GHOR in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Verder namen twee directeuren veiligheidsregio deel aan de vergaderingen van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb).

GRIP-4 ook uitkomst kan bieden om tot afstemming te komen tussen enerzijds gemeenten en anderzijds partijen uit de zogenoemde functionele keten (in dit geval Rijkwaterstaat, de waterschappen en terrein-beherende natuurorganisaties).

Uit deze en ook eerdere situaties, zoals de vluchtelingen crisis, is goed te begrijpen dat ook nu opschaling naar GRIP-4 plaatsvond. In een aantal veiligheidsregio's werd al volgens de structuur van GRIP-4 gewerkt, nog voordat er landelijk, door alle veiligheidsregio's, naar GRIP-4 werd opgeschaald. De drie Brabantse veiligheidsregio's waren er zelfs toe overgegaan zich te verenigen in een interregionaal beleidsteam, wat een unieke constructie was, die na een aantal weken haar dienst had bewezen en gaandeweg dan ook in betekenis afnam (Van Duin et al., 2020).

Vanwege de aard en lange duur van de coronacrisis werd er wel iets anders of meer van de veiligheidsregio's gevraagd dan ze gewend waren. Het zwaartepunt lag vooral in het keer op keer opstellen van 'weer een nieuwe' regionale noodverordening. In de loop van het jaar zijn in totaal 559 regionale noodverordeningen opgesteld, gemiddeld zo'n 22 per veiligheidsregio (Becker et al., 2020). Voor een deel waren de noodverordeningen eender, maar de besturen van de veiligheidsregio's hadden ook zo hun eigen visie. Ook was niet altijd de nood overall even hoog. De voorzitter van Veiligheidsregio Hollands Midden, burgemeester Lenferink van Leiden, lichtte in het jaarverslag de situatie toe:

'Er was bij het formuleren van de noodverordeningen niet heel veel ruimte binnen de wettelijke beperkingen, maar waar dat kon hebben wij onze eigen lijn gekozen. We hebben bijvoorbeeld geen stranden of recreatiegebieden willen sluiten, want het is juist van belang om buiten te komen, ontspanning te zoeken. Onze visie was steeds: kijk naar wat er wél kan en reguleer wat nodig is, bijvoorbeeld door de toegang te doseren. Wat mij verheugt, is dat we steeds gezamenlijke besluiten hebben kunnen nemen' (Veiligheidsregio Hollands Midden, 2021).

De vicevoorzitter van Veiligheidsregio Hollands Midden, burgemeester Spies van Alphen aan den Rijn, voegde hier het volgende aan toe:

‘Het was een bizar jaar. Wie had ooit kunnen denken dat we als burgemeesters zouden vergaderen over het gebruik van het sanitair op de campings? Of over welke kramen er op de weekmarkt mogen staan? (...). Na iedere noodverordening hadden we een paar dagen de tijd om het grijze gebied te verkennen. Wat kan wel, wat kan niet? Ik denk dat alle 18 gemeenten in Hollands Midden heel blij zijn met de coördinatie en de aanjaagfunctie van de veiligheidsregio. Er is een tafel geboden waar we ervaringen konden delen en elkaar konden aanmoedigen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau’ (Veiligheidsregio Hollands Midden, 2021).

De coronacrisis was niet alleen voor de bestuurders anders, ook de operationeel leidinggevenden en diegenen die participeerden in de ROT's werkten in een context die sterk afweek van wat zij gewend waren. Terwijl de informatiestroom normaal gesproken van beneden (plaats incident) naar boven (ROT en bestuurders) verloopt, was dat nu andersom: nadat de voorzitters van de veiligheidsregio's iedere maandag in het Veiligheidsberaad de laatste stand van zaken hadden vernomen, stelde het RBT de kaders vast, waarna het ROT aan de slag ging. Een van de betrokken functionarissen zei hierover (Domrose et al., 2020):

‘Het Rijk was vooral bezig met de Haagse politiek. Als we geluk hadden, hoorden we een kwartier vóór de persconferentie de nieuwe maatregelen. Vijf minuten na de persconferentie kregen we al erg veel vragen binnen over de duiding. Tegelijkertijd hoor je dat er voor de Kamer wel een toelichtingsbrief van tachtig pagina's is voorbereid.’

Het voorgaande maakt duidelijk dat er veel en ook een ander type inzet van de veiligheidsregio's werd gevraagd. Maandenlang werden ROT's in de lucht gehouden, waarbij het informatiemanagement en de crisiscommunicatie sinds aanvang veel inspanning vergden. Maar ook was deze keer vooral juridische expertise belangrijk. Die was niet alleen nodig bij het telkenmale opstellen van een noodverordening, maar ook bij het beantwoorden van de vele vragen die onder andere vanuit de gemeenten aan de veiligheidsregio werden gesteld. Daarmee bleken

in deze crisis andere dan de gebruikelijke competenties van belang. Waar brandweermensen werden ingezet voor de logistieke organisatie rond de teststraten, werd de juridische en ook beleidsondersteunende capaciteit in belangrijke mate geleverd vanuit de gemeenten. De lange duur vergde veel van eenieder. De meeste veiligheidsregio's gingen gaandeweg over op een kleine groep personen die volledig voor coronawerkzaamheden werden vrijgemaakt.

2.4 Democratische legitimiteit van de noodverordeningen

Tijdens de coronacrisis kwamen de voorzitters van de veiligheidsregio's prominent in beeld. Aan de voorzitters kwamen dan ook bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe. Zo kan de minister van VWS op grond van de Wpg bij een (dreigende) uitbraak van een A-infectieziekte aan de voorzitter van de veiligheidsregio bindende aanwijzingen geven.⁸ Daarnaast gaan bij opschaling naar GRIP-4 volgens artikel 39 Wvr bepaalde bevoegdheden van de burgemeesters van rechtswege over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Daaronder zijn inbegrepen de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een noodbevel en het afkondigen van een noodverordening.⁹

Toen het kabinet op 12 maart 2020 voor het eerst landelijke maatregelen afgekondigde, werden deze (en ook de daaropvolgende) maatregelen – op aangeven van de ministers van VWS en JenV – door de voorzitters van de veiligheidsregio's vastgelegd in regionale noodverordeningen. Een andere juridische basis om bindende maatregelen op te leggen was er op dat moment niet, met uitzondering van het uitroepen van de noodtoestand (zoals Frankrijk had gedaan) maar dat wenste het kabinet niet, aangezien dit niet paste bij de voorgestane 'intelligente lockdown'.

Al enkele weken nadat de eerste noodverordeningen van kracht waren, ontspoon zich een discussie over het voortduren van deze juridische constructie. De noodverordeningen zouden ongrondwettelijk zijn,

8 Artikel 7, lid 2, Wpg.

9 Een noodbevel richt zich op bepaalde (met name te noemen) personen; een noodverordening is een algemeen verbindend voorschrift dat geldt voor iedereen.

zo stelden staatsrechtgeleerden, en door de maatregelen in regionale noodverordeningen vast te leggen, zou afbreuk worden gedaan aan de democratische legitimiteit oftewel de inbreng van het parlement en de gemeenteraden.¹⁰ In hoeverre was daar nu werkelijk sprake van?

Noodverordeningen zijn in principe niet bedoeld voor een lange duur; meestal gelden ze een aantal dagen. Het kabinet was dan ook voornemens om al voor de zomer een noodwet in te voeren, ter vervanging van de regionale noodverordeningen. Aanvankelijk was het streven dat de wet op 1 juli in werking zou treden, maar begin september lag het wetsvoorstel nog ter behandeling bij de Tweede Kamer. Uiteindelijk duurde het tot 1 december 2020, totdat de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in werking trad.

In de maanden daaraan voorafgaand is geregeld kritiek geuit op het feit dat de regionale noodverordeningen de juridische basis vormden voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Op 24 juli diende bij de rechtbank in Den Haag een kort geding dat was aangespannen door de actiegroep Viruswaarheid (toen nog Viruswaanzin geheten). Hun vordering tegen de Staat werd echter op alle fronten afgewezen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter waren de vrijheidsbeperkende maatregelen niet onrechtmatig, omdat de Staat voldoende zorgvuldig handelde. Voorafgaand aan de maatregelen werd immers steeds advies van deskundigen (i.c. het OMT) ingewonnen, waarna de diverse belangen werden gewogen en beleidskeuzes werden gemaakt. Daarbij kwam de Staat een grote mate van beoordelingsvrijheid toe. Het was 'niet aan de rechter in kort geding om een "battle of experts" [over de noodzaak van de maatregelen, red.] te beslechten'.¹¹

Ook boden de noodverordeningen, aldus de voorzieningenrechter, op dat moment voldoende wettelijke basis en was daaraan geen concrete beperking in tijdsduur verbonden.

10 NRC, 27 april 2020. Nieuws: 'Spoedwet voor noodmaatregelen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/04/27/spoedwet-voor-noodmaatregelen-a3997955.

11 Uitspraak rechtbank Den Haag in kort geding d.d. 24 juli 2020; ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

‘Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat beperkingen op grondrechten bij wet moeten zijn voorzien, maar daarmee wordt niet noodzakelijkerwijs bedoeld op een wet in formele zin. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt aan de term “wet” een materiële betekenis toegekend. Ook een door een gemeente vastgesteld algemeen verbindend voorschrift, zoals een (nood)verordening, valt onder het materiële begrip van een wettelijke regeling. De vorm waarin de maatregelen zijn gegoten, voldoet dus aan het vereiste dat het EVRM daarvoor stelt.’

Met het voortduren van de maatregelen verdiende het vastleggen van de maatregelen in een wet in formele zin wel de voorkeur, waarbij het – naar het oordeel van de voorzieningenrechter – in het belang was van eenieder dat het wetgevingsproces zorgvuldig verliep. Dat bracht met zich dat vooralsnog moest worden teruggevallen op de noodverordeningen.¹²

Voor zolang de vrijheidsbeperkende maatregelen in noodverordeningen werden vastgelegd, werd de Tweede Kamer voortdurend door het kabinet en ook door deskundigen over de aanpak geïnformeerd. Bovendien wist de Tweede Kamer op verschillende momenten de koers van het coronabeleid mede te bepalen. Zo ging het kabinet op verzoek van de Tweede Kamer over tot een dringend advies om in publieke ruimten een mondkapje te dragen en werd het reizen naar gebieden met een oranje reisadvies actief afgeraden. Ook kwam het kabinet tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om boetes voor het overtreden van de anderhalvemetermaatregel niet in het strafblad op te nemen.¹³

Zoals het kabinet de Tweede Kamer steeds informeerde en zijn oor er te luister legde, zo werden ook gemeenteraden gedurende het jaar meegenomen in het proces. Burgemeesters organiseerden digitale of fysieke bijeenkomsten met hun gemeenteraad of een vertegenwoordiging daarvan om over corona-aangelegenheden te spreken. Ook werden gemeenteraadsleden via nieuwsbrieven geïnformeerd en vonden er na

¹² Idem.

¹³ Brief van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtspleging aan de Tweede Kamer d.d. 25 september 2020.

verloop van tijd voor gemeenteraadsleden sessies plaats met de voorzitter van de veiligheidsregio (Van Duin & Wijkhuijs, 2020c). Zo werd als het ware steeds een vinger aan de pols gehouden bij wat er op lokaal niveau aan gevoelens leefde, hetgeen werd ingebracht in het RBT-overleg, waar burgemeesters hun ervaringen deelden. In een enquête die begin januari 2021 onder burgemeesters werd uitgezet en waarop ruim een derde van de burgemeesters reageerde, werd de kwaliteit van de regionale samenwerking gemiddeld beoordeeld met een 8,2 (IFV, 2021). Hoogleraar decentrale overheden Boogaard gaf tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer aan dat er sinds medio maart 2020 feitelijk sprake was van 'een soort burgemeestersparlement' dat in zekere mate tegenspraak bood aan het kabinet en prima functioneerde.¹⁴ Van een gemis aan democratische legitimiteit lijkt dan ook weinig sprake te zijn geweest. De Tweede Kamer en de gemeenteraden werden steeds nauw bij de invulling van de landelijke maatregelen betrokken.

2.5 Afronding

In 2020 vond er tussen de ministers van VWS en JenV en de voorzitters van de veiligheidsregio's frequent overleg plaats over de maatregelen ter bestrijding van de uitbraak van het coronavirus. De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's, verenigd in het Veiligheidsberaad, hadden daarmee een prominente rol. Al vrij snel werd gesproken van 'superburgemeesters', alsof alle maatregelen in handen zouden zijn van de voorzitters van de veiligheidsregio's.¹⁵ Uiteraard was dat niet het geval. De maatregelen werden, mede op basis van de adviezen van het OMT, door het kabinet genomen, waarna deze werden vastgelegd in regionale noodverordeningen. Hoewel de voorzitters de bevoegdheid hadden om binnen de kaders die het kabinet stelde, regionaal beleid te voeren, bleek uit onderzoek dat er nauwelijks van de nationale kaders is afgeweken (Becker et al., 2020). De veiligheidsregio's waren vooral

14 Tweede Kamer, 4 september 2020. Commissievergaderingen: 'Tijdelijke wet maatregelen covid-19'. Op 9 april 2021 ontleend aan debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.

15 Trouw, 18 maart 2020. Voorpagina: 'Nederland wordt op dit moment bestuurd door 25 "oorlogsburgemeesters"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/nederland-wordt-op-dit-moment-bestuurd-door-25-oorlogsburgemeesters-b1b8be67d/.

een verbindende schakel tussen het Rijk en de gemeenten, en ook op operationeel niveau vervulden de veiligheidsregio's een dergelijke rol (Van Duin et al., 2020). Binnen de ROT's vond afstemming plaats tussen medewerkers van onder andere de GDD, brandweer, politie, gemeenten en Defensie over bijvoorbeeld de logistieke processen rond teststraten en noodhospitaal. Ook werd vanuit de veiligheidsregio's de communicatie richting gemeenten en het publiek verzorgd.

Met de inwerkingtreding per 1 december 2020 van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 werd de democratische legitimatie van de landelijke maatregelen juridisch beter geborgd, maar daarmee verdwenen de veiligheidsregio's en hun voorzitters nog niet van het toneel. De besmettingsaantallen bleven hoog; de jaarwisseling zou zonder vuurwerk plaatsvinden en in januari 2021 volgde de invoering van de beruchte avondklok. Met het langzaam maar zeker op gang komen van de vaccinatiecampagne werd de roep om versoepeling van de maatregelen luider. Meer dan voorheen roerden de voorzitters van de veiligheidsregio's zich in het debat, want nog steeds stonden de veiligheidsregio's én de gemeenten aan de lat om alle ontwikkelingen in goede banen te leiden.



Afbeelding: Rijksvoorlichtingsdienst



Foto: ANP

3

Mark Ruttes crisisleiderschap: laverend op zoek naar staatsmanschap

Paul 't Hart, Friso Selten

3.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

3.2 Crisisbesluitvorming: dansen met experts, laveren tussen belangen

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

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

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

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

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

3.2.1 Een ‘intelligente’ lockdown

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

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

2 *Algemeen Dagblad*, 2 mei 2020. Binnenland: ‘Achter de schermen bij de coronacrisis: “Het is al te snel verspreid”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/achter-de-schermen-bij-de-coronacrisis-het-is-al-te-snel-verspreid-ac59aa9/.

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Politisering

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

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

4 *The Washington Post*, 7 april 2020. Coronavirus: 'Austria and Denmark are first in Europe to announce easing of coronavirus lockdowns'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.washingtonpost.com/world/europe/austria-coronavirus-lockdown-end/2020/04/06/b4dedd8e-7805-11ea-a311-adb1344719a9_story.html.

5 *de Volkskrant*, 11 april 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Februari: De verloren maand'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/februari-de-verloren-maand-in-de-strijd-tegen-het-coronavirus-b09e4c7a8/.

6 *de Volkskrant*, 30 september 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Wie vormen dat RedTeam, dat burgemeester Halsema adviseert over mondkapjes en waarover premier Rutte het heeft?'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wie-vormen-dat-redteam-dat-burgemeester-halsema-adviseert-over-mondkapjes-en-waarover-premier-rutte-het-heeft-b342f45d/.

7 *NRC Handelsblad*, 14 november 2020. Column Ton-Jan Meeus: 'Hoe Rutte en De Jonge inbonden na een interne opstand van vakministers'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/11/14/hoerutte-en-de-jonge-inbonden-na-een-interne-opstand-van-vakministers-a4020038.

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

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

3.3 Crisiscommunicatie: zoeken naar werkzame frames

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

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

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

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

Ruttes crisiscommunicatie in 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Logos, ethos en (af en toe) pathos

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Conclusie: lakmoesproef voor een crisisveteraan

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

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

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

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

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

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

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



Foto: Rijnmond

4

Geen schoolreis naar Italië en wat al niet meer

Monica Boevé, Lisette van de Weijer

4.1 Inleiding

Na de kerstvakantie van het schooljaar 2019-2020 hadden we nog geen flauw benul wat ons te wachten stond. We pakten na de nieuwjaarsbijeenkomst de draad weer op en gingen verder met het onderwijsprogramma. Via het nieuws kregen we mee dat er in China een nieuw soort virus was uitgebroken, maar dat was ver weg. Bij ons stond eind februari de voorjaarsvakantie voor de deur. We hielden ons bezig met wat er gepland stond, niet wetende dat de plannen voor de rest van het jaar gedwarsboomd zouden worden.

Deze bijdrage hebben wij geschreven namens het college van bestuur van de Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden (OZHW). OZHW telt zestien basisscholen en acht scholen voor voortgezet onderwijs in de gemeenten Ridderkerk, Barendrecht, Zijndrecht, Alblasterdam en Krimpenerwaard. De scholen worden ondersteund door een centraal bureau dat gehuisvest is in Barendrecht.

4.2 Het verloop van het schooljaar

In de voorjaarsvakantie werden we voor het eerst met corona geconfronteerd. Op de laatste zondag van de voorjaarsvakantie zou een groep leerlingen op schoolreis naar Rome gaan. In de week ervoor, op dinsdag 25 februari, kwam de vraag op of deze reis wel verantwoord was. In Noord-Italië waren er regio's in een lockdown. Beelden van overvolle ziekenhuizen en ic's bereikten ons via het nieuws. De regio Rome was op de kaart van Buitenlandse Zaken geel gekleurd, wat betekende dat er een risico op besmetting was. Er was echter geen negatief reisadvies afgegeven. Op dinsdag hebben we de ouders van de leerlingen die op

Romereis zouden gaan, geïnformeerd dat we op donderdag 27 februari definitief zouden beslissen of de reis zou doorgaan. In de tussenliggende periode probeerden we zo veel mogelijk informatie in te winnen, onder andere via het ministerie van Buitenlandse Zaken en de reisorganisatie. Het was lastig om een helder beeld te krijgen. Er was weinig bekend. Wel werd in die dagen duidelijk dat de Italiaanse overheid educatieve reizen van Italiaanse scholen verboden had en dat de locaties die bezocht zouden worden inmiddels vanwege corona gesloten waren. Op donderdag 27 februari besloten we de Romereis niet door te laten gaan.

Vanwege de wintersportvakanties van velen in Noord-Italië, hebben we op vrijdag 28 februari aan ouders, leerlingen en medewerkers van alle OZHW-scholen een brief gestuurd met het verzoek om langs de huisarts te gaan als ze griepachtige verschijnselen zouden hebben.

Op 6 maart adviseerde het RIVM de mensen die in Brabant wonen om zo veel mogelijk thuis te werken. De rest van Nederland moest bij verkoudheidsklachten thuisblijven. De onrust begon toe te nemen, een aantal collega's woont in Brabant en vroeg zich af of ze mochten komen werken. We hebben hier geen beperking voor opgelegd. Wel besloten we voorlopig geen enkele buitenlandse schoolreis door te laten gaan en ook geen uitwisselingen te houden met buitenlandse scholen.

Het kabinet besloot op 9 maart dat heel Nederland zo veel mogelijk thuis moest werken om het risico op coronabesmettingen te beperken. Ook mochten er geen groepen meer bijeenkomen van meer dan honderd personen. De scholen bleven nog open. Deze maatregelen klonken ons tegenstrijdig in de oren. Wij hebben toen een crisisberaad met de schooldirecteuren georganiseerd en daar is afgesproken om onderwijs op afstand te gaan voorbereiden. Ook zijn we vanaf dat moment gaan werken volgens de uitgangspunten van de crisisorganisatie; de besluitvorming vond vanaf dat moment plaats door een crisisteam corona.

Ondertussen kwamen verschillende meldingen binnen van collega's en leerlingen met verkoudheidsklachten die thuis moesten blijven. Vanwege de signalen en de onrust die er heerste onder collega's en ouders, is op 10 maart vanuit de OZHW een brief verstuurd aan alle ouders/verzorgers om hen in kennis te stellen van de maatregelen. Diezelfde informatie is ook in alle scholen zichtbaar gemaakt. Om het onderwijs

zo lang mogelijk door te laten gaan, werd besloten om afhankelijk van de situatie te bezien of thuisblijven aan de orde was.

Op zondag 15 maart meldde het kabinet aan het begin van de avond, dat vanaf maandag 16 maart de scholen drie weken dicht moesten en dat voor leerlingen onderwijs op afstand moest worden verzorgd. Gelukkig hadden we al het één en ander voorbereid, maar de timing van de berichtgeving viel slecht: die zondagavond moesten nog alle medewerkers en ouders worden geïnformeerd. Die maandag hebben de scholen zich voorbereid op het geven van onderwijs op afstand. Ook werd er noodopvang georganiseerd voor kinderen van ouders in cruciale beroepen.

Daarna gingen de landelijk afgekondigde maatregelen achter elkaar door, met steeds plukjes informatie die het goed organiseren van onderwijs lastig maakten, zoals:

- 17 maart: examenleerlingen mogen wel naar school voor school-examens;
- 18 maart: de eindtoets voor groep 8 gaat niet door, het gegeven schooladvies is leidend;
- 23 maart: het centraal examen in het voortgezet onderwijs gaat niet door;
- 24 maart: meer ruimte voor het afnemen van schoolexamens;
- 31 maart: schoolsluiting verlengd tot en met 28 april;
- 3 april: meer aandacht vanuit de overheid gevraagd voor kwetsbare kinderen.

Het betekende dat we steeds achter de feiten aanliepen en continu moesten schakelen om ervoor te zorgen dat ouders en medewerkers goed geïnformeerd en gefaciliteerd werden. Het ging bijvoorbeeld om het uitlenen van laptops aan leerlingen, zorgen voor thuiswerkvoorzieningen voor medewerkers en het inrichten van de ICT-omgeving om online lesgeven en samenwerken mogelijk te maken.

Op 15 maart werd ook duidelijk dat twee collega's van twee scholen mogelijk besmet waren met het coronavirus. Testen vonden toen nog niet op grote schaal plaats, maar alleen voor mensen van 70 jaar en ouder of behorend tot een risicogroep. Door de GGD en de veiligheidsregio werden verschillende adviezen gegeven over het wel of niet volledig sluiten van de school. We hebben toen op basis van het principe

‘beter voorkomen dan genezen’ voor het strengste scenario gekozen en de twee scholen voor een periode van veertien dagen volledig op slot gedaan. Het schoonmaakbedrijf is opdracht gegeven om een grondige extra schoonmaak van de gebouwen uit te voeren.

Na de eerste weken werd duidelijk dat er kwetsbare kinderen in de knel kwamen. Scholen besloten deze kinderen uit te nodigen om naar de noodopvang te komen. Ook hebben we een meldpunt ingericht voor ouders en leerlingen die het lastig vonden om het thuisonderwijs te organiseren. Gemeenten hebben in de afstemming tussen het onderwijs en de kinderopvang een wisselende rol gespeeld. De basisscholen van de OZHW zijn gewend om met de opvang samen te werken volgens de werkwijze van de Integrale Kindcentra en zij hadden daardoor goed overleg over de mogelijkheden voor noodopvang. Uit de protocollen die op dat moment beschikbaar waren, werd niet duidelijk voor welke cruciale beroepen er noodopvang beschikbaar moest zijn en of dat voor beide ouders gold of alleen bij één ouder in een cruciaal beroep.

In dezelfde periode is besloten dat de examenleerlingen in het voortgezet onderwijs een diploma zouden krijgen op basis van het schoolexamen. Binnen het schoolexamen mochten onderdelen vanwege corona onder voorwaarden worden gewijzigd. Omdat iedere school zelf, binnen de wettelijke regels, het schoolexamenprogramma en de examenperiodes bepaalt, werd zichtbaar dat er regionaal, maar ook landelijk, veel verschillen waren hoe scholen hiermee omgingen. Het verloop van het examen was voor leerlingen dan ook verschillend. Om binnen de OZHW de kwaliteit van het diploma te bewaken, hebben de schooldirecteuren en het bestuur gezamenlijk afspraken gemaakt en deze voorgelegd aan de medezeggenschapsraad.

Na de meivakantie gingen de basisscholen weer gedeeltelijk open (voor 50 procent van de tijd). Leerkrachten moesten onderling afstand houden, leerlingen hoefden dat niet. Er waren veel hygiëne- en veiligheidsvoorschriften van kracht. Mondkapjes waren verboden.

Op 2 juni mochten ook de scholen in het voortgezet onderwijs weer open onder dezelfde hygiëne- en veiligheidsvoorschriften als in het basisonderwijs. Ook hier waren mondkapjes verboden, maar alle leerlingen moesten wel onderling anderhalve meter afstand houden.

Dit had als gevolg dat leerlingen beperkt naar school konden komen, afhankelijk van de mogelijkheden van het schoolgebouw.

Bij verkoudheidsklachten moesten medewerkers thuisblijven. In de praktijk betekende dit dat er lessen uitvielen, maar meestal werd dan opnieuw onderwijs op afstand georganiseerd. Vanwege het lerarentekort waren er nauwelijks tot geen vervangers te vinden.

Toen de zomervakantie voor de deur stond, rees de vraag hoe zwaar een oranje of rood risicogebied zou meewegen bij de beslissing om wel of niet op vakantie naar het buitenland te gaan. Wat adviseren we ons personeel en hoe gaan we om met personeel dat uit een risicogebied terugkomt en geen les kan geven vanwege een quarantaineplicht? Een nieuw vraagstuk waarover wij een standpunt moesten innemen.

In de zomer ontstond er onrust over de luchtkwaliteit in de schoolgebouwen. Aerosolen zouden ertoe bijdragen dat het coronavirus zich gemakkelijker zou verspreiden. Alle luchtverversingsinstallaties werden gecontroleerd om te kijken of ze voldeden aan het Bouwbesluit. Dat bleek gelukkig het geval. Op basis van de aanbevelingen van het RIVM is sinds begin september in schoolgebouwen veelvuldig geventileerd.

Na de zomervakantie zijn alle scholen gestart met inachtneming van hygiëne- en veiligheidsmaatregelen. Alle leerlingen konden weer naar school. Volwassenen en leerlingen in het voortgezet onderwijs moesten onderling nog steeds anderhalve meter afstand bewaren. De leerlingen hoefden dit alleen te doen wanneer ze door de school liepen. Op de scholen is nagedacht over roosterindeling, opstelling in de klassen en spreiding van pauzemomenten. Bezoekers waren alleen welkom indien echt noodzakelijk; hiervoor is een triageformulier ingevoerd.

Al snel na de start van het schooljaar kwamen de eerste meldingen van besmettingen, met name onder leerlingen in het voortgezet onderwijs. Volgens de protocollen van het RIVM moesten leerlingen bij een besmetting van een medeleerling beschouwd worden als 'overige contacten', ook als ze naast elkaar in de schoolbanken zaten. Als schoolbestuur hebben we besloten dat drie besmettingen binnen een klas school een reden was om te onderzoeken of er onderwijs op afstand georganiseerd moest worden, ook al was dit volgens de GGD en het RIVM niet nodig. Een melding bij de Inspectie van het Onderwijs was noodzakelijk bij sluiting van een school of een locatie van een school.

Tijdens de persconferentie op 18 september werd aangekondigd dat de richtlijn voor kinderen van 4-13 jaar met snotneuzen en snottebellen, het zogenoemde snottebellenbeleid, werd versoepeld. Ook al hadden kinderen klachten, zij mochten gewoon naar school komen. In overleg met de basisscholen is binnen de OZHW besloten om deze verruiming van regels niet toe te passen. De onrust bij het personeel en de extra kans op besmettingen vonden wij onverantwoord en niet acceptabel. Bij klachten bleef het motto: 'blijf thuis'.

Vanaf 21 september werd testen met voorrang mogelijk voor leraren. Binnen 24 uur zou er een testuitslag zijn, om te voorkomen dat er te veel lessen zouden uitvallen. Het duurde even voordat dit soepel liep en er echt binnen 24 uur een testuitslag was.

Begin oktober hebben we in overleg met de medezeggenschapsraad besloten om in het voortgezet onderwijs mondkapjes verplicht te stellen bij verplaatsing door het schoolgebouw, ook al bleef het RIVM volhouden dat een mondkapje niet bijdroeg aan het voorkomen van besmettingen. Het besluit werd door zowel leerlingen als personeel goed ontvangen. Sommige leerlingen en ouders waren het er niet mee eens en maakten gebruik van de klachtenregeling. Doordat we de maatregel hadden toegevoegd aan ons sociaal veiligheidsbeleid en de medezeggenschapsraad hiermee had ingestemd, konden de klachten goed worden afgehandeld. Per 1 december werd het dragen van mondkapjes landelijk verplicht gesteld.

4.3 Bevindingen

Hoewel het fijn was dat de leerlingen na de eerste lockdown en na de zomervakantie weer naar school mochten, was het jaar 2020 een onrustige periode, waarin snel geschakeld moest worden als er besmettingen werden vastgesteld. Klassen in het basisonderwijs en leerjaren in het voortgezet onderwijs werden afwisselend naar huis gestuurd. Het onderwijs op afstand en alle bijbehorende voorzieningen moesten indien nodig snel beschikbaar zijn. Het jaar 2020 heeft veel gevraagd van iedereen; van de leerlingen, het onderwijspersoneel en het ondersteunend personeel.

Protocolen en richtlijnen gaan uit van standaardsituaties. In de praktijk bleek echter dat de context van een coronabesmetting vaak verschilde en je dus je gezond verstand moest gebruiken om maatregelen te nemen. De landelijke richtlijnen waren soms strijdig met de protocollen die voor scholen golden. Het blijft ongeloofwaardig dat een schoolomgeving verschilt van een andere werkomgeving en dat leerlingen een uitzonderingsgroep vormen. Dit heeft ertoe geleid dat we regelmatig besluiten hebben genomen die net wat strenger waren dan de landelijke richtlijnen die voor het onderwijs golden.

Doordat de scholen van de OZHW in verschillende gemeenten gehuisvest zijn en daarmee ook in verschillende veiligheidsregio's liggen, leidde dat tot verschillende adviezen bij coronabesmettingen. We hebben daarom geregeld zelf een afweging gemaakt om tot optimale oplossingen te komen, waarbij de veiligheid van onze leerlingen en medewerkers voorop stond. Belangrijk voor ons was om een eenduidig beleid te hanteren voor de hele onderwijsgroep en bij de te nemen maatregelen één lijn te kiezen. We hebben dat telkens zorgvuldig gecommuniceerd naar ouders en medewerkers. Onze focus is volledig gericht geweest op het mogelijk maken van onderwijs, zowel organisatorisch als inhoudelijk. Alle overige plannen kwamen op een laag pitje te staan.

4.4 Nawoord

Een crisis als deze hadden we nog niet eerder meegemaakt. Snel kunnen schakelen en ervaringen maar ook beslommeringen met elkaar delen, leverden een nieuwe dimensie in saamhorigheid op. Door de situatie van meet af aan te behandelen als een crisis, kon er snel geschakeld worden en de ervaring heeft geleerd dat een uniforme werkwijze in onze organisatie verstandig bleek. Het was in ieders belang om binnen de scholengroep op eenzelfde wijze om te gaan met regels voor leerlingen, ouders en personeel. De wijze van communiceren, waarbij vanuit het bestuur de berichtgeving aan alle ouders en medewerkers werd verzorgd en de scholen zorgden voor de praktische aanpak per locatie, heeft zeker bijgedragen aan de tevredenheid van ouders en medewerkers over onze aanpak.



Foto: Hanzeheerd

5

Hoe zich een drama voltrok in een Gelders verzorgingshuis

Inge van Loo-Verhoeve, Jos Bleijenberg

5.1 Inleiding

De eerste week van maart is nog maar net voorbij, als in het weekend een medewerker van de locatie De Bongerd in Hattem belt. Een van de bewoners is ziek; zij heeft koorts en benauwdheidsklachten. Het bericht doet alle alarmbellen afgaan, de medewerker is lichtelijk in paniek. De bewoonster is op haar kamer in isolatie en wordt beschermd verpleegd. Eenmaal aangekomen op de locatie blijkt de schrik bij de medewerkers groot. Ook is er angst, want sommigen zijn eerder nog onbeschermd bij deze mevrouw op de kamer geweest. De huisartsenpost heeft de mevrouw inmiddels onderzocht en vermoedt een besmetting met het coronavirus, maar er wordt geen test afgenomen.

We besluiten contact op te nemen met de GGD in de hoop dat zij ons verder kunnen helpen. De medewerker van de GGD is heel standvastig en legt op meerdere manieren uit dat het niet zinvol is om de bewoonster te testen, omdat daarmee het behandelingsperspectief niet verandert. Gelukkig gaat het met de mevrouw al snel beter en blijkt het geen COVID-19 te zijn. We zijn opgelucht, maar ook alert, niet wetende dat een week later in locatie Brinkhoven zich een ramp zou voltrekken.

Met de locatie De Bongerd maakt verzorgingshuis Brinkhoven deel uit van de zorggroep Hanzeheerd. Brinkhoven is een verzorgingshuis dat in de dorpskern van Heerde ligt en onderdak biedt aan 73 bewoners. De medewerkers wonen in Heerde of in de nabije dorpen. Het huis kent een grote inloop van familieleden, burens, maar ook van vele vrijwilligers die ons ondersteunen bij de activiteiten. Het verzorgingshuis is daarmee een afspiegeling van het dorp zelf. In deze bijdrage nemen wij u mee in wat ons in het verzorgingshuis Brinkhoven overkwam en welke lessen we daaruit hebben opgemaakt.

5.2 De hectiek

Vanaf het moment dat in locatie De Bongerd sprake leek van een COVID-19-besmetting, hebben wij elke dag om 09.00 uur overleg om de ontwikkelingen in de sector en in de regio door te nemen. Telkens opnieuw maken we afwegingen en nemen we maatregelen, waarbij de veiligheid van de bewoners voorop staat. Activiteiten worden afgeschaald, vrijwilligers zijn niet langer welkom en de restaurants worden gesloten voor bezoekers van buitenaf. In diezelfde week stellen we een algeheel bezoekverbod in en gaan de deuren letterlijk op slot. Een dag later volgt het landelijk bezoekverbod voor verpleeghuizen.

Waar wij denken nog steeds bezig te zijn met preventieve maatregelen, blijkt vrij plotseling dat het coronavirus al volop in verzorgingshuis Brinkhoven rondwaart. Meerdere bewoners hebben corona-gerelateerde ziekteverschijnselen. Eén bewoner is dermate ziek dat hij per ambulance naar het ziekenhuis wordt vervoerd. Met een positieve testuitslag wordt de bewoner weer naar Brinkhoven overgebracht.

Na die ene positief geteste bewoner volgen in hoog tempo meerdere gevallen. Cohortverpleging is niet meer mogelijk. Zieke bewoners worden geïsoleerd op hun kamer verpleegd; niet-zieke bewoners mogen niet meer van hun kamer af. Het aantal zieke bewoners stijgt snel en de eerste overlijdens dienen zich aan. We ervaren een nachtmerrie die erger wordt als ook veel medewerkers ziek worden. De continuïteit van zorg komt in gevaar.

We vragen overal om hulp en extra medewerkers en we kijken of we gezonde dan wel zieke bewoners kunnen uitplaatsen. Het aantal zieke bewoners stijgt al snel naar boven de twintig en de helft van onze medewerkers is ziek. Vier overledenen per dag is geen uitzondering. Het is een angstige en stressvolle situatie. De kamers van overleden bewoners worden afgesloten. Er is geen gelegenheid voor een passend afscheid, noch voor de familie, noch voor de verzorgenden. Slechts een foto op de deur houdt de herinnering vast.

Uiteindelijk lukt het ons om via Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland contact te leggen met Defensie. Vanuit de defensieorganisatie wordt er snel geschakeld, met als resultaat dat we binnen enkele dagen een eerste groep militairen kunnen verwelkomen. Waar er eerst

nog enige aarzeling was over hoe de samenwerking met de defensie-medewerkers zou verlopen, die gewend zijn aan een directe benadering en snel handelen, bleek dat vanaf het begin heel goed te gaan. Uiteindelijk waren het allemaal zorgmedewerkers die dezelfde taal spraken en elkaar heel goed aanvulden. Het was indrukwekkend om te zien hoe snel de defensie-medewerkers schakelden en een logistieke operatie wisten op te zetten. Zij hebben zich vanaf de eerste dag gecommitteerd aan de zorg voor onze ouderen, wat zich uitte in de kwaliteit van zorg, de bejegening naar de cliënten en de familieleden, die in de stervensfase aanwezig mochten zijn. Maar ook het vermogen om te improviseren en bovenal de professionele houding waren bewonderenswaardig. Zes weken heeft Defensie ons geholpen, waarvoor wij hen later in de kazerne uitgebreid hebben bedankt.

In totaal raakten 35 bewoners met het coronavirus besmet en overleden er 24. De impact was groot, zowel onder bewoners als onder medewerkers. Nazorg was van belang. Naast de dagelijkse aanwezigheid van een geestelijk verzorger en van de adviseur personeelszaken, hebben wij in samenwerking met de GGZ groepsgesprekken georganiseerd. Medewerkers zijn onder begeleiding van een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige en een psychiater met elkaar in gesprek gegaan om terug te kijken op deze heftige periode. Zij hebben hun ervaringen en hun verdriet en angsten met elkaar gedeeld. Ook hebben we tijdens een indrukwekkende afscheidsbijeenkomst alle overledenen bij naam genoemd en herdacht. Foto's van de overleden bewoners werden door de voordeur naar buiten gedragen door medewerkers. Ook Defensie-medewerkers waren aanwezig. Heel het dorp leefde mee via een lokale tv-uitzending.

5.3 Lessons learned

Overlegstructuur

Coördinatie volgde uit ons dagelijkse overleg waarin we de stand van zaken doornamen. Knelpunten werden gesignaleerd en van oplossingen voorzien. Cijfers en trends werden besproken. Ook werd steeds vooruitgekeken aan de hand van mogelijke scenario's. Zorgcontinuïteit was daarbij essentieel. Voor deze crisis was geen enkel draaiboek passend.

Om in continuïteit van het zorgmanagement te voorzien, is tijdelijk een tweede zorgmanager aangesteld. Ook werden beslissingen genomen over extra beschermende maatregelen (meer dan de richtlijnen) en extra verpleegkundige inzet. Niet de budgetten waren bepalend, maar de veiligheid, continuïteit en zorg met aandacht. Later gold dat ook met betrekking tot het testen van medewerkers en de snelsten voor bewoners.

Daarnaast was er een dagelijks crisisonderleg op tactisch niveau onder leiding van de locatiemanagers. In een digitaal overleg werd aan de hand van een vaste agenda een beeld gevormd van de situatie. De calamiteitenoefeningen die wij de afgelopen jaren onder leiding van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland hebben gevolgd, waren hier zeker waardevol, met name de BOB: een beeld vormen, oordeelsvorming en besluiten. Het was net alsof de dagen uit niets anders meer bestonden.

Procedures

Ook is gebleken dat een goede voorbereiding essentieel is. Er lag een duidelijk faseringsplan en de procedures rondom hygiëne, infectiepreventie, gebruik van beschermende middelen waren up-to-date en werden waar nodig aangepast op de laatste ontwikkelingen.

Direct na het uitbreken van de epidemie hebben we met de huisartsengroep vaste behandelaafspraken gemaakt. Er was een stramien afgesproken van verschillende stadia van ziekte, van licht tot palliatief, met de daarbij behorende medicatiemogelijkheden. Verpleegkundigen wisten wat er mogelijk was. De huisarts kwam op een vast moment elke dag in huis. Dit gaf alle betrokkenen houvast.

Communicatie

Op alle fronten is gekozen voor een open communicatie. Met alle media werd open gesproken over aantallen zieken en overledenen, maar vooral over het leed en de pijn. De inzet van medewerkers onder deze omstandigheden werd geprezen. Van belang is, dat hierbij is gekozen voor een vaste woordvoering.

Tot de externe groepen hoorden ook de contacten met gemeentebesturen, het zorgkantoor, collega-organisaties en de veiligheidsregio. Voor de medewerkers zijn we al heel snel begonnen met een dagelijkse nieuwsbrief. Aan het einde van iedere dag zat deze in de mailbox.

Wat is de stand van zaken? Waar moet je rekening mee houden? Welke nieuwe afspraken zijn er? Maar ook een bemoedigend woord.

Ook de familieleden en contactpersonen kregen dagelijks een update en konden zich zo een beeld vormen van wat er binnen Brinkhoven gebeurde. De respons was heel positief. Deze openheid werd zeer gewaardeerd. Naast deze dagelijkse communicatie ontstonden allerlei activiteiten als beeldbellen, gesprekken over de heg of met hoogwerkers. Dit werd een gezamenlijke inspanning van familie en de instelling.

Nazorg

De impact was heel groot, zowel voor medewerkers als voor bewoners. Het elke dag op de locatie beschikbaar zijn en ook de groepsbijeenkomsten voor medewerkers hebben veel betekend. Ook bleek extra aandacht voor de bewoners gewenst. Geestelijke verzorging heeft hierin een belangrijke rol vervuld. En daarnaast bood de afscheidsbijeenkomst als afscheidsritueel houvast.



Verpleeghuizen zijn hard geraakt door #corona in het voorjaar. De kennis en ervaring van toen helpen enorm nu de besmettingen weer toenemen. Ik sprak hierover met medewerkers van De Endeldijk. Wat een toewijding, flexibiliteit en doorzettingsvermogen. #liefdevollezorg

Hugo de Jonge @hugodejonge

6

De verpleeghuizen

Menno van Duin

6.1 Inleiding

Gaandeweg het jaar 2020 werd duidelijk dat leeftijd een cruciale voorspeller is in de bevattelijkheid voor het coronavirus: hoe ouder, hoe (gemiddeld) kwetsbaarder en hoe groter de kans op overlijden. Dit hoofdstuk richt zich op de meest kwetsbare groep ouderen: diegenen die in verpleeghuizen verblijven. Al bij aanvang van de uitbraak in Nederland bleek dat het coronavirus ook verpleeghuizen was binnengedrongen. In verschillende verpleeghuizen zouden tientallen bewoners overlijden en ook raakte veel zorgpersoneel besmet. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het kon dat de verpleeghuizen zo getroffen werden en tegelijkertijd de problemen die zich hier afspeelden relatief weinig aandacht kregen. Waarom was er weinig oog voor de grote groep personen die veruit het meest door het coronavirus getroffen werd?

De basis voor dit hoofdstuk vormde een groot aantal stukken uit de media, waaronder mooie en tegelijk schrijnende beschrijvingen van situaties in verpleeghuizen (in onder andere Heerde, Rotterdam, Goeree-Overflakkee, Breda, Krimpenerwaard en Leerdam), achtergrondartikelen in *De Groene Amsterdammer* en een aantal publicaties en presentaties vanuit de gezondheidswetenschap.

6.2 Feitenrelaas

Voor zolang het mogelijk is, blijven ouderen thuis wonen, vaak ondersteund door thuiszorg. Wanneer dat niet meer verantwoord is, gaan zij naar een verpleeg- of verzorgingshuis. Per 1 januari 2020 woonden zo'n 120.000 mensen in een verpleeg- of verzorgingshuis, waarbij in

verpleeghuizen verdergaande vormen van zorg plaatsvindt dan in verzorgingshuizen.¹

Begin maart 2020 is er een eerste coronabesmetting in een Brabants verpleeghuis. Vrij kort erna, op 8 maart, overlijdt een eerste bewoner.² De dagen en weken erna zullen nog vele overlijdens in verpleeghuizen volgen. Veel is nog onduidelijk in die eerste weken. Vaak worden de symptomen van zieke bewoners niet opgemerkt en ook blijkt het lastig traceerbaar hoe het coronavirus een verpleeghuis is binnengekomen. Het ministerie van Volksgezondheid verzoekt universitaire onderzoekers als vertegenwoordigers van academische werkplaatsen om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen en te adviseren bij een landelijke aanpak in de verpleegzorg. Daarbij wordt gebruikgemaakt van crisisdagboeken van 41 grote verpleeghuisorganisaties om patronen in besmettingen en aanpak te traceren.³

Op 20 maart besluit het kabinet op advies van de vereniging van specialisten ouderenzorg (Verenso) dat in verpleeghuizen geen bezoek meer is toegestaan. Een aantal Brabantse en Limburgse verpleeghuizen is al enkele dagen eerder tot deze maatregel overgegaan. Het kabinetsbesluit krijgt veel aandacht en roept aanvankelijk veel begrip, maar later ook verontwaardiging op. Het geestelijk welzijn (de kwaliteit van het leven) wordt, aldus opposanten, ondergeschikt gemaakt aan het medische. Duidelijk is dat de maatregel verder reikt dan alleen het beperken van het besmettingsrisico. Voor sommigen in de verpleeghuizen brengt het bezoekverbod rust, voor veel anderen is het welhaast onverteerbaar. Feitelijk is sprake van een duivels dilemma. Enerzijds is contact van de ouderen in de verpleeghuizen met hun familie en bekenden van wezenlijk belang. Maar met de landelijke toename van het aantal besmettingen neemt de kans toe dat het virus instellingen binnenkomt. Allerlei nieuwe en creatieve manieren worden bedacht

- 1 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 4 juni 2020; TK 2019-2020, 25295, nr. 386.
- 2 Nieuwsbrief Verpleeghuiszorg, 15 juni 2020. 'Theo van Uum (VWS): "Er ging een andere wereld voor ons open"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.waardigheidentrots.nl/praktijk/uum-vws-andere-wereld-corona/.
- 3 Nieuwsbrief Verpleeghuiszorg, 6 juli 2020. 'Wilco Achterberg: "Dit is waarvoor we het doen"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.waardigheidentrots.nl/praktijk/achterberg-academisch-netwerk-corona/.

om toch een vorm van contact tussen de ouderen en hun familie te organiseren. Instellingen krijgen een ‘iPad-zuster’ die beeldbellen faciliteert, er komen hoogwerkers om bezoekers in contact met familie te brengen, enzovoort. De andere kant is er ook: familieleden die bedreigingen uiten en goedbedoelde optredens op het plein voor een verpleeghuis worden zeker niet altijd gewaardeerd.⁴

In maart en april heeft in verpleeghuizen een snelle toename plaats van het aantal besmette personen. Met die toename komt ook de gezondheid en veiligheid van de werkenden in deze sector in beeld. Daarbij spelen verschillende aspecten een rol. Ten eerste is in de eerste maanden van de corona-uitbraak in Nederland – als de problemen ook in de zorginstellingen het grootst zijn – sprake van een chronisch tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals handschoenen, schorten en met name mondkapjes. De VVT-sector komt in verschillende regio’s aanvankelijk in aanmerking voor maar 10 procent van de beschikbare capaciteit aan persoonlijke beschermingsmiddelen. Later wordt dat verhoogd naar 20 procent, maar in verhouding tot de aantallen medewerkers in deze sector en het aantal besmette personen is dat (bijvoorbeeld in vergelijking met de ziekenhuizen) nog steeds heel erg weinig. Instellingen proberen zelf op vele manieren mondkapjes in te kopen.

Ten tweede is er in deze periode nog nauwelijks testcapaciteit en staan de verpleeghuizen ook hier vaak achteraan in de rij. Mogelijk zieke personeelsleden kunnen zich niet laten testen, maar willen vaak ook niet hun collega’s zomaar in de steek laten. Er is immers al een forse personeelskrapte in de zorg. Ook moet zorgpersoneel met lichte klachten in het begin gewoon blijven doorwerken. Op 8 april zegt minister De Jonge hierover in een debat met de Tweede Kamer dat anders de verpleeghuizen stil zouden komen te liggen.⁵

Veel personeelsleden voelen zich onvoldoende gesteund. Men moet werken zonder mondkapje of dagenlang hetzelfde mondkapje dragen. Zich laten testen is niet mogelijk. Sommige personeelsleden

4 Idem.

5 *De Groene Amsterdammer*, 2 september 2020. ‘De eerste golf: Verpleeghuizen onder druk’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.groene.nl/artikel/eenzaamheid-is-desastreus-voor-mensen.

leven wekenlang in een soort van zelfopgelegde quarantaine en slapen bijvoorbeeld uit voorzorg niet in hetzelfde bed als hun partner. Instellingen huren soms voor hun personeelsleden hotelkamers af. Als na instelling van het bezoekverbod (per 20 maart) zich alsnog in een verpleeghuis een uitbraak voordoet, voelen medewerkers dat op hun schouders drukken. Hoogleraar Acute Ouderenzorg Buurman spreekt hierover op 11 mei met de vaste Tweede Kamercommissie voor VWS. Veel mensen hebben onder zware druk moeten werken: personeel heeft heel veel extra werkuren gemaakt, is angstig besmet te raken en anderen in de instelling te besmetten. Daarnaast is de impact van het bezoekverbod op de cliënten en daarmee ook weer op het personeel, erg groot.⁶

Als begin juni de balans van de eerste golf wordt opgemaakt, blijkt dat er naar schatting zo'n 11.000 bewoners van verpleeghuizen besmet zijn geweest (van wie een groot deel nooit is getest) en zo'n 3000 zijn overleden.⁷ Omdat de verpleeghuizen onevenredig hard zijn getroffen, vraagt de Tweede Kamer de verantwoordelijk minister De Jonge om lessen te formuleren met het oog op een eventuele tweede golf.⁸ Medio juli komt minister De Jonge met een uitvoerige brief.⁹ Met een combinatie van een uitgebreid dashboard (vroegsignalering), ruime testmogelijkheden, bron- en contactonderzoek en een adequaat optreden in de verpleeghuizen zelf (goed surveillerend op klachten) hoopt de minister dat zich geen tweede golf zal voordoen. Een landelijk opgelegde sluiting, waartoe in maart was overgegaan, wordt onwenselijk geacht. Het is nu aan de instellingen zelf deze beslissing te nemen.

Vanaf september neemt ook in de verpleeghuizen het aantal besmette personen weer vrij snel toe. Hoewel in de verpleeghuizen iedereen op scherp staat, komt in een vergelijkbaar aantal verpleeghuizen als tijdens de eerste besmettingsgolf het coronavirus weer binnen. In totaal

6 TK 2019-2020, 31765, nr. 495.

7 RTL Nieuws, 5 juni 2020. Nieuws: 'Aantal coronadoden boven de 6000, bijna de helft overleed in verpleeghuis'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5144186/corona-doden-sterfgevallen-overleden-verpleeghuis-ouderen.

8 Motie van de leden Marijnissen en Bergkamp d.d. 4 juni 2020; TK 2019-2020, 25295 nr. 396.

9 Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 16 juli 2020; TK 2019-2020, 25295, nr. 461.

is het aantal bevestigde besmette personen zelfs hoger dan tijdens de eerste golf.

Een vergelijking tussen de eerste en de tweede besmettingsgolf laat echter opvallende verschillen zien. Overleed tijdens de eerste golf zo'n 42 procent van de besmette bewoners binnen dertig dagen, tijdens de tweede golf ligt dit percentage op 22 procent (UNO, 2021). Een belangrijke verklaring voor dat enorme verschil is gelegen in het aantal symptomen waaraan de verpleeghuisbewoners lijden (als koorts, kortademigheid, hoesten, verlaagde saturatie, verwardheid, keelpijn). Tijdens de tweede golf worden bij verpleeghuisbewoners met een bevestigde coronabesmetting veel vaker geen symptomen geconstateerd, terwijl over het algemeen geldt: hoe meer symptomen, hoe groter de kans op overlijden. Van de bewoners die tijdens de tweede golf besmet raken en wel drie of meer typische symptomen hebben, overlijdt wel een vergelijkbaar aantal.

De onderzoekers geven een aantal mogelijke verklaringen voor deze opvallende verschillen. Ten eerste is er tijdens de eerste besmettingsgolf veel minder getest, waardoor het aantal besmette bewoners is onderschat. Het ruimere testbeleid en de testen die tijdens de tweede golf worden uitgevoerd in het kader van bron- en contactonderzoek, brengen besmette personen zonder symptomen in beeld. Daarnaast is tijdens de tweede golf ook sprake van een deels andere populatie. De bewoners die tijdens de tweede golf besmet blijken, verblijven vaker op een revalidatieafdeling of eerstelijns verblijf en hebben minder vaak dementie en onderliggend lijden als hart- en vaatziekten en diabetes (UNO, 2020).¹⁰ Ook beschikt men tijdens de tweede golf over veel meer persoonlijke beschermingsmiddelen, hetgeen gemiddeld leidt tot een lagere 'viral load' en mogelijk minder symptomen. Bovendien is het aantal behandelopties tijdens de tweede golf groter en is men er vaak wat sneller bij, waardoor de overlevingskans toeneemt.

Hoeveel bewoners van verpleeghuizen in totaal met het coronavirus besmet zijn geraakt, zullen we nooit weten. Begin april 2021 meldde het CBS dat van alle 20.030 personen die in 2020 aan COVID-19 zijn

10 Tijdens de eerste golf bleken mannen, bewoners met dementie en met de ziekte van Parkinson het meest kwetsbaar.

overleden,¹¹ 58 procent langdurige zorg kreeg zoals in een verpleeghuis of een instelling voor gehandicaptenzorg.¹²

6.3 **Waarom zo weinig oog voor de meest kwetsbaren?**

Het feitenrelaas schetst een beeld van de problemen waar de verpleeghuizen mee geconfronteerd werden en geeft een mogelijk antwoord op de vraag waarom de situatie in de verpleeghuizen relatief lang weinig aandacht kreeg. De verschillende verhalen en reportages over verpleeghuizen die in hevige mate door het coronavirus werden getroffen, wekten vaak verbazing.

Het is een bekend gegeven dat de meest kwetsbaren – waartoe ook de groep ouderen (en dan met name de 75-plussers) behoort – het meest gevoelig zijn voor besmettelijke ziekten. Dat is ook de reden waarom deze bevolkingsgroep in aanmerking komt voor een jaarlijkse griep-prik. Het effect dat het coronavirus op hen heeft, is veel groter. In het eerste jaar (maart 2020-maart 2021) zijn er ongeveer 15.500 mensen aan het virus overleden. Velen waren ouder dan 80 jaar: zo'n 30 procent van de besmette tachtigplussers overleed, ruim 4000 personen.¹³

Tegen deze achtergrond zou het niet vreemd zijn als tijdens deze pandemie naar deze groep kwetsbaren en hun verzorgenden relatief veel aandacht zou uitgaan. Alvorens mogelijke verklaringen te geven voor deze relatief beperkte aandacht voor de verpleeghuizen, wordt eerst kort aangegeven waarom juist verpleeghuizen zo hard getroffen werden.

6.3.1 *Waarom juist verpleeghuizen zo getroffen?*

Hoe kan het dat de verpleeghuizen juist zo hevig getroffen werden door het coronavirus, terwijl deze instellingen al op 20 maart feitelijk op slot

11 Bij 17.357 personen was COVID-19 vastgesteld; bij 2673 personen werd COVID-19 vermoed.

12 CBS, 7 april 2021. Nieuws: '3,9 duizend mensen overleden aan COVID-19 in december 2020'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/14/3-9-duizend-mensen-overleden-aan-covid-19-in-december-2020.

13 NRC Handelsblad, 26 februari 2021, 'De gevolgen van het virus'.

gingen; in het zwaarst getroffen gebied (Brabant en Limburg) zelfs al een week eerder. Bewoners kwamen niet (meer) buiten en bezoekers kwamen er niet meer in. Toch zouden de gevolgen van de pandemie nergens zo groot zijn als juist in de verpleeghuizen.

Ook onderzoekers en instellingen die zich specifiek richten op de verpleegzorg stelden zich deze vraag en in de loop van de tijd kwam daar een steeds nauwkeuriger antwoord op. Onderstaande praatplaat van het Universitair Netwerk Ouderenzorg geeft in belangrijke mate de kern van het antwoord weer en is vooral een advies aan de medewerkers in deze sector.



Bron: UNO Amsterdam

Bewoners van verpleeghuizen uitten hun klachten vaak wat anders en konden vaak niet goed aangeven dat ze zich niet lekker voelden. Ook toonde een flinke groep geen bekende klachten als verhoging of veel hoesten. Hun klachten waren vrij vaak asymptomatisch: verminderde eetlust, grotere passiviteit, veranderd gedrag. Aan de meeste bewoners was het ook moeilijk uit te leggen wat het virus betekende en waarom

het bijvoorbeeld belangrijk was om geregeld de handen te wassen en onderling afstand te houden. Op een gegeven moment werden daarom in veel verpleeghuizen de dementerende ouderen (vaak de meerderheid van de populatie) feitelijk opgesloten op hun kamer, zodat ze niet meer de hele dag over de afdeling zouden zwerven. In de meeste verpleeghuizen bleek de anderhalvemeterregel ook fysiek lastig te realiseren: smalle gangen en relatief veel mensen dicht op elkaar. De gebouwen en voorzieningen zijn niet zo ingericht als ziekenhuizen.

Deze factoren maakten het tijdens de eerste golf, toen alles nog nieuw en onbekend was, lastig om vast te stellen of mensen besmet waren, terwijl de bewoners ondertussen wel anderen besmet konden hebben. Dat verklaarde ook dat sommige verpleeghuizen verrast werden door een plotselinge uitbraak. Faciliteiten om personen te scheiden waren aanvankelijk maar in beperkte mate aanwezig. Pas na een aantal weken kwamen in verpleeghuizen separate corona-units (cohort-verpleging).

Voor het personeel was het aanvankelijk dus lastig besmettingen te constateren, ook omdat er in de eerste weken nog geen systematische werkwijze was (bijvoorbeeld diverse metingen verrichten). Er was sprake van een chronisch tekort aan beschermingsmiddelen en van medewerkers werd verwacht dat ze zo lang mogelijk zouden doorwerken, terwijl er voor hen nauwelijks mogelijkheden waren om zich te laten testen. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot ziekenhuizen die vaak over eigen test- en analysefaciliteiten beschikten.

Zowel voor- als nadat het bezoekverbod was ingesteld, kwam het virus de verpleeghuizen in. Een fors deel van de besmettingen kwam binnen door personeelsleden die niet wisten dat ze besmet waren. Ook inwoners van de verpleeghuizen die kort in het ziekenhuis hadden gelegen en nadien weer terugkeerden naar hun verpleeghuis, namen het virus mee naar binnen. Onderzoek toonde gaandeweg aan, dat wanneer in de directe omgeving van een verpleeghuis veel coronabesmettingen waren, de kans groot was dat het virus ook het verpleeghuis binnen zou komen.

En ten slotte is er natuurlijk nog een andere belangrijke reden. In de verpleeghuizen verblijven de kwetsbaarste personen, die gemiddeld een duidelijk lagere weerstand hebben en dus ook gemakkelijker besmet

raken. Vervolgens zijn de gevolgen van de besmetting, gezien de leeftijd en de gemiddelde gezondheidssituatie, beduidend groter. Ondanks deze grotere risico's is – zeker in de eerste periode – de aandacht voor deze groep relatief beperkt. Daarbij lijken verschillende factoren een rol te hebben gespeeld.

6.3.2 *Alle ballen op de ic-capaciteit*

De ernst van de corona-uitbraak werd in ons land vrij snel gerelateerd aan de ic-capaciteit. Na de beelden te hebben gezien van uitpuilende ziekenhuizen in Italië en de vreselijke taferelen die zich daar afspeelden, werd dit voor ons het dominante doemscenario: meer personen die beademing en een ic-bed behoefden dan waarover wij in ons land zouden beschikken. Al vrij kort na de uitbraak in Brabant bleek daar de ziekenhuiscapaciteit onvoldoende en moest een beroep worden gedaan op de capaciteit van andere ziekenhuizen in de rest van het land. Die eerste weken was alle aandacht hierop gericht. Dagelijks kregen we in de media de exacte getallen voorgeschoteld van het aantal besmette personen dat was opgenomen in het ziekenhuis en de aantallen coronapatiënten op de ic-bedden. Een stijgende curve bracht op veel plaatsen grote spanning teweeg, waaronder in de Tweede Kamer. Iedere keer moest de minister toezeggingen doen om een nog groter aantal ic-bedden te garanderen. Dit betekende dat vanaf vrijwel de eerste week de ernst van de coronacrisis vooral werd geduid aan de hand van met name de ic-capaciteit (bezette bedden). Die grafiek werd dagelijks bijgehouden en in de media (zowel in kranten als journaals) weergegeven. Veel minder aandacht ging uit naar het aantal besmette personen in verpleeghuizen, het aantal uitgestelde behandelingen in ziekenhuizen of het aantal dagen dat kinderen geen regulier onderwijs hadden genoten. De crisis werd eenzijdig 'geframed' aan de hand van het aantal coronapatiënten dat in het ziekenhuis en in het bijzonder op de ic-afdeling was opgenomen.

6.3.3 De 'talking heads'

In enkele weken tijd werden Ernst Kuipers, Diederik Gommers en verschillende andere deskundigen (Kluytmans, Koopmans, Friedrich, Berden, Vossen) bekende tv-persoonlijkheden. Een aantal van hen was lid van het Outbreak Management Team (OMT), waar Jaap van Dissel als voorzitter de scepter zwaaide. Kuipers, een internist en voorzitter van de raad van bestuur van het Erasmus Medisch Centrum, stond als voorzitter van het Landelijk Netwerk Acute Zorg aan de wieg van het Landelijk coördinatiecentrum patiënten spreiding (LCPS). Het LCPS kreeg de regie voor de spreiding van coronapatiënten over Nederlandse ziekenhuizen. Maandenlang stonden journalisten voor het Erasmus Medisch Centrum om dagelijks verslag te doen van de situatie. Vele maandagmiddagen hield Kuipers een persconferentie. Aanvankelijk betrof dat vooral de beddenscapaciteit en de gewenste spreiding, maar gaandeweg kwamen tijdens deze bijeenkomsten steeds meer onderwerpen ter sprake.

Diederik Gommers, een intensivist en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Intensive Care, kwam in beeld toen in de tweede helft van maart de schaarste van de ic-capaciteit centraal kwam te staan. Aanvankelijk was Gommers alleen de man die aangaf hoeveel bedden er waren en helder uitlegde waar de grenzen lagen (meer bij het verplegend personeel dan bij de artsen, bedden of apparatuur!). Daarmee gaf hij gepast tegengas aan de Tweede Kamer die op een gegeven moment al 1700 of zelfs 2000 beschikbare ic-bedden wilde. Gommers werd vooral door zijn vriendelijke uitstraling en heldere taal en zijn optreden met 'virus-ontkenner' Famke Louise een graag geziene gast in talkshows en daarmee met collega Kuipers bijna niet meer van de beeldbuis 'weg te slaan'. Zijn intree op Instagram leverde in enkele weken meer dan 400.000 volgers op.

Hun veelvuldige optredens op televisie en ook bij sessies in de Tweede Kamer maakten ze bij uitstek de ideale pleitbezorgers van de dreigende problematische situatie in de ziekenhuizen. Het zal niet vaak voorkomen dat adviseurs een zo groot stempel op de crisisaanpak drukken. De verantwoordelijk minister De Jonge had het zelf niet beter kunnen doen. Een deskundige 'witte jas' komt in zo'n crisis altijd beter over dan een minister (die het vooral van zijn schoenen moest hebben).

Tegenover dit ‘ziekenhuisgeweld’ was de verpleeghuiszorg kansloos. Aanvankelijk werd in het OMT de ouderengezondheidszorg niet vertegenwoordigd. Op televisie waren bijdragen van hoogleraren ouderenzorg of van personeelsleden uit deze sector schaars. De bestuursvoorzitter van Humanitas verwoordde het later kernachtig: ‘Waarom stond er naast Ernst Kuiper die de woordvoering voor de acute zorg deed, niet ook op alle journaals een landelijk woordvoerder van de langdurige zorg? Ik heb dat gemist.’¹⁴

De sector ontbeerde één of enkele spraakmakende ‘*talking heads*’ die overtuigend de belangen van deze sector behartigden en inzicht konden geven in de problematiek in de verpleeghuizen. Tegelijkertijd waren diegenen die permanent in de media verschenen zo gefocust op hun deel van het verhaal dat zij feitelijk primair belangenbehartigers waren voor de acute zorg. Op zich begrijpelijk, want de situatie in de ziekenhuizen was de eerste maanden ook nijpend. Het was dan ook niet zo heel vreemd dat eind december Kuipers en Gommers publiekelijk pleitten om ziekenhuispersoneel met voorrang te vaccineren, terwijl het voornemen was te beginnen met de alleroudsten en het personeel van verpleeghuizen en andere zorginstellingen. Daarmee legden ze ‘een bom onder het kabinetsbeleid’.¹⁵

6.3.4 Ouderenzorg als non-issue

Tegenover alle belangstelling die uitging naar de ziekenhuizen was de eerste maanden het thema van de ouderenzorg en de verpleeghuizen feitelijk onbeduidend. Alle ogen waren op de ziekenhuizen gericht en op het grote belang om de coronapatiënten die daar lagen, te redden. Dat er ondertussen vele honderden ouderen kwamen te overlijden in verpleeghuizen, kreeg veel minder aandacht. Pas medio april werd een vertegenwoordiger uit deze sector permanent lid van het OMT en op

14 *De Groene Amsterdammer*, 2 september 2020. ‘De eerste golf: Verpleeghuizen onder druk’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.groene.nl/artikel/eenzaamheid-is-desastreus-voor-mensen.

15 *Algemeen Dagblad*, 30 december 2020. Nieuws binnenland: ‘Gommers en Kuipers leggen bom onder kabinetsbeleid: “Maandag personeel ziekenhuizen vaccineren”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/gommers-en-kuipers-leggen-bom-onder-kabinetsbeleid-maandag-personeel-ziekenhuizen-vaccineren~aai572aec/.

11 mei kwam voor het eerst een vertegenwoordiger van de ouderenzorg een toelichting geven in de Tweede Kamer.

Uiteindelijk valt natuurlijk niet zozeer Kuipers en Gommers iets te verwijten, maar gaat het veel meer om de prioriteit die uitgaat naar de acute zorg ('cure') boven de VVT-zorg ('care'). Wij zijn veel meer geïnteresseerd in ziekenhuizen, waar mensen hopelijk beter gemaakt kunnen worden, dan in verpleeginstellingen, waar mensen begeleid worden naar hun einde. Wij zien graag op tegen helden. Vrijwel geen student die aan zijn studie begint, zal zeggen dat hij verpleeghuisarts wil worden. Er zijn vele series over ziekenhuizen, maar nauwelijks een serie over een verpleeghuis. Ook nu waren er vele beelden en verhalen uit de ziekenhuizen; de verpleeghuizen zaten op slot en hooguit zagen we hoe familieleden probeerden door de ruiten heen nog wat contact te onderhouden.

6.4 Afronding

Niet voor niets worden verpleeghuizen wel de ic-bedden van de ouderenzorg genoemd. Van de ouderen verblijven de meest kwetsbaren – waarvan een groot deel dementerend is – in verpleeghuizen. Toch kregen de ic-bedden in de ziekenhuizen veel meer aandacht en werden experts als Kuipers en Gommers onze nieuwe helden. Inmiddels weten wij dat met name ook de aanpak van de ouderenzorg, en daarbinnen weer die van de verpleeghuizen, een cruciale factor was die verklaarde dat de ic-capaciteit in ons land niet over 'de top' ging. Dat ziekenhuizen een effectieve behandelplek waren, is mede te danken aan de flexibiliteit in de capaciteitsplanning van de verpleeghuizen. Verpleeghuizen creëerden ruimte voor de opvang van zieke mensen die uit de ziekenhuizen werden ontslagen.¹⁶ Het feit dat in Nederland in vergelijking met bijna alle andere Europese landen relatief weinig mensen gebruik hebben gemaakt van de ic-capaciteit is een rechtstreeks gevolg van de aanpak van de ouderenzorg in ons land.

¹⁶ Nieuwsbrief Verpleeghuiszorg, 6 juli 2020. 'Wilco Achterberg: "Dit is waarvoor we het doen"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.waardigheidentrots.nl/praktijk/achterberg-academisch-netwerk-corona/.

Achteraf moeten wij constateren dat wij als samenleving niet steeds de aandacht hebben geschonken aan de groep meest kwetsbaren. Feitelijk blijken ouderen veruit het meest getroffen door het coronavirus, terwijl al onze aandacht op de ziekenhuizen en de ic-capaciteit was gericht. Ook hebben wij veel te luid de loftrumpet geschald voor het ziekenhuispersoneel of – beter geformuleerd – hebben wij veel te weinig oog gehad voor de onschatbare waarde van het zorgpersoneel in de ouderenzorg. Zij zijn – zeker tijdens de eerste golf, toen zij achteraan stonden bij de verdeling van de persoonlijke beschermingsmiddelen – knap in de steek gelaten door velen. Sommigen klaptten voor ziekenhuispersoneel en maakten tegelijkertijd het zorgpersoneel in het verpleeghuis harde verwijten, omdat zij hun vader of moeder niet mochten zien. ‘Waar ziekenhuispersoneel als helden op het schild gehesen werd, zat je als verpleeghuismedewerker zo ongeveer in de criminele hoek.’¹⁷

17 *De Groene Amsterdammer*, 2 september 2020. ‘De eerste golf: Verpleeghuizen onder druk’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.groene.nl/artikel/eenzaamheid-is-desastreus-voor-mensen.



Boa's in actie op de Dam Amsterdam. Stop met agressie en geweld naar handhavers. Minister geef ons snel de #verdedigingsmiddelen. Iedere dag is er één te lang!

Nederlandse BOA Bond @DeBOABond

7

Boa's in de coronacrisis: een gouden kans?

Teun Eikenaar

7.1 Inleiding

Een van de ankerpunten van het coronabeleid was het beheersbaar houden en sturen van gedrag. Telkens beklemtoonden bestuurders dat we het virus samen onder controle zouden kunnen krijgen en telkens werd benadrukt dat het van ons gedrag afhankelijk was of maatregelen zouden worden aangescherpt of dat ze versoepeld konden worden. Gaandeweg werd de coronacrisis, naast een gezondheidscrisis, dan ook een 'gedragscrisis' genoemd.¹ De coronapandemie betekende daarmee dat niet alleen artsen en verpleegkundigen in het centrum van de aandacht stonden, maar dat er ook een groot appel werd gedaan op handhavende en toezichthoudende beroepen. Maatregelen moesten immers eerst en vooral worden nageleefd, voor er een uitweg uit deze crisis kon zijn.

Deze nadruk op gedrag betekende dat het coronajaar 2020 óók het jaar was van de buitengewoon opsporingsambtenaren, of boa's.² Deze gemeenteambtenaren zijn belast met normhandhaving in de openbare ruimte en zijn de afgelopen jaren een steeds nadrukkelijker geüniformeerde aanwezigheid in het straatbeeld geworden. Zij zijn uitgegroeid tot de belangrijkste handhavende beroepsgroep in de openbare ruimte, naast de politie. In het jaar waarin corona allesoverheersend was, lijken zij definitief uit de schaduw van de politie te zijn

1 Deze typering is onder meer afkomstig van burgemeester Ahmed Aboutaleb. *Algemeen Dagblad*, 26 september 2020. Nieuws: Aboutaleb waarschuwt voor nieuwe maatregelen: 'Dit is een coronacrisis, gezagscrisis en een gedragscrisis'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/rotterdam/aboutaleb-waarschuwt-voor-nieuwe-maatregelen-dit-is-een-coronacrisis-gezagscrisis-en-een-gedragscrisis-a7be702c/.

2 In dit hoofdstuk gaat het uitsluitend over het optreden van boa's in de openbare ruimte. Boa's worden echter ook ingezet in andere domeinen, zoals het openbaar vervoer of (als leerplichtambtenaar) in het onderwijs. Zie de *Beleidsregels BOA*.

getreden. Zo kan 2020 ook gezien worden als het jaar waarin de boa zich volledig gemanifesteerd heeft als serieuze beroepsgroep, zowel in taakuitoefening als in beeldvorming.

In dit hoofdstuk worden enkele van de meest opvallende ontwikkelingen rondom de boa's gedurende de coronapandemie beschouwd. Dat doe ik door op berichtgeving te reflecteren en uit recente ontwikkelingen twee dilemma's te destilleren die tekenend zijn voor de rol van boa's onder deze bijzondere omstandigheden.³ Het gaat daarbij ten eerste om het behoud van gezag, terwijl de regels die gehandhaafd moesten worden complex, veranderlijk en (soms) inconsistent waren. Ten tweede zal ik ingaan op de vraag of het appel tot paraat en daadkrachtig optreden dat tijdens deze crisis op de boa's werd gedaan, samen kan gaan met hun meer sociaal-preventieve, wijkgerichte aanpak.

7.2 Boa's tijdens de coronapandemie: nieuwe taken, (werk)druk en incidenten

De ontwikkelingen rondom de boa's gedurende de coronapandemie lijken over elkaar heen te buitelen en nooit eerder waren gemeentelijke handhavers zo vaak in het nieuws. Eind maart 2020 kondigen de veiligheidsregio's noodverordeningen af en direct is duidelijk dat de politie en de boa's hierbij een belangrijke rol zullen vervullen. Met het ingaan van die noodverordeningen worden de domeinlijsten met taken van de boa's aangepast, zodat ook zij kunnen toezien op de maatregelen die voortvloeien uit de noodverordeningen (Abraham & Van Soomerem, 2020, p. 83).⁴ De handhavers krijgen het vooral druk met het toezien op de anderhalvemetermaatregel en het verbod op samenkomsten, niet in de laatste plaats omdat de politie het druk krijgt met andere taken die voortvloeien uit de coronacrisis, zoals het verlenen van noodhulp door een toename van incidenten, het beëindigen van illegale feesten of het begeleiden van demonstraties. Zo merkt Richard Gerrits – voorzitter van boa-vakbond ACP – in het dagblad *Trouw* op

3 Met dank aan Frank Dut, Bas van Stokkom, Jan Terpstra en Dennie Wauben voor het meedenken en hun commentaar op een eerdere versie.

4 Zie tevens de berichtgeving op de website van het Veiligheidsberaad. Op 9 april 2021 ontleend aan www.veiligheidsberaad.nl/2020/03/26/groepsvormingsverbod-voor-hele-veiligheidsregio/.

dat het handhaven van coronamaatregelen vooral op de schouders van boa's neerkomt.⁵ Ook Sten Meijer van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid merkt op dat boa's de 'vooruitgeschoven post' in handhaving zijn geworden, meer nog dan de politie.⁶ Het betekent dat de boa's het toezien op overlast in de openbare ruimte (zwerfvuil, fietsen op de stoep, parkeeroverlast enzovoort) sinds maart 2020 moeten combineren met handhaving van de coronaregels.⁷ In de praktijk lijkt het er echter op neer te komen dat voor die reguliere taken maar weinig tijd resteert (Abraham & Van Soomen, 2020, p. 85).

Het uitvoeren van de nieuwe taken gaat niet zonder slag of stoot. Een probleem daarbij is dat de veranderlijke en niet-eenduidige coronaregels soms moeilijk uit te leggen zijn, laat staan te handhaven. Ook nemen onder het publiek gaandeweg de frustraties toe over inconsistenties in het coronabeleid en de bijbehorende regels. De lontjes worden steeds korter naarmate regels langer gelden, strenger worden of als onlogisch overkomen, zo valt in getuigenissen van boa's in de media te lezen.⁸

Daarnaast neemt ook de werkdruk toe met de groei van het aantal regels. Dat is vooral merkbaar tijdens de 'tweede golf' in het najaar van

- 5 *Trouw*, 14 april 2020. Nieuws: 'Geef de boa tijdens coronacrisis pepperspray of een wapenstok'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/geef-de-boa-tijdens-coronacrisis-pepperspray-of-een-wapenstok-bb37f82b/.
- 6 *De Stentor*, 21 oktober 2020. Nieuws: 'Regio stuurt massaal extra boa's de straat op om coronaregels te handhaven'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.destentor.nl/zwolle/regio-stuurt-massaal-extra-boa-s-de-straat-op-om-coronaregels-te-handhaven-a6837b4f/.
- 7 Zie bijvoorbeeld ook *Trouw*, 27 maart 2020. Nieuws: 'Corona heeft dit vrijgevochten volkje getemd, iedereen houdt braaf afstand'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/corona-heeft-dit-vrijgevochten-volkje-getemd-iedereen-houdt-braaf-afstand-bf2bbcc7/.
- 8 Zie bijvoorbeeld *Algemeen Dagblad*, 16 november 2020. Nieuws: 'Boa's hebben het drukker dan ooit: "Sommigen denken dat corona niet bestaat, vaak helpt een goed gesprek"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/rotterdam/boa-s-hebben-het-drukker-dan-ooit-sommigen-denken-dat-corona-niet-bestaat-vaak-helpt-een-goed-gesprek-a5bf4968/. *EenVandaag*, 14 mei 2020. Nieuws: 'Wat mag wel en wat mag niet? Boa's merken frustraties over coronamaatregelen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.eenvandaag.nl/item/wat-mag-wel-en-wat-mag-niet-boas-merken-frustraties-over-coronamaatregelen/. *Trouw*, 24 oktober 2020. Reportage: 'Boa's merken: "In de tweede lockdown zijn de lontjes korter dan ooit"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/boa-s-merken-in-de-tweede-lockdown-zijn-de-lontjes-korter-dan-ooit-b69e5eb5/. *Hart van Nederland*, 20 mei 2020. Politiek: 'Agenten en boa's vol vragen over coronaregels: "Het is niet te handhaven"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.hartvannederland.nl/nieuws/2020/agenten-en-boas-vol-vragen-over-coronaregels/. *NRC*, 17 oktober 2020. Nieuws: 'De BOA worstelt met aangescherpte regels. "Excuses voor de verwarring"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/10/17/de-boa-worstelt-met-aangescherpte-regels-excuses-voor-de-verwarring-a4016405.

2020. Na een relatief rustige zomer, waarin er sprake is van versoepeling van regels en minder strenge handhaving, volgen er vanaf oktober, in reactie op toenemende besmettingen, verschillende aanscherpingen. Het betekent dat ook op de boa's een groter beroep wordt gedaan. Op 21 oktober formuleert het Veiligheidsberaad bij monde van voorzitter Hubert Bruls bijvoorbeeld het verlangen dat agenten en boa's 'een stap naar voren zetten', harder optreden tegen corona-overtreders en strenger handhaven op samenkomsten. In november wordt de groeps-grootte in de openbare ruimte teruggebracht naar maximaal twee mensen en ook daarvan wordt verlangd dat vooral boa's dat gaan handhaven. Nog los van deze toename in regels neemt de druk op de diensten Toezicht & Handhaving toe omdat boa's ook zelf kwetsbaar blijken voor corona. In juli moet bijvoorbeeld het voltallige team Toezicht & Handhaving van de gemeente Schiedam in quarantaine, nadat negen medewerkers positief zijn getest.⁹

In reactie op deze eisen en de toegenomen (werk)druk roeren de boabonden zich steeds vaker. Zo kwalificeren vertegenwoordigers van de bonden het verlangen van het Veiligheidsberaad om harder op te treden als 'volstrekt onuitvoerbaar' en 'van de realiteit losgezongen'. Hetzelfde geldt voor de suggestie om de verplichte thuisquarantaine na contact met een coronapatiënt te laten handhaven door boa's.¹⁰ Soms leidt het ertoe dat helemaal geen coronaboetes meer worden uitgedeeld, zoals eind september in de gemeente Haarlemmermeer.¹¹ Ook wanneer in november de besmettingen oplopen en de maximale groeps-grootte op straat wordt teruggebracht naar twee personen, besluiten sommige gemeenten om hun boa's dat niet te laten handhaven.¹²

9 Nu.nl, 20 juli 2020. Nieuws: 'Alle Schiedamse boa's twee weken in quarantaine na corona-uitbraak'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nu.nl/coronavirus/6065642/alle-schiedamse-boas-twee-veck-en-in-quarantaine-na-corona-uitbraak.html.

10 *EenVandaag*, 12 augustus 2020, Nieuws: 'BOA-Bond ziet handhaven van verplichte thuisquarantaine niet zitten'. Op 9 april 2021 ontleend aan <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/boa-bond-over-plan-verplichte-quarantaine-in-deze-druk-is-handhaving-gewoon-niet-meer-mogelijk/>.

11 HCNieuws.nl, 26 september 2020. Nieuws: 'Veel druk op Boa's: geen corona-boetes in Haarlemmermeer'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.hcnieuws.nl/premium/lokaal/corona/365619/veel-druk-op-boa-s-geen-corona-boetes-in-haarlemmermeer.

12 BOA-expertisecentrum, 6 november 2020. Nieuws: 'Coronamaatregelen strenger, boa's terughoudend'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.boa-expertisecentrum.nl/news/view/57979806/coronamaatregelen-strenger-boas-terughoudend.

Een laatste centrale thema dat het coronajaar voor de boa's kenschetst is het geweld tegen deze beroepsgroep en de roep om meer geweldsmiddelen, zoals een wapenstok en pepperspray. Afgaande op berichtgeving in de media lijkt dit haast de meest in het oog springende rode lijn in het werk van boa's gedurende de coronapandemie. Reeds in de eerste maanden groeit de lijst met uiteenlopende incidenten waarbij boa's betrokken raken, van vechtpartijen, tot mishandeling en andere agressie jegens boa's. Eind mei zet dagblad *Trouw* enkele voorbeelden op een rijtje:

'Begin april krijgt een boa in Roosendaal een bak friet en een vuist tegen zijn hoofd, nadat hij een groep waarschuwde afstand te houden. Een paar dagen later wordt een boa in Tilburg geschopt. In Baarn rijdt een mountainbiker een boa opzettelijk aan. Op Eerste Paasdag worden twaalf boa's geslagen en geschopt door een groep twintigers in Rotterdam, die lak hebben aan de coronamaatregelen. Vijf handhavers raken gewond, twee moeten naar het ziekenhuis. Ook in Amsterdam worden die dag drie boa's belaagd. Een boa belandt met hoofdletsel in het ziekenhuis, nadat hij jongens in IJmuiden aansprak omdat zij van een pier probeerden te springen.'¹³

Vooraf de massale vechtpartij op Eerste Paasdag in Rotterdam en de belaging van boa's op 21 mei op het strand in IJmuiden zullen veel mensen bijblijven (al was dat laatste incident niet direct corona-gerelateerd).¹⁴ Mede als reactie op deze incidenten pleiten sommige boa's en de vakbonden voor meer geweldsmiddelen voor gemeentelijke handhavers. Eind mei voeren boa's protestacties uit in verschillende steden en ook daarna verdwijnt het ongenoegen niet van de agenda.¹⁵ De protesten en

13 *Trouw*, 26 mei 2020. Nieuws: 'Boa's komen in opstand: "Zonder pepperspray staan we erbij als gekke henkie"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/boa-s-komen-in-opstand-zonder-pepperspray-staan-we-erbij-als-gekke-henkie-b3d74827/.

14 *Algemeen Dagblad*, 13 april 2020. Nieuws: 'Mannen mishandelen boa's in Rotterdam: "Het voelde alsof ze voor hun leven moesten vechten"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/rotterdam/mannen-mishandelen-boa-s-in-rotterdam-het-voelde-alsof-ze-voor-hun-leven-moesten-vechten-a6d719e9/. *NH nieuws*, 21 mei 2020. Nieuws: 'Boa naar ziekenhuis na mishandeling bij het strand van IJmuiden'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nhnieuws.nl/nieuws/267614/boa-naar-ziekenhuis-na-mishandeling-bij-het-strand-van-ijmuiden.

15 *Trouw*, 26 mei 2020. Nieuws: 'Boa's komen in opstand: "Zonder pepperspray staan we erbij als gekke henkie"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/boa-s-komen-in-opstand-zonder-pepperspray-staan-we-erbij-als-gekke-henkie-b3d74827/.

stakingen leiden er mede toe dat ook steeds meer bestuurders bereid blijken tot het verstrekken van een wapenstok en pepperspray aan boa's.¹⁶ Half november wordt besloten om in tien gemeenten een proef te doen met het verstrekken van de wapenstok aan boa's.¹⁷

7.3 Dilemma's van toezicht en handhaving tijdens de coronacrisis

De berichtgeving over de boa's bevat meerdere patronen waarmee de betekenis van dit coronajaar voor de boa's geduid kan worden. In het hiernavolgende worden twee centrale dilemma's uitgewerkt. De eerste van deze dilemma's draait om het handhaven van complexe, veranderlijke en inconsistente regelgeving en het behouden van gezag en legitimiteit. Het tweede dilemma draait om de vraag of flexibiliteit, paraatheid en daadkracht in de handhaving samen kunnen gaan met wijkgerichte, sociaal-preventieve werkvormen.

7.3.1 *Complexe regels, kwetsbaar gezag*

Dit hoofdstuk begon er al mee: de coronacrisis draait voor een belangrijk deel om gedrag, het naleven van regels, het toezicht daarop, en de handhaving daarvan. Dat daarin ook gemeentelijke handhavers een prominente rol spelen, is niet voor iedereen een vanzelfsprekendheid. Toch zijn boa's al jaren niet meer uit het straatbeeld weg te denken. Sterker nog, de afgelopen twintig jaar zijn boa's langzaam uitgegroeid tot een handhavende beroepsgroep die zich kan meten met de politie, zelfs als in acht wordt genomen dat er nog altijd meer politie- dan boa-capaciteit is.

16 Zoals de Amsterdamse burgemeester Halsema. *Telegraaf*, 14 september 2020. Nieuws: 'Halsema wil boa's wapenstok geven'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.telegraaf.nl/nieuws/886196807/halsema-wil-boa-s-wapenstok-geven.

17 RTL Nieuws, 16 november 2020. Nieuws: 'Boa's in 10 gemeenten beginnen 1 januari proef met wapenstok'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5197349/boas-10-gemeenten-beginnen-1-januari-proef-met-wapenstok.

Boa-capaciteit

Het aantal boa's dat werkzaam is in de openbare ruimte (domein 1) kan bepaald worden op basis van de door de dienst Justis (vallend onder het ministerie van Justitie en Veiligheid) uitgegeven actieve boa-akten. In februari 2020 betrof dit aantal 4.075 boa-akten, hoewel dit mogelijk een lichte overschatting betreft doordat niet altijd geregistreerd wordt wanneer een boa uitgeschreven wordt (zie Abraham & Van Soomeren, 2020, p. 39). Voor wat betreft de operationele sterkte van de politie kan bijvoorbeeld uit de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 30 juni 2020 afgeleid worden dat de politie verwachtte het jaar 2020 af te sluiten met 50.454 fte (inclusief aspiranten).¹⁸ Afgaande op die getallen lijkt het alsof de politie nog altijd vele malen meer bezetting op straat heeft. Echter, waar de circa 4.000 boa's hoofdzakelijk worden ingezet voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte, geldt dat voor de ruim 50.000 agenten allerminst: onder deze operationele sterkte vallen allerlei uiteenlopende functies. Over het algemeen lijkt er al jaren sprake van een trend, waarbij de politie juist steeds minder zichtbaar op straat aanwezig is, in weerwil van een getalsmatige toename (zie ook Haagsma, et al., 2012).

Boa's hebben toezicht en handhaving in de openbare ruimte voor een belangrijk deel op zich genomen en daarin een belangrijke rol van de politie overgenomen (zie Eikenaar, 2017; Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Van Stokkom & Foekens, 2015). In die zin vormt de handhaving van de coronaregels een bestending en misschien zelfs wel het *pièce de résistance* van die ontwikkeling tot nu toe. Tegelijkertijd behelst die ontwikkeling een krachtproef: boa's worden voluit met de complexiteit van de crisis en – vooral – de bijbehorende complexe regels geconfronteerd. Een van de rode draden in de berichtgeving is dan ook het toenemend onbegrip onder het publiek voor de regelgeving en de uitdagingen die dat met zich meebrengt voor de gemeentelijk handhavers.

Voor veel Nederlanders was het soms uitermate ingewikkeld om de regels goed te begrijpen én goed op te volgen. Er waren namelijk niet alleen regels die bepaalden dat men anderhalve meter afstand diende te houden, maar ook regels die een verbod op groepsvorming verordonneerden, regels die afwijkende uitgangpunten voor gezinnen beheldden, uitzonderingen voor sporten in bepaalde verbanden, uitzonderingen voor kinderen tot 12 jaar, verschillende regels voor

¹⁸ TK 2019-2020, 29628, nr. 951.

situaties binnenshuis en voor situaties buitenshuis, enzovoort. Daarbij verschilden die regels aanvankelijk ook nog eens per veiligheidsregio en gemeente.

Dit zorgde er mede voor dat sommige van de overtredingen niet intentioneel begaan werden en zelfs moeilijk verwijtbaar waren, terwijl de consequenties aanvankelijk ingrijpend waren door de hoge boetes en het bijbehorende strafblad.¹⁹ Ook stond soms de proportionaliteit ter discussie. Een voorbeeld daarvan is de boete van 390 euro die vier mensen elk van twee boa's kregen toen zij in april in Schiedam een gebakje aten op een bankje in een plantsoen. De verbouwereerde Schiedammers werden echter niet bekeurd voor het niet naleven van de anderhalvemeterregel, daar hielden zij zich namelijk aan, maar voor het niet naleven van de regel omtrent het samenscholingsverbod. In Schiedam gold op dat moment namelijk dat mensen niet met meer dan twee personen bijeen mochten komen. Het incident leidde tot veel verontwaardiging en onbegrip en haalde zelfs het NOS journaal.²⁰

Daarnaast zorgde ook de veranderlijkheid van de regels voor veel onbegrip. Verschillende noodverordeningen wisselden elkaar af. Sinds het begin van de pandemie in maart 2020 werden regels en boetes aangescherpt, versoepeld en daarna weer aangescherpt. Het onbegrip dat daarvan het gevolg was, maakte het werk voor de boa's een stuk lastiger.²¹ Ook nam gaandeweg het jaar het onbegrip toe vanwege de impact van de regels, zeker naarmate deze langer aanhielden. Zo zal het voor veel mensen die gewaarschuwd of bekeurd werden, voelen alsof boa's en de politie ook hun laatste 'verzetjes' kwamen bederven; 'mogen we ook al niet meer winkelen' en 'mogen we ook al niet meer in het park afspreken'. Dit onbegrip nam nog extra toe door een aantal ervaren

19 Tot aan de invoering van de coronaspoedwet had de coronaboete (strafbeschikking) een hoogte van 390 euro en leidde ze tot een aantekening in het strafblad. Met de invoering van de spoedwet is de boete verlaagd naar 95 euro, hetgeen ook betekent dat ze geen strafblad meer oplevert.

20 *Schiedam 24*, 15 mei 2020. Nieuws: 'Flinke boete voor vier gebakjes'. Op 9 april 2021 ontleend aan [schiedam24.nl/nl/nieuws/nieuws/flinke-boete-voor-vier-gebakjes/14147](https://www.schiedam24.nl/nl/nieuws/nieuws/flinke-boete-voor-vier-gebakjes/14147).

21 BNR, 2 oktober 2020. Nieuws: 'Boa's verbaasd over lagere coronaboete'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.bnr.nl/nieuws/politiek/10422596/boa-s-verbaasd-over-lagere-coronaboete. *Eindhovens Dagblad*, 22 juni 2020. Nieuws: 'Boa's zagen werk in coronatijd compleet veranderen: "Zonder regels wordt het een grote puinhoop"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ed.nl/eindhoven/boa-s-zagen-werk-in-coronatiid-compleet-veranderen-zonder-regels-wordt-het-een-grote-puinhoop-acb5feid/.

inconsistenties. Een belangrijke gebeurtenis in dit licht is de bruiloft van minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid. Tijdens die bijeenkomst bleken Grapperhaus en zijn gasten onvoldoende afstand te houden. Dit werd na uitgelekte foto's niet alleen breed uitgemeten in de pers en politiek, maar had ook direct invloed op het werk van de boa's. Zo ervoeren zij direct dat regels minder geloofwaardig waren geworden nu een belangrijk bewindspersoon op deze manier met de regels was omgegaan. Het leidde ertoe dat boa's minder boetes uitschreven en dat Grapperhaus in gesprek met een van de boa-vakbonden verantwoording aflegde over de gebeurtenissen.²²

Deze aspecten van de coronaregels betekenden voor de boa's een grote uitdaging, omdat zij de uitvoerders waren van het veranderlijke en soms moeilijk te begrijpen overheidsbeleid. Boa's zijn als vertegenwoordigers van het overheidsgezag mede het gezicht van die regels, en daarmee stonden zij letterlijk en figuurlijk in de frontlinie. Eén uitdaging in de representatie van het gezag was in 2020 dan ook een vrij evidente en directe: boa's moesten als vertegenwoordigers van het gezag steeds opnieuw uitleggen waar de regels voor stonden, waarom ze belangrijk waren, maar ze moesten ook zien om te gaan met het onbegrip dat daar mogelijk op volgde. Soms mondde dat onbegrip uit in verbaal of fysiek geweld, zoals de hierboven beschreven incidenten. Een tweede en daarmee samenhangende uitdaging lag op een meer fundamenteel niveau. Deze betreft de vraag hoe boa's te midden van de complexe regelgeving gezag en legitimiteit konden behouden. Regels veranderden steeds, waren onduidelijk en verwarrend, en werden soms ondermijnd door publiek bekende personen. Bovendien berustten de regels vaak op kennis van virologie die de gemiddelde boa mogelijk niet bezit, terwijl hij tegelijkertijd het hoofd moest bieden aan alternatieve interpretaties en complottheorieën. In dat speelveld was het de grote vraag hoe de boa's gezag en legitimiteit konden behouden in hun optreden in de openbare ruimte. In die zin is het veelzeggend dat

22 *De Telegraaf*, 31 augustus 2020. Nieuws: 'Boa's schrijven minder boetes uit na beelden bruiloft Grapperhaus'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.telegraaf.nl/nieuws/1453560033/boa-schrijven-minder-boetes-uit-na-beelden-bruiloft-grapperhaus. Zie ook NU.nl, 31 augustus 2020. Nieuws: 'Grapperhaus gaat met politie en boa's in gesprek vanwege huwelijksfoto'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nu.nl/coronavirus/6074444/grapperhaus-gaat-met-politie-en-boas-in-gesprek-vanwege-huwelijksfoto.html.

het incident rondom Grapperhaus' bruiloft direct in die termen werd uitgelegd door representanten van zowel boa's als politieagenten: de geloofwaardigheid en het gezag van deze handhavers hadden hierdoor een serieuze deuk opgelopen.²³

Principieel verschillen boa's hierin weinig van de politie. Ook de politie staat doorgaans voor de grote vraag hoe onder dit soort omstandigheden op te treden. In dit geval ging het bij beide beroepsgroepen om meer dan het meest zichtbare en evidente doel – namelijk handhaving van de coronaregels – en mede om de legitimiteit van handhavers als zodanig. In een essay over de Nederlandse politie ten tijde van de coronacrisis omschrijven Terpstra & Salet (2020) deze uitdaging in termen van sociale en normatieve legitimiteit. Daarin draait het om de vraag of burgers het optreden van politieagenten begrijpen en gerechtvaardigd vinden én of het voldoet aan fundamentele waarden en rechtsbeginselen. Beide vormen van legitimiteit zijn echter van zichzelf geen rustig bezit en moeten altijd actief verworven worden. Deze inspanning wordt des te groter wanneer de grondslagen van regels twijfelachtig of moeilijk uit te leggen zijn, en wanneer er voor anderen ogenschijnlijk andere maatstaven gelden, zeker wanneer dat publieke gezagsdragers betreft. Daarbij heeft het afkalven van die legitimiteit verreikende gevolgen. Pas als handhavende partijen legitiem gezag vertegenwoordigen, zullen burgers bereid zijn samen te werken, informatie uit te wisselen en überhaupt aanspreekbaar zijn op normoverschrijdingen (Terpstra & Salet, 2021).

Dit vraagstuk kan een-op-een op boa's toegepast worden, met die toevoeging dat boa's daarin mogelijk nog kwetsbaarder zijn dan politieagenten. Veel gemeentelijke diensten Toezicht & Handhaving komen namelijk voort uit stadswachtorganisaties die met name in de jaren negentig verantwoordelijk waren voor laagdrempelig toezicht op straat zonder bevoegdheden en voor de re-integratie van langdurig werklozen (Eikenaar 2017; Hauber, 1996). Hoewel deze erfenis in de afgelopen tien jaar in de meeste gemeenten grotendeels is afgeschud, hangt deze voorgeschiedenis nog altijd als een schaduw over de reputatie van boa's

23 NOS, 3 september 2020. Nieuws: 'Vakbond boa's blijft Grapperhaus steunen "vanwege staat van dienst voor bruiloft"'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2346549-vakbond-boa-s-blijft-grapperhaus-steunen-vanwege-staat-van-dienst-voor-bruiloft.html.

heen. Dit is ook merkbaar in hun werkopvattingen en verhouding met de politie. Veel boa's hebben nog steeds het gevoel zich te moeten bewijzen en zich in te moeten vechten in een gedeeld handhavingsdomein (Eikenaar, 2017). Ook het gezag van boa's lijkt door die specifieke geschiedenis en het daaruit voortkomende hardnekkige imago van 'minderwaardige stadswachten' kwetsbaarder dan dat van de politie. Deze achtergrond verdiept het dilemma waaraan deze frontlijnwerkers het hoofd moesten bieden gedurende de coronapandemie: complexe, inconsistente en veranderlijke coronaregels handhaven, terwijl hun gezag toch al broos is.

7.3.2 *Handhaven in een crisisperiode: kans of bedreiging?*

Toch vormde de coronacrisis niet alleen een bedreiging voor het gezag van de boa zoals hiervoor is beschreven, maar juist ook een kans en gelegenheid om eindelijk dat taaie negatieve imago af te schudden. In weerwil van alle geweldsincidenten, is de waardering voor boa's tijdens deze crisis toegenomen, althans in de beleving van de boa's zelf (Abraham & Van Soomeren, 2020). Ook lijkt in veel steden de samenwerking met de politie wat verbeterd te zijn: de crisis heeft deze beroepsgroepen in ieder geval gedeeltelijk in elkaars armen gedreven, al is het alleen maar voor de reikwijdte en duur van de pandemie (Abraham & Van Soomeren, 2020). De emancipatie van gemeentelijk handhavers lijkt met de coronacrisis dan ook zijn laatste fase bereikt te hebben. Ze hebben een grote mate van flexibiliteit, paraatheid, daadkracht en snelle inzetbaarheid laten zien. Tijdens een crisis, zeker een crisis als deze, moeten er snel besluiten worden genomen, moet er snel ingegrepen worden en moet er vertrouwd kunnen worden op een uitvoerend orgaan dat daarin mee kan bewegen. Dat blijken de gemeentelijke diensten Toezicht & Handhaving in veel opzichten goed te kunnen. De gemeentelijke handhavers lieten gedurende de coronacrisis in ieder geval zien dat ze snel dáár ingezet konden worden waar hun inzet het meest gewenst was.

Tegelijkertijd schuilt er onder deze paraatheid een tweede dilemma dat door het gebruik van een aantal dominante argumentatievormen naar de achtergrond is gedreven, maar er wel degelijk is. Uit de nieuwsberichten rijst namelijk het beeld dat er gedurende de pandemie vooral

behoefte was aan meer boa's, meer handhaving en meer geweldsmiddelen. De achterliggende argumentatie voor die behoeftes laat zich moeilijk ontkrachten, omdat ze uitgaat van impliciete suggesties dat er geen alternatieven zijn of waren voor die vraag om 'meer, meer, meer'. 'We kunnen niet anders,' was de teneur van veel nieuw afgekondigde maatregelen, en dat gold ook voor de inzet van boa's: de keuze voor meer handhaving klinkt onder de omstandigheid van een crisis als deze logisch. 'Natuurlijk' moeten regels gehandhaafd worden, 'natuurlijk' vragen meer regels om meer boa's en 'natuurlijk' vragen geweldsincidenten om meer geweldsmiddelen.

De boa's lijken daarbij gepositioneerd te worden als een gemeentelijke politiedienst die heel goed doet wat de burgemeester of wethouder hen opdraagt, waar deze de politie niet bereiken kan of waar de politie dezelfde vraag van zich afschuift door haar eigen werkdruk. Deze variant van de boa is vooral reactief en incident gericht, wordt hoofdzakelijk ingezet op handhaving, zou uiteraard een volle koppelriem moeten hebben met wapenstok en pepperspray, omdat dit soort handhaving en prioritering nu eenmaal om dit soort middelen vraagt. Ook geeft deze variant van de boa prioriteit aan crisistaken ten opzichte van andere taken. Er wordt daarmee echter voorbijgegaan aan een aantal wezenlijke vragen. Dat zijn vragen als: waarom was de politie niet de aangewezen partij voor de handhaving van de coronaregels? Was handhaving überhaupt wel de meest geëigende benadering om tot naleving van coronaregels te komen? Zijn geweldsmiddelen wel echt noodzakelijk voor het werk van de boa's? En moet ondanks de crisismodus de rest van het boa-werk niet ook gedaan worden? Het probleem is echter dat antwoorden op die vragen lastig te geven zijn, zeker ten overstaan van een crisis als deze, waarin er van een keuzemenu geen sprake leek. De politie trekt zich namelijk al jaren terug van normhandhaving in de openbare ruimte (zie Terpstra, 2002; Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010) en kampte zelf ook met een hogere werkdruk door de coronacrisis. Daarnaast zijn communicatieve en preventieve manieren om nalevingsgedrag te bevorderen moeilijker uit te leggen dan een smalle uitleg van handhaving waarin het draait om snel en adequaat reageren op incidenten. Ook is het ten overstaan van heftige en breed uitgemeten gebeurtenissen, zoals die op het strand in IJmuiden, lastig om de nuance te bewaren bij de afweging of extra geweldsmiddelen

nodig zijn. Dat terwijl deze incidenten misschien niet representatief zijn voor het werk van handhavers als zodanig en extra geweldsmiddelen mogelijk ook nadelen kennen.²⁴ En tot slot verbleken veel van de andere taken van boa's bij de coronapandemie. Zaken als toezicht op leefbaarheidsproblemen, het contact met wijkbewoners over alledaagse overlast of de samenwerking met andere partners lijken ineens futiel ten overstaan van het dringende appel dat uitging van de coronapandemie.

Dit patroon van 'meer handhaving' en 'meer geweldsmiddelen' blijft echter niet beperkt tot de coronacrisis. Al jaren groeit het aantal taken van boa's, waarbij er onder sommige boa-organisaties en boa's zelf een neiging lijkt te bestaan om het reactieve, incident gedreven werk met extra geweldsmiddelen als meest serieuze werkvorm te beschouwen (Eikenaar, 2017). Opnieuw lijkt hier profileringsdrang en het verstevigen van legitimiteit een belangrijke rol te spelen. Andere vormen van handhaving en (vooral) toezicht draaien om minder 'sexy' en meer geduld vergende benaderingen van normoverschrijding. Denk daarbij aan wijkgerichte, sociaal-preventieve benaderingen waarin het niet (alleen) draait om snel paraat zijn of adequaat reageren op meldingen. Handhaving wordt in dergelijke benaderingen gezien als het sluitstuk van meerdere strategieën, zoals aanspreken, waarschuwen, uitleggen, informatie inwinnen, contact met andere partijen leggen, met bewoners in contact treden, enzovoort. Wat dat betreft is handhaving de makkelijkste, want meest zichtbare oplossing, maar mogelijk niet de meest effectieve op langere termijn.

Daarmee vormde de coronacrisis een tweede dilemma voor gemeentelijke handhavers. Crisissituaties zijn enerzijds een middel om de beroepsgroep te profileren, te laten zien dat boa's er zijn en adequaat op kunnen treden wanneer de burgemeester of wethouder snel en zichtbaar wil kunnen reageren op prangende problemen. Anderzijds lijkt iedere crisis ook een bedreiging, doordat taken versmald worden tot het meest zichtbare en urgente. Deze bedreiging geldt des te meer omdat

24 Tegelijkertijd zijn er ook veel argumenten te bedenken om juist wel in te stemmen met extra geweldsmiddelen, bijvoorbeeld omdat er een mogelijk preventieve werking van uitgaat, of omdat bij een volwaardig handhavend beroep ook de beschikking hoort over het volledige palet van middelen.

boa's een nog altijd betrekkelijk jonge beroepsgroep vormen, waarvan werkvormen en taken soms nog kneedbaar en veranderlijk lijken. Tijdens de coronacrisis lieten boa's op meerdere plekken weten dat de rest van hun werk onder druk kwam te staan, dat ze in sommige gevallen al weken- of maandenlang niet in 'hun' wijken waren geweest voor laagdrempelig toezicht op straat of contact met wijkbewoners over meer alledaagse leefbaarheidsproblemen. Zoals een boa aangaf in een recent onderzoek over de verandering in taken tijdens de pandemie: 'Ik was handhaver, nu ben ik gewoon een *stormtrooper* die jaagt op mensen en een onzichtbare vijand' (Abraham & Van Soomeren, 2020, p. 85).

De uitdaging bestaat eruit die twee modi met elkaar in evenwicht te brengen: laten zien dat je er bent voor het parate, snelle en incidentgerichte werken, zonder de sociaal gewortelde en preventieve werkvormen en reguliere contacten met bewoners op te geven. Daarbij is het verleidelijk om te denken dat dit evenwicht na de coronacrisis wel hersteld zal worden. Het is echter de vraag – zeker met de hierboven besproken legitimiteitskwesaties in het achterhoofd – of gezag en vertrouwen in woonwijken wel altijd zo makkelijk te herstellen zijn. Bovendien kunnen er vraagtekens gezet worden bij de tijdelijkheid van dit soort taakinvoeringen. Nu boa's hebben laten zien hoe adequaat zij kunnen reageren in deze unieke en langdurige crisis, krijgt dit soort inzet misschien wel een nieuw streepje voor ten opzichte van andere werkvormen en taken.

7.4 Afronding

Voor zover de coronacrisis een 'gedragiscrisis' was, betekende zij de definitieve vestiging van gemeentelijke handhavers als een volwaardige beroepsgroep. Mede doordat de politie de afgelopen jaren veel terrein heeft prijsgegeven in de handhaving van de kleine norm, bood deze crisis een gouden kans voor de boa's om zich te laten zien als dé handhavingspartij op straat. In dit hoofdstuk is echter ook betoogd dat er onder die ogenschijnlijke definitieve emancipatie een aantal dilemma's schuilgaat die die emancipatie geen probleemloze zaak maken. Met het handhaven van complexe, wisselende en inconsistente regels zijn boa's voor een extra grote uitdaging komen te staan om hun toch al kwetsbare gezag te behouden. Daarnaast bood de coronacrisis niet alleen een

kans om paraatheid te laten zien, maar vormde ze ook een bedreiging voor andere werkvormen en taken die draaien om minder reactieve, parate en daadkrachtige inzet. Dit zijn dilemma's die in principe ook voor de politie opgeld doen, maar bij de gemeentelijke handhavers een ander, 'dieper' karakter hebben. In beide hierboven beschreven dilemma's speelt de specifieke geschiedenis en achtergrond van boa's namelijk een belangrijke rol. Zo wordt het eerste dilemma verdiept doordat hun gezag van aanvang af kwetsbaar is en wordt het tweede dilemma verdiept doordat boa's als jonge beroepsgroep kneedbaarder zijn en (mogelijk) bevattelijker voor wisselende (politieke) wensen om krachtadig op te treden en eerder opgebouwde, wijkgerichte werkvormen sneller teloor zullen gaan.

Daarmee gaat het voor boa's over méér dan de coronacrisis alleen. Ten eerste heeft het uitleggen van en toezicht houden op de verwarrende coronaregels consequenties gehad voor het werk en de positie van boa's die verder reiken dan deze crisis. Hoewel boa's zich als beroepsgroep verder geëmancipeerd lijken te hebben, kan die schijn ook bedriegen: als van de handhavende partij consequent gevraagd wordt om inconsequente regels te handhaven, dan kunnen legitimiteit en gezag ook makkelijk weer verspeeld worden. Ten tweede is de keuze voor kordaat en adequaat reageren op handhavingsverzoeken ten tijde van een crisis weliswaar snel gemaakt, maar representeert dat een vorm van besluiten die vaker lijkt voor te komen. Als daarbij wat uitgezoomd wordt, zoals in het tweede hierboven besproken dilemma, kun je je afvragen welke werkvormen kind van de rekening zijn. Er is dan ook veel te zeggen voor het tegengas dat sommige boa-organisaties en (vooral) boa's hebben gegeven: er zijn grenzen aan (de inzet op) handhaving. Hoewel zij dat vooral hebben verwoord vanuit bescherming van collega's, is dat ook voorstelbaar vanuit de gedachte dat ook andere wijkgerichte werksoorten en contacten met bewoners bescherming verdienen.



Foto: Nationale Politie



'Als politie kunnen we elke crisis aan'

Willem Woelders

8.1 Introductie

De coronacrisis begon in maart 2020 met anderhalve meter afstand houden en niezen in je elleboog en leidde een jaar later tot hevige rellen na invoering van de avondklok. Als nationaal commandant van de NSGBO Corona maak ik de balans op van een roerige periode.

8.2 Een crisis als geen andere

Crisisstructuur

Op een pandemie als deze kun je je niet voorbereiden, maar voor ons als politie maakt de aard of reden van een crisis niet uit. Dankzij onze vaste structuur met een NSGBO (Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden, red.) en daaronder de SGBO's kunnen we elke crisis aan. Elke staf heeft een aantal knoppenhoofden, die verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de opsporing, handhaving of communicatie. Daaronder kun je alle politieprocessen kwijt. Toen het coronavirus ons land bereikte, hebben we heel snel onze crisisstructuur neergezet en die functioneert nu al een jaar prima.

Als het om heel specifieke dreiging gaat, bijvoorbeeld een digitale crisis, heb je natuurlijk extra expertise nodig in de backoffice. Maar deze werkwijze heeft zich bewezen sinds we er in 2014 mee begonnen. Er was destijds wat scepsis omdat de eenheden niet gewend waren aan sturing van bovenaf. We hebben nu wel laten zien dat je soms nationale coördinatie nodig hebt om dingen voor elkaar te krijgen. Eens per week hebben we als NSGBO Corona een call met alle algemeen commandanten van de SGBO's om van gedachten te wisselen. De eenheden waarderen die coördinatie, is mijn indruk. Als bijvoorbeeld blijkt dat

bepaalde fouten steeds opnieuw in processen-verbaal opduiken, kun je dat met tien eenheden afzonderlijk oplossen maar wij hebben nu één man die dat regelt. Dus dat is een mooi samenspel.

Uniek

Ik loop nu 43 jaar mee bij de politie en heb meerdere heftige crises meegemaakt, waaronder de Bijlmerramp en de krakersrellen. Deze crisis is uniek vanwege de langdurigheid en de impact op de politieorganisatie, maar ook op de samenleving en zelfs je privéleven. Alles loopt in elkaar over. Als politie moeten we niet alleen de steeds veranderende coronaregels handhaven, maar ook allerlei maatregelen treffen om intern de zaak draaiende te houden. En bij een crisis heeft meestal een burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding. Nu vindt de besluitvorming plaats op regeringsniveau en zijn alle veiligheidsregio's en meerdere ministeries en organisaties erbij betrokken. Dat vraagt veel meer afstemming.

De eerste maanden werden we daarbij regelmatig voor voldongen feiten gesteld. Dan werd iets besloten en moesten wij maar kijken welke consequenties dat had voor de handhaving. Na verloop van tijd zijn we steeds meer aan de voorkant van dat besluitvormingsproces gekomen. We denken actief mee. Zo zorgen we dat we de juiste kwaliteit leveren op het juiste niveau en voorkomen we dat onze inzet wordt gevraagd op basis van onjuiste aannames. Er is bijvoorbeeld geopperd dat transporten van coronavaccins moesten worden beveiligd door de DSI. Maar het ontbrak aan onderliggende informatie om die inzet te rechtvaardigen. Nu beveiligen we op een ander niveau. Door over dit soort zaken mee te denken, kunnen we onze capaciteit beter verdelen.

Uitdaging

Kort voordat ik begin maart 2020 in Oostenrijk op wintersport ging, was de eerste coronabesmetting in Nederland een feit. We hadden echter niet voorzien dat het virus zo snel om zich heen zou slaan. Na mijn vakantie was ik behoorlijk griepig. Mijn vrouw dacht dat het corona was. Ik geloofde daar niets van, al zaten we wel vlakbij de brandhaard. Ik ben twee weken thuis geweest, net toen de eerste lockdown inging. Toen werd helder dat de politie een grote uitdaging te wachten stond. We hebben direct een NSGBO opgetuigd. De eerste week was ik nog afwezig en heeft Max Daniel de leiding genomen. Na die week hebben we elkaar om de week afgelost met onze eigen staven.

Allereerst moesten we kijken hoe we zelf als organisatie veilig konden werken en onze politieprocessen gaande konden houden. We hebben allerlei scenario's uitgewerkt over hoe we mogelijke uitval door ziekte konden opvangen en bepaald welke processen dan in ieder geval doorgang moesten vinden. De meldkamer bijvoorbeeld moet altijd bemand blijven. Maar daarbinnen kunnen we wel een aantal processen stilleggen om capaciteit vrij te maken als de druk te hoog wordt. Zo liepen we alle processen door en keken we steeds waar we konden prioriteren.

De ziekteverzuimcijfers bleven laag. Wel maakten collega's zich zorgen over hun gezondheid. Zij zagen natuurlijk ook de beelden van overvolle ziekenhuizen in Italië. Om de beschikbaarheid van beschermende middelen bij te houden, het thuiswerken goed te organiseren en de RIVM-maatregelen te vertalen naar hanteerbare werkinstructies is voor het eerst een NSGBO PDC (Politiedienstencentrum, red.) opgericht. Die ondersteuning was heel belangrijk. Alleen al het aanschaffen van de juiste mondkappen bleek een probleem. Het was verdeling van schaarste. De kennis was nog zeer beperkt, ook op medisch vlak. Als je milde klachten had, kon je best blijven werken, was aanvankelijk de opvatting. Tegenwoordig kijken we daar natuurlijk anders tegenaan, maar we hebben ons steeds snel aangepast aan veranderingen.

LOT-C

Omdat we beter overzicht nodig hadden, is een Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) toegevoegd aan de nationale crisisstructuur. Het LOT-C is een multidisciplinair team waarin onder meer Defensie, de brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisaties en de provincies zijn vertegenwoordigd. Het fungeert als ondersteunend dienstencentrum voor de veiligheidsregio's, dat bijvoorbeeld de bezetting van ziekenhuizen en de ic-capaciteit bijhoudt. Ook vanuit de politie zijn mensen aangeschoven die met de NSGBO in verbinding staan. Het was een forse inspanning om alles op één lijn te krijgen, maar nu loopt het prima.

Draagvlak

Ook het draagvlak voor de maatregelen onder de bevolking had van meet af aan onze aandacht. Wij benadrukken voortdurend dat burgers de regels alleen accepteren als ze de noodzaak daarvan begrijpen en er continuïteit is. Voer je regels in die niet uitlegbaar zijn of steeds worden

herzien, dan hebben wij een probleem bij de handhaving. Maar uiteindelijk gaan wij er inhoudelijk natuurlijk niet over, onze taak is erop toe te zien dat mensen de maatregelen naleven. Dat is ook afhankelijk van de situatie. Mensen die bewust de regels overtreden, zijn aan de beurt. Collega's op straat kunnen die afweging prima maken. Wel merkte je aan alles dat de acceptatie van de maatregelen in de samenleving afnam.

Tweede golf

Toen het aantal besmettingen rond de zomer daalde en er wat verruimingen kwamen, is de NSGBO Corona in slaapstand gegaan. Doordat we weer in het reguliere werkproces zaten, nam de snelheid van de besluitvorming direct enorm af. De korte lijnen waren verdwenen. Tegelijkertijd lieten bepaalde protestgroepen zich steeds nadrukkelijker horen in het coronadebat. Ook kregen we te maken met de grootschalige boerenprotesten en demonstraties tegen racisme en politiegeweld. Daar zijn afzonderlijke NSGBO's voor opgezet, omdat ze niet direct aan corona gerelateerd waren. Maar natuurlijk speelde dat op de achtergrond wel steeds mee. Denk alleen al aan de handhaving van de anderhalve meter afstand. Er werd toen al voorspeld dat er een tweede golf aankwam. Toen die een feit was, schaalden we direct weer op naar de crisisstructuur.

We hebben ons vanaf toen veel meer aan de voorkant van de discussie omtrent de maatregelen gepositioneerd. We denken mee, halen informatie op en geven onze visie op de besluitvorming. Natuurlijk is onze mening niet doorslaggevend, maar in ieder geval werden we niet meer overvallen door maatregelen die soms lastig hanteerbaar bleken. Die besluiten kwamen vaak op het laatste moment of er werden op de valreep nog zaken gewijzigd, dus we moesten steeds snel anticiperen. Maar via de knoppenhoofden kan ik binnen een uur een goed onderbouwd advies geven. Zijn die besluiten eenmaal rond, dan moeten wij ze zo snel en duidelijk mogelijk verwerken in de systemen.

Aflossing

We zijn na de zomer gestopt met de wekelijkse afwisseling van de staf van Max en die van mij. Een evaluatie van onze aanpak na de eerste coronagolf wees uit dat deze werkwijze ook nadelen had. We moesten steeds lopende zaken overdragen, waardoor processen vertraagden en

informatie verloren ging. Toen we weer opschaalden, heeft mijn staf de crisisaanpak op zich genomen. Zo hebben we voor meer continuïteit gezorgd. De snelheid en kwaliteit zijn nu optimaal. Dat neemt niet weg dat je bij het begin van een crisis altijd direct moet nadenken over je aflossingsschema. Dat is tegennatuurlijk, want je wilt door blijven gaan. Maar je moet scherp blijven en je gezondheid bewaken. Nu zijn we zo op elkaar ingespeeld dat we het werkaanbod redelijk kunnen plannen.

Toch blijven er verrassingen komen. Die rechtszaak tegen de avondklok bijvoorbeeld kwam voor ons behoorlijk onverwacht. We hebben de korpsleiding direct geadviseerd om in alle eenheden weer op te schalen, met de eerdere rellen in ons achterhoofd. We hielden bij de invoering van de avondklok ook rekening met ordeverstoringen, maar de intensiteit en de duur ervan hadden we niet voorzien. Dat eerste weekend van de avondklok waren de NSGBO en de SGBO's in dienst en er waren extra pelotons ME en collega's in blauw ingeroosterd. De demonstraties in Amsterdam en Eindhoven op zondag liepen door tot in de avonduren en eindigden met rellen die ongekend zijn voor Nederlandse begrippen. Ik denk dat een mix van maatschappelijk ongenoegen en de langdurigheid van alle vrijheidsbeperkende maatregelen tot uitbarsting kwam, aangewakkerd door relschoppers die elke mogelijkheid aangripen om de orde te verstoren. Er ontstond een soort olievlekwerking, waardoor het de dagen daarna op meerdere plekken uit de hand liep.

Vooraf de maandagavond daarop ontstonden weer heftige rellen. Rond 21.00 uur was er meer vraag naar ME dan we voorhanden hadden. Dat is een spannend halfuur geweest. We hebben wel extra mensen ingeroepen maar voordat die ter plaatse zijn, ben je anderhalf uur verder. Gelukkig doofden de rellen kort daarna uit, waardoor we de capaciteit konden herverdelen. Ik heb me wel afgevraagd hoeveel dagen we dit konden volhouden, maar had niet de indruk dat de rellen veel langer zouden aanhouden.

8.3 Tot slot

Vaak wordt direct naar de capaciteit gekeken, maar soms zit het ook in details. Dan lukt het je net niet om een bepaalde groep in te sluiten of komen collega's net te laat, waardoor er al veel vernielingen zijn gepleegd. We hebben ook uitval van waterwerpers gehad. Buitengewoon

vervelend, maar je doet er op dat moment niets aan. Los van de massale aanwezigheid van de politie en stevig en consequent optreden, zijn we enorm geholpen door de snelle opsporing van daders en opruiers die dachten in alle anonimiteit het vuur aan te wakkeren. We hebben veelvuldig de media gezocht en steeds de boodschap afgegeven dat de daders vroeg of laat zouden worden opgehaald. Die boodschap is overgekomen. Ook kwam er veel hulp uit de maatschappij.

Toch moeten we voortdurend scherp blijven, want deze crisis is een kwestie van de lange adem en gaat gepaard met veel emoties en dynamiek. Die uitdaging vind ik heel interessant. Ons team zit er bovenop en we kunnen barrières breken die normaal gesproken lastig te breken zijn. Ik hoef niemand te motiveren. Die stemming proef ik in het hele korps. Politie mensen willen het verschil maken en iets doen voor de maatschappij. Tijdens die rellen stonden collega's in de rij om te helpen. We hadden meer discussie met de mensen die we niet nodig hadden dan met de mensen die we wel nodig hadden. Niet omdat ze graag met de knuppel slaan, maar omdat ze naar voren willen stappen als de noodzaak er is.

Buiten dat is het natuurlijk zwaar voor iedereen. We zijn nu een jaar bezig met deze crisis en ik zou graag eens een hapje willen eten met mijn team, als blijk van waardering. Maar de beperkende maatregelen gelden voor ons natuurlijk net zo goed. In die zin is er bij ons ook sprake van coronamoedheid, maar vakmatig zeker niet. Juist wij kunnen nu het verschil maken en eraan bijdragen dat we zo snel mogelijk ons normale leven weer kunnen oppakken. Dat geeft veel voldoening.



Foto: ANP

9

Demonstraties in coronatijd

Emily Berger, Vina Wijkhuijs

9.1 Inleiding

Nadat er – vanaf medio maart 2020 – maatregelen waren genomen tegen de verspreiding van het coronavirus, is er in ons land veel gedemonstreerd, en wel om heel uiteenlopende redenen. Voor een deel hadden de demonstraties te maken met de uitbraak van het coronavirus. Zo betwijfelden sommige groeperingen als Viruswaarheid de ernst van het virus en de noodzaak van de maatregelen. Ook kwamen verschillende beroepsgroepen in opstand, zoals kermisexploitanten en taxichauffeurs, omdat zij zich door de coronamaatregelen benadeeld voelden. Daarnaast kwam er, na de dood van George Floyd in de Verenigde Staten, wereldwijd een antiracismebeweging op gang (*Black Lives Matter*), wat in de zomer van 2020 het nieuws een tijdje domineerde. In dat kader vonden in heel het land diverse demonstraties plaats. Ook de boerenprotesten die al in 2019 waren begonnen tegen de stikstofmaatregelen, bleven gaande.

Verschillende voorgenomen demonstraties werden verboden, terwijl andere demonstraties wel mochten plaatsvinden. De afweging die moest worden gemaakt, was complex. Door de afgekondigde maatregelen stuitte het recht op betoging op de bescherming van de gezondheid en het voorkomen van wanordelijkheden. Welke factoren speelden nu precies mee in de afweging een demonstratie al dan niet te verbieden? Hoe waren, in een periode waarin noodverordeningen van kracht waren, de bevoegdheden verdeeld? Dit zijn vragen waar we in dit hoofdstuk op in zullen gegaan.¹ Eerst zetten we de verschillende demonstraties die in 2020 plaatsvonden op een rij.

¹ Met dank aan Jan Brouwer voor zijn feedback op een conceptversie.

9.2 Feitenrelaas

Demonstraties van beroepsgroepen tegen coronamaatregelen

Na de invoering van maatregelen om het coronavirus te bestrijden, komen verschillende beroepsgroepen in opstand. Zo willen taxichauffeurs gecompenseerd worden voor hun inkomstendering. Zij zijn daarom van plan om op 31 maart te demonstreren op het Malieveld in Den Haag. Deze demonstratie wordt echter door waarnemend burgemeester Remkes van Den Haag niet toegestaan. Als reden daartoe geeft Remkes aan:

‘Het is onverantwoord om met grote groepen bij elkaar te komen in een tijd waarin iedere Nederlander wordt opgeroepen thuis te blijven. Het is een bedreiging voor de volksgezondheid en daarom zal ik het niet toestaan.’²

Ook de cultuursector komt in actie, omdat de financiële steun van het kabinet tekort zou schieten. De sector kiest voor een digitale ‘demonstratie’ van 30 mei tot en met 5 juni.³ Een andere beroepsgroep die van zich laat horen, zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa’s) die door de invoering van de coronamaatregelen extra taken hebben gekregen. Zij willen zich beter kunnen verdedigen en pleiten daarom voor een wapenstok en pepperspray. Op 26 mei demonstreren ze met dertig personen op de Dam in Amsterdam; een grotere bijeenkomst achten ze vanwege de coronamaatregelen niet verantwoord.⁴

In juni demonstreren nog enkele andere beroepsgroepen die door de coronamaatregelen getroffen worden, zoals kermisexploitanten, buschauffeurs en de horeca- en entertainmentsector. Op 11 juni komen circa duizend kermisexploitanten op het Malieveld bijeen, omdat ze zich

2 *Algemeen Dagblad*, 30 maart 2020. Regio Den Haag: ‘Geen toestemming voor demonstratie taxichauffeurs: “Bedreiging voor volksgezondheid en niet toegestaan”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/den-haag/geen-toestemming-voor-demonstratie-taxichauffeurs-bedreiging-voor-volksgezondheid-en-niet-toegestaan-a483b571/.

3 *de Volkskrant*, 25 mei 2020. Nieuws: ‘Met Cultuur in Actie gaat de cultuursector digitaal naar het Malieveld’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/cultuur-media/met-cultuur-in-actie-gaat-de-cultuursector-digitaal-naar-het-malieveld-bd8ea82c/.

4 *Het Parool*, 26 mei 2020. ‘Boa’s demonstreren op de Dam voor wapenstok en pepperspray’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/boa-s-demonstreren-op-de-dam-voor-wapenstok-en-pepperspray-b41555a2/.

niet kunnen vinden in het besluit van het kabinet dat pretparken op dat moment al wel open mogen, maar kermissen tot ten minste 1 september niet worden toegestaan. De burgemeester van Den Haag verbiedt hun om massaal met kermisvoertuigen naar het Malieveld te komen, maar uiteindelijk worden, vanwege de drukte, meer kermisvoertuigen toegelaten dan aanvankelijk was toegestaan. De demonstratie verloopt gemoedelijk.⁵ Ook een demonstratie van de entertainmentsector op 23 juni, met onder andere horecaondernemers, kermisexploitanten en festivalorganisatoren, verloopt rustig.⁶

Anti-lockdownprotesten

Vanaf eind april protesteren ook burgers en actiegroepen tegen de coronamaatregelen. Op 28 april verzamelen zo'n 100 tot 150 demonstranten zich op het Plein in Den Haag, waarbij de demonstranten zich niet houden aan de anderhalvemetermaatregel.⁷ Op 5 mei vindt er in Den Haag opnieuw een protest tegen de lockdown plaats. Circa 80 betogers worden aangehouden voor het overtreden van de regels en aanwijzingen.⁸ Ook zijn er in mei coronaprotesten in onder andere Groningen en Eindhoven. Deze verlopen over het algemeen rustig, al verschijnen er in Eindhoven meer mensen dan verwacht.⁹ Bij een anti-lockdownprotest in Den Haag op 29 mei grijpt de ME echter in en worden 37 arrestaties verricht, omdat de demonstranten zich niet aan de coronamaatregelen houden.¹⁰

5 *Algemeen Dagblad*, 11 juni 2020. 'Demonstratie kermisexploitanten ten einde, geen grote drukte op de wegen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/demonstratie-kermisexploitanten-ten-einde-geen-grote-drukke-op-de-wegen-a6822c16/.

6 *Algemeen Dagblad*, 23 juni 2020. 'Demonstratie van ondernemers uit de entertainmentsector rustig verlopen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/den-haag/demonstratie-van-ondernemers-uit-de-entertainmentsector-rustig-verlopen-a934d514/.

7 *Algemeen Dagblad*, 28 april 2020. 'Demonstranten lappen coronamaatregelen aan hun laars'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/den-haag/demonstranten-lappen-coronamaatregelen-aan-laars-tijdens-protest-tegen-lockdown-a7421c5f/.

8 *Algemeen Dagblad*, 5 mei 2020. Binnenland: 'Tachtig anti-lockdownactivisten aangehouden bij demonstratie in Den Haag'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/tachtig-anti-lockdownactivisten-aangehouden-bij-demonstratie-in-den-haag-a966a30/.

9 *Algemeen Dagblad*, 24 mei 2020. Regio Eindhoven: 'Demonstratie tegen lockdown in Eindhoven: "Weg met de anderhalvemetersamenleving!"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/eindhoven/demonstratie-tegen-lockdown-in-eindhoven-weg-met-de-anderhalvemetersamenleving-a6ba026c/.

10 *Algemeen Dagblad*, 30 mei 2020. Regio Den Haag: 'ME grijpt in bij lockdownprotest Den Haag: 37 arrestaties'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/den-haag/me-grijpt-in-bij-lockdownprotest-den-haag-37-arrestaties-a4e031d0/.

Diverse anti-lockdownprotesten die in juni gepland staan, worden niet toegestaan. Zo worden demonstraties verboden in Maastricht, Den Haag en Amsterdam. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de politie er te weinig vertrouwen in heeft dat er anderhalve meter afstand kan worden gehouden,¹¹ of dat de demonstratie (mede vanwege de aanwezigheid van dj's) te veel op een evenement zou lijken, terwijl evenementen op dat moment verboden zijn.¹² Ondanks het feit dat de demonstratie in Den Haag verboden is, volgt er een massale toestroom van mensen op het Malieveld. Bij station Den Haag Centraal zoeken relschoppers (naar verluidt hooligans) de confrontatie met de politie. De ME wordt ingezet om de relschoppers uit het centrum te verjagen. Zo'n 400 demonstranten die het Malieveld niet willen verlaten, worden gearresteerd.¹³

Op 28 juni wil de actiegroep Viruswaanzin op het Malieveld demonstreren, onder het motto 'Terug naar normaal'. De actiegroep verwacht zo'n 20.000 tot 25.000 demonstranten, maar de demonstratie wordt niet toegestaan.¹⁴ Hierop verzoekt de actiegroep de rechtbank in Den Haag om de demonstratie door te laten gaan. De rechtbank wijst dit verzoek echter af, omdat volgens de rechtbank de veiligheidsregio het verbod voldoende heeft gemotiveerd, door aan te geven dat zoveel mensen niet op het Malieveld passen als ook de anderhalve meter afstand moet worden gegarandeerd.¹⁵ Ondanks een oproep van Viruswaanzin om niet naar Den Haag te komen, verschijnen toch tientallen demon-

11 *Het Parool*, 20 juni 2020. Amsterdam: 'Gemeente verbiedt coronaprotest op Museumplein'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/gemeente-verbiedt-coronaprotest-op-museumplein~bdf42e18/.

12 *Trouw*, 19 juni 2020. Nieuws binnenland: 'Rechtbank: gemeente mag demonstratie tegen coronamaatregelen op Malieveld verbieden'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/rechtbank-gemeente-mag-demonstratie-tegen-coronamaatregelen-op-malieveld-verbieden~b7cce3d0/.

13 *Het Parool*, 21 juni 2020. Nederland: '400 arrestaties na rellen bij demonstratie tegen coronamaatregelen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/nederland/400-arrestaties-na-rellen-bij-demonstratie-tegen-coronamaatregelen~b6e5892f/.

14 *Trouw*, 27 juni 2020. Nieuws binnenland: 'Rechter verbiedt demonstratie in Den Haag tegen coronaregels'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/rechter-verbiedt-demonstratie-in-den-haag-tegen-coronaregels~b1855bfe/.

15 Uitspraak rechtbank Den Haag d.d. 27 juni 2020. Op 9 april 2021 ontleend aan uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:5865.

stranten op het Malieveld.¹⁶ De politie beëindigt dit verboden protest op grond van een noodbevel van burgemeester Remkes; enkele demonstranten worden aangehouden.¹⁷

Ook demonstraties tegen de coronamaatregelen die later in juni en juli worden gepland, mogen niet doorgaan, zoals in Amsterdam (27 juni), Rotterdam (28 juni), Utrecht (2 juli) en Dordrecht (5 juli). Als reden hiervoor wordt de angst voor wanordelijkheden genoemd, of het feit dat er 'elementen van vermaak' tijdens de bijeenkomst worden verwacht die de collectieve meningsuiting naar de achtergrond zouden verdringen.¹⁸

Antiracismedemonstraties

In 2020 vinden ook demonstraties plaats die niets met de coronapandemie te maken hebben. Zo waait, naar aanleiding van de dood van de Amerikaan George Floyd, een Afro-Amerikaanse man die door politiegeweld om het leven kwam, de antiracismebeweging *Black Lives Matter* over naar Nederland. Op 1 juni vindt er een grote antiracismebetoging plaats op de Dam. Er blijken veel meer mensen te komen dan de organisatie en zo ook de Amsterdamse driehoek had verwacht. Burgemeester Halsema wordt achteraf verweten dat ze niet heeft ingegrepen, maar hoeft uiteindelijk niet af te treden.

De dag na de demonstratie in Amsterdam, op 2 juni, vindt er in Rotterdam een antiracismebetoging plaats. Burgemeester Aboutaleb staat maximaal 80 mensen toe. Vanwege signalen dat er meer mensen komen, wordt de demonstratie van het Schouwburgplein verplaatst naar de Erasmusbrug, waar genoeg ruimte zou moeten zijn. Uiteindelijk verzamelen zich daar duizenden demonstranten en wordt door de politie ingegrepen, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de anderhalve meter afstand.

16 *de Volkskrant*, 27 juni 2020. Nieuws & Achtergrond: 'Viruswaanzin roept mensen op zondag niet te gaan demonstreren'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/viruswaanzin-roept-mensen-op-zondag-niet-te-gaan-demonstreren-b1100137/.

17 *NRC Handelsblad*, 28 juni 2020. Nieuws: 'Politie Den Haag beëindigt demonstratie Viruswaanzin'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/06/28/in-den-haag-meer-politie-dan-demonstranten-a4004322.

18 *Het Parool*, 27 juni 2020. Amsterdam: "'Demonstratie-rave' op de Dam bleef uit'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/demonstratie-rave-op-de-dam-bleef-uit-bfdedba5/.

Andere antiracismedemonstraties die in de eerste weken van juni plaatsvinden, krijgen in de media veel minder aandacht, terwijl deze in tal van steden (zoals Rotterdam, Den Haag, Groningen, Utrecht, Nijmegen, Maastricht, Enschede, Arnhem, Eindhoven, Tilburg, Zwolle, Den Bosch, Leeuwarden, Apeldoorn en Middelburg) veelal honderden deelnemers op de been brengen.

Andere niet-corona-gerelateerde demonstraties

Ten slotte vinden er in 2020 nog tal van andersoortige demonstraties plaats. Voorbeelden zijn de klimaatprotesten die op relatief kleine schaal worden georganiseerd en deels online plaatsvinden. Een uitzondering is het protest van ‘*Extinction Rebellion*’ op 18 september, waarbij zo’n 330 actievoerders zich vastketenen aan blokkades op de Zuidas in Amsterdam. De politie beëindigt deze actie.¹⁹ Daarnaast laten de boeren weer van zich horen. Zij gaan meerdere keren de straat op om te protesteren tegen de stikstofmaatregelen van het kabinet en voor een eerlijke prijs voor hun producten. Sommige van hun protesten worden niet toegestaan; de boerenprotesten die wel plaatsvinden, leiden, in tegenstelling tot het voorgaande jaar, niet tot grote problemen op de weg.²⁰

9.3 Het recht op betoging

Bij betogingen of demonstraties is de Wet openbare manifestaties (Wom) van toepassing. Omdat het recht om te demonstreren is vastgelegd in de Grondwet, is het uitgangspunt dat demonstraties moeten worden toegestaan. Slechts om drie redenen kan een demonstratie worden verboden of voortijdig worden beëindigd. Deze redenen zijn:

- 19 *Het Parool*, 18 september 2020. ‘Politie maakt eind aan klimaatprotest Zuidas, acties gaan door in weekend’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/politie-maakt-eind-aan-klimaatprotest-zuidas-acties-gaan-door-in-weekend-bd8c1df9/.
- 20 NU.nl, 17 november 2020. ‘Opnieuw boerenprotest in Den Haag: waarom gaan ze deze keer de weg op?’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nu.nl/binnenland/6090879/opnieuw-boerenprotest-in-den-haag-waarom-gaan-ze-deze-keer-de-weg-op.html. NU.nl, 17 november 2020. ‘Protesterende boeren parkeren trekkers toch op Malieveld, twee arrestaties’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nu.nl/binnenland/6090918/protesterende-boeren-parkeren-trekkers-toch-op-malieveld-twee-arrestaties.html.

- ter bescherming van de gezondheid (waarbij in de grondwetsgeschiedenis ook de bestrijding van een epidemie is genoemd);²¹
- in het belang van het verkeer (oftewel het voorkomen van verkeerschaos); en
- ter bestrijding van wanordelijkheden.

De inhoud van een betoging mag geen rol spelen in de afweging, maar de context waarin een demonstratie plaatsvindt wel. Wat in de praktijk bijvoorbeeld bij uitzondering wel eens voorkomt, is dat een demonstratie wordt verboden vanwege verwachte wanordelijkheden in combinatie met het bestaan van ‘bestuurlijke overmacht’. Hiervan is sprake als de politie de veiligheid niet kan garanderen, ondanks alle verplichte en noodzakelijke inspanningen daartoe. Dit kan spelen bij bijvoorbeeld demonstraties van extremistische groeperingen met verwachte tegen-demonstraties.²²

Waar in 2020 sommige demonstraties werden toegestaan, werden andere demonstraties op voorhand verboden. De vraag rijst, door wie die afweging werd gemaakt en vooral ook op basis van welke overwegingen. Aangezien vanaf 12 maart tot uiteindelijk 1 december 2020 alle veiligheidsregio’s waren opgeschaald naar GRIP-4, waren bepaalde bevoegdheden van de burgemeesters van rechtswege overgegaan naar de voorzitters van de veiligheidsregio’s (zie hierover hoofdstuk 2 in dit jaarboek). Betekende dit ook dat niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio, de afweging in het laten plaatsvinden van demonstraties moest maken? En in hoeverre speelden in die afweging de bepalingen uit de noodverordeningen een rol? In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op deze vragen.

9.4 Wie is bevoegd?

In de Wom is geen vergunningstelsel vastgelegd, maar een kennisgevingsstelsel. Dit betekent dat er geen vergunning aangevraagd hoeft te worden om een demonstratie te houden. Wel moet een demonstratie bij de gemeente worden aangemeld om de burgemeester in staat te stel-

²¹ Zie Roorda & Brouwer, 2020.

²² In een uitspraak van de rechtbank Roermond in een zaak tussen NVU-aanhangers en de gemeente Venray is dit gespecificeerd; ECLI:NL:RBROE:2006:AV3796.

len de demonstratie te faciliteren. Ook kan de burgemeester op basis van die kennisgeving een demonstratie verbieden of voorschriften en beperkingen stellen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen.

Met de opschaling naar GRIP-4 waren bepaalde bevoegdheden van de burgemeesters die verband houden met de openbare orde en veiligheid, overgegaan naar de voorzitters van veiligheidsregio's. De basis hiervoor is gelegen in artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr). Daarin is vastgelegd dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan bepaalde artikelen uit de Gemeentewet, de Politiewet en de Wom. Zo waren alleen de voorzitters van de veiligheidsregio's bevoegd om (op grond van art. 176 Gemeentewet) noodverordeningen vast te stellen, iets wat overigens wel in goed overleg met de burgemeesters uit de regio gebeurde. Op grond van artikel 39 Wvr lag bij de voorzitters van de veiligheidsregio's ook de bevoegdheid om aan demonstraties beperkingen te stellen of deze te verbieden (voor zover de toepassing van die bevoegdheden diende plaats te vinden ten behoeve van de crisisbeheersing).

Na de antiracisedemonstratie op de Dam bleek onduidelijkheid te bestaan over de hoedanigheid waarin burgemeester Halsema had opgetreden. Aan de demonstratie op 1 juni werd door beduidend meer demonstranten deelgenomen dan verwacht en ook werd mede daarvoor onvoldoende afstand gehouden. Het uiteindelijke aantal demonstranten liep op tot enkele duizenden. Vlak voor aanvang van de demonstratie nam het aantal demonstranten al snel toe. De aanwezige politieagenten hadden nog nooit zo'n snelle toename in zo'n korte tijd gezien (Boin, Nooy & Van der Velden, 2020, p. 17). De Amsterdamse driehoek besloot hier niet tegen op te treden. In een WhatsAppbericht dat burgemeester Halsema aan minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid verstuurde, meldde zij:

'Wij voeren wel "crowd control"-maatregelen uit bij de toegang tot de Dam, maar gaan de demonstratie niet op die grond [het niet houden van anderhalve meter afstand, red.] ontbinden. Daarvoor zijn de emoties te groot en wij willen dat het vriendelijk verloopt en de politie niet (behalve als het uit de hand loopt) tegenover demonstranten komt te staan.'

Na afloop rees de vraag of burgemeester Halsema nu had opgetreden als burgemeester van Amsterdam of als voorzitter van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Volgens hoogleraar recht en samenleving Brouwer en universitair docent rechtsgeleerdheid Roorda, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, was het laatste het geval. Vanwege de opschaling naar GRIP-4, kwamen immers bepaalde bevoegdheden uit de Wom toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio. ‘We nemen aan dat bij een type crisis als de huidige de lokale burgemeester niet langer bevoegd is een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen’ (Roorda & Brouwer, 2020; zie ook Brouwer & Roorda, 2020).

Emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht Hennekens kwam tot een andere conclusie. Hij stelde in een column dat, omdat in de noodverordening van Amsterdam-Amstelland een betoging was uitgezonderd van het verbod op samenkomsten, de burgemeester bevoegd was de demonstratie te beëindigen.

‘[Ook] gelet op het feit dat burgemeester Halsema zich voor haar handelen ter zake (...) in de gemeenteraad verantwoord heeft, mag aangenomen worden dat zij als burgemeester van Amsterdam gehandeld heeft’, aldus Hennekens.²³

Dit standpunt is terug te vinden in het evaluatierapport dat na de Dam-demonstratie werd opgesteld door een externe commissie. Daarin wordt in een voetnoot vermeld dat in het Regionaal Crisisplan 2016-2020 van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland was vastgelegd, dat een ‘geplande crisis’, waaronder ook een demonstratie werd verstaan, in principe per gemeente wordt opgepakt; ‘een eventuele opschaling in de GRIP-structuur verandert niets aan de bevoegdheden’ (Boin, Nooy & Van der Velden, 2020, p. 11). In hetzelfde rapport valt echter ook te lezen dat de beleidslijn van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (d.d. 7 mei 2020) aan de voorzitter van de veiligheidsregio een mogelijke grond gaf tot beëindiging van de demonstratie (Boin, Nooy & Van der Velden, 2020, p. 19):

23 Centrum voor Postacademisch Juridisch Onderwijs, 24 juni 2020. Verder denken: Column: “De corona-noodverordeningen zijn onverbindend”. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/corona-noodverordeningen-onverbindend/#_ftn5.

‘Bij acute gezondheidsproblemen wordt op advies van GGD/GHOR de demonstratie door de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de Wet openbare manifestaties ontbonden (...).’²⁴

Daarmee maakt deze casus duidelijk dat de bevoegdheidstoedeling bij demonstraties ten tijde van de noodverordeningen niet altijd even helder was.²⁵ Legde Halsema tijdens het door de Amsterdamse gemeenteraad aangevraagde spoeddebat nu verantwoording af als burgemeester of als voorzitter veiligheidsregio?

9.5 Afweging van het gezondheidsrisico

In de noodverordeningen die vanaf 16 maart van kracht werden, waren demonstraties (aanvankelijk) uitgezonderd van het verbod op samenkomsten.²⁶ Ook in coronatijd mocht er gedemonstreerd worden. Demonstreren in coronatijd kende echter wel, vanwege de kans op besmetting, een risico voor de gezondheid, hetgeen een van de gronden is die in de Wom worden genoemd om een demonstratie te verbieden of daaraan beperkingen te stellen. Onder normale omstandigheden komt het zelden voor dat een demonstratie om die reden verboden of ontbonden wordt. Een van de weinige situaties waarin gezondheidsrisico’s aanleiding gaven een demonstratie te beëindigen, deed zich voor in 2012. De burgemeester van Vlagtwedde besloot toen een tentenkamp van protesterende uitgeprocedeerde asielzoekers in Ter Apel te ontruimen, mede uit vrees voor de gezondheid en veiligheid.²⁷ Naarmate de tijd verstreek,

24 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, 7 mei 2020. Geactualiseerde beleidslijn demonstraties. Op 9 april 2021 ontleend aan [raadsinformatie.nl/document/8848888/1/Bijlage_2_Beleidslijn_demonstraties_van_het_Regionaal_Beleidsteam_COVID-19](https://www.raadsinformatie.nl/document/8848888/1/Bijlage_2_Beleidslijn_demonstraties_van_het_Regionaal_Beleidsteam_COVID-19).

25 Sommigen beschouwen het als een omissie in de Wvr dat artikel 3 Wom – waarin staat dat de burgemeester op de hoogte moet worden gesteld van een demonstratie – niet overgaat naar de voorzitter van de veiligheidsregio volgens artikel 39 Wvr, terwijl de voorzitter op grond van artikel 39 Wvr wel bevoegd is beperkingen te stellen aan een demonstratie of deze te verbieden.

26 Brouwer & Roorda (2020) merken hierover op dat in de noodverordeningen die vanaf 28 april 2020 van kracht werden, een betoging niet langer als vanzelfsprekend als een uitzondering op het verbod op samenkomsten werd gedefinieerd. In een aantal veiligheidsregio’s werd dit wel consequent gedaan.

27 *Het Parool*, 23 mei 2012. ‘Tentenkamp Ter Apel ontruimd’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/tentenkamp-ter-apel-ontruimd-b8a41160/.

werd de situatie nijpender: de middagtemperatuur ging richting de 20 graden en er ontstonden ruzies en opstootjes. De brandveiligheid en de gezondheid werden een punt van zorg, omdat men hutjemutje op het veld stond (Jong, 2013). ‘Het tentenkamp had geen dag langer kunnen blijven staan’, zei burgemeester Kompier van Vlagtwedde destijds. ‘De vrees voor veiligheid en gezondheid nam toe.’²⁸

In coronatijd was de bescherming van de gezondheid juist een belangrijke overweging om een demonstratie te verbieden of daaraan voorschriften te verbinden. Zo kondigde de groep Rechts in Verzet aan op 24 april te willen protesteren bij een moskee in Enschede tegen de aangekondigde *azan*, de eerste gebedsoproep bij de start van de vastenmaand ramadan, die met geluidsversterkers zou plaatsvinden. Burgemeester Van Veldhuizen verbood de protestactie en wel om de volgende reden:

‘We hebben hier te maken met de vrijheid van godsdienst, demonstratie, maar ook van gezondheid. Ik hecht aan alle drie evenveel waarde, maar we zullen in deze coronatijd een nieuwe manier moeten vinden. Een demonstratie kan een aanzuigende werking hebben en dan zal de politie over voldoende beschermingsmiddelen moeten beschikken. De tijd om dat alles met elkaar te overleggen en te regelen was er niet.’²⁹

Diezelfde dag wilde de Duitse protestbeweging *Pegida*, die zich keert tegen de islam, met vijftien personen demonstreren bij een moskee in Zwolle, omdat daar in coronatijd bijeenkomsten plaatsvonden. Ook deze demonstratie mocht niet doorgaan, omdat dit volgens burgemeester Snijders van Zwolle in strijd was met de noodverordening, waarin was vastgelegd dat samenkomsten met meer dan drie personen waren

28 ‘Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde’, interview in *Burgemeestersblad* 66, 2012.

29 *Tubantia*, 25 april 2020. Regio Enschede e.o.: ‘Enschede verbiedt protestactie Rechts in Verzet bij moskee’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tubantia.nl/enschede-e-o/enschede-verbiedt-protestactie-rechts-in-verzet-bij-moskee-a044909a/.

verboden.³⁰ Tevens verwees hij naar de aangekondigde tegendemonstratie en ervaringen met eerdere protesten van *Pegida*.

Op 7 juni, toen de lockdown-maatregelen waren versoepeld, kon een antiracismedemonstratie in Zwolle wel plaatsvinden. Volgens een woordvoerder van de gemeente was over het laten plaatsvinden van deze demonstratie een zorgvuldige afweging gemaakt, die paste bij 'de huidige fase van de crisis'. De inschatting was dat de gezondheid van deelnemers en de politie voldoende kon worden beschermd, mits een aantal voorschriften in acht zou worden genomen. De burgemeester stond maximaal 2400 betogers toe, waarbij de demonstranten anderhalve meter afstand van elkaar moesten houden.³¹ Daartoe werden op het demonstratieterrein markeringen aangebracht.³²

Bovenstaande voorbeelden maken duidelijk hoe lastig het voor bestuurders was om de gezondheidsrisico's van een demonstratie af te wegen. Na verloop van tijd heeft het Outbreak Management Team (OMT) hierover, op verzoek van het Veiligheidsberaad, een advies uitgebracht.³³ Factoren die volgens het OMT meespeelden in het risico op besmetting, waren de groepsgrootte, de locatie en de wijze en duur van de demonstratie. Een overweging die daarnaast in de afweging van burgemeesters lijkt te hebben meegespeeld, maar niet in het OMT-advies was meegenomen, is de aanleiding van de demonstratie: bij demonstraties tegen het coronabeleid zou mogelijk door demonstranten niet voldoende afstand worden gehouden. In een aantal gevallen is dit op voorhand reden geweest de demonstratie te verbieden. Zo werd een demonstratie van actiegroep 'Nee tegen 1,5 meter/Viruswaan-zin' die gepland stond voor 21 juni op het Museumplein in Amster-

30 *Algemeen Dagblad*, 21 april 2020. Regio Zwolle: 'Pegida mag niet demonstreren bij moskee in Zwolle, maar "we komen misschien toch"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/zwolle/pegida-mag-niet-demonstreren-bij-moskee-in-zwolle-maar-we-komen-misschien-toch-br-a419e50c/.

31 RTV Oost, 7 juni 2020. Nieuws: 'Protestactie tegen racisme aangekondigd in Zwolle'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtvooost.nl/nieuws/331572/Protestactie-tegen-racisme-aangekondigd-in-Zwolle.

32 *De Stentor*, 6 juni 2020. Regio Zwolle: 'Waarom mag de ene betoging in Zwolle wel en de andere niet?'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.destentor.nl/zwolle/waarom-mag-de-ene-betoging-in-zwolle-wel-en-de-andere-niet-a586e928/.

33 Advies n.a.v. 98° OMT deel 2 d.d. 1 februari 2021.

dam verboden. Het stadsbestuur gaf in een verklaring als reden, dat de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland op basis van informatie van de politie er onvoldoende vertrouwen in had dat de organisatie de anderhalve meter zou handhaven en aan de landelijke COVID-eisen zou voldoen.³⁴ Hoewel daarmee in de afweging ook de inhoud van de demonstratie lijkt te zijn meegewogen, was een verbod in een dergelijk geval volgens hoogleraar Brouwer te verdedigen:

‘Een demonstratie kan verboden worden als de organisatie welbewust aangeeft dat de deelnemers zich niet aan de in de noodverordening voorgeschreven anderhalve meter afstand zullen houden.’³⁵

Terwijl sommige van de demonstraties tegen coronamaatregelen gewoon rustig verliepen,³⁶ ging het in een aantal gevallen feitelijk mis. Zoals bij de eerdergenoemde demonstraties in Den Haag op 21 en 28 juni, maar ook in andere plaatsen, bijvoorbeeld op 4 juli in Utrecht en Wageningen, liep het uit de hand.³⁷ Daardoor was in feite het gezondheidsrisico voor politiemensen nog een extra complicerende factor in de afweging die gemaakt moest worden. Inzet van de politie om een demonstratie in goede banen te leiden of – als de situatie daartoe aanleiding gaf – te beëindigen, betekende voor hen een risico op besmetting, zodra onvoldoende afstand tot demonstranten kon worden

34 *Het Parool*, 20 juni 2020. Amsterdam: ‘Gemeente verbiedt coronaprotest op Museumplein’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/amsterdam/gemeente-verbiedt-coronaprotest-op-museumplein~bdf42e18/.

35 *EenVandaag*, 9 juli 2020. Actueel: ‘Mogen demonstraties in coronatijd verboden worden?’ ‘Er is vrijheid van demonstreren, maar ga er voorzichtig mee om’. Op 9 april 2021 ontleend aan eenvandaag.avrotros.nl/item/mogen-demonstraties-in-coronatiejd-verboden-worden-er-is-vrijheid-van-demonstreren-maar-ga-er-voor/.

36 *Algemeen Dagblad*, 23 augustus 2020. ‘Organisatie demonstratie tegen coronamaatregelen: Stel je rustig op richting politie en ME’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/organisatie-demonstratie-tegen-coronamaatregelen-stel-je-rustig-op-richting-politie-en-me-a1a858e0/.

37 *Trouw*, 4 juli 2020. Binnenland: ‘Tientallen arrestaties in Utrecht en Wageningen na onrustige middag’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/tientallen-arrestaties-in-utrecht-en-wageningen-na-onrustige-middag-bc41bd47/.

gehouden. Burgemeesters stonden daarmee voor een lastig dilemma, aldus universitair docent Roorda:

'Als er een wanordelijke situatie ontstaat, en de politie arrestaties moet uitvoeren, kan de anderhalve meter natuurlijk ook niet worden gehandhaafd.'³⁸

Demonstraties die zouden kunnen uitlopen op een confrontatie met de politie, konden dus eveneens als meer risicovol worden beschouwd. Al met al komen wij tot de volgende risicofactoren die ten tijde van de coronapandemie in de afweging van de gezondheidsrisico's bij demonstraties een rol speelden (zie onderstaand kader).

Factoren	Verhoogd risico in coronatijd
Anleiding van de demonstratie	Bij demonstraties gericht tegen het coronabeleid worden coronamaatregelen mogelijk niet nageleefd.
Groeps grootte	Een groter aantal demonstranten verhoogt het risico op besmetting.
Locatie	Waar het fysiek onmogelijk is om afstand te houden, bestaat een groter risico op besmetting.
Wijze van demonstreren	Zingen of schreeuwen verhoogt het risico op besmetting.
Duur van de demonstratie	Bij een langere duur van de demonstratie is er niet alleen meer risico op besmetting, maar ook meer risico op incidenten die tot verspreiding kunnen leiden.
Verwachte tegendemonstratie of confrontatie met de politie	Een te verwachten tegendemonstratie of confrontatie met de politie verhoogt het risico op besmetting.

38 Trouw, 3 januari 2021. Openbare orde: 'Waarom burgemeesters niet ingrijpen als demonstranten geen afstand houden'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/waarom-burgemeesters-niet-ingrijpen-als-demonstranten-geen-afstand-houden-b895e79a/.

9.6 Afronding

Het recht om te demonstreren is in Nederland een groot goed. Het kenmerkt onze democratische rechtstaat en van het demonstratierecht wordt ook veelvuldig gebruikgemaakt. In 2020 vonden zelfs meer demonstraties plaats dan in het voorafgaande jaar, terwijl 2019 al ‘een jaar van demonstraties’ was.³⁹ Er blijkt over de afgelopen jaren sprake van een trend, die tijdens de coronacrisis zeker niet is afgezwakt.⁴⁰ In Den Haag, dat te boek staat als de protesthoofdstad van Nederland, werden in 2020 ruim 1700 demonstraties aangemeld (ten opzichte van 1607 in 2018).⁴¹ De toename van het aantal demonstraties uitte zich echter vooral in de andere drie grote steden: telde Rotterdam in 2016 nog 72 demonstraties, in 2020 lag dit aantal op 285. In Utrecht ging het aantal demonstraties van 83 naar 245 en Amsterdam stak, met een toename van 565 naar 1442 demonstraties in 2020, bijna Den Haag naar de kroon.⁴²

Met de vele aanmeldingen van demonstraties werden burgemeesters telkens voor een lastig dilemma gesteld: hoe moesten in tijden van de coronapandemie de gezondheidsrisico's van een demonstratie worden afgewogen? Welke voorwaarden aan een demonstratie te stellen, opdat deze door zou kunnen gaan? Uit de voorbeelden die in dit hoofdstuk zijn aangedragen, blijkt wel hoe lastig die afweging kon zijn, en ook hoe ingewikkeld het was om een demonstratie te beëindigen als door demonstranten onvoldoende afstand werd gehouden.

39 *Het Parool*, 21 december 2019. Voorpagina: ‘Nederland in 2019: van de ene naar de andere demonstratiegaan’. Op 9 april 2021 ontleendaan www.parool.nl/nieuws/nederland-in-2019-van-de-ene-naar-de-andere-demonstratie-gaan-bbo1f12e/.

40 *Trouw*, 27 februari 2021. Nieuws binnenland: ‘Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/van-klimaatmars-tot-coronaprotest-nederlanders-gaan-steeds-vaker-de-sstraat-op-b397c93b/.

41 *Het Parool*, 21 december 2019. Voorpagina: ‘Nederland in 2019: van de ene naar de andere demonstratie gaan’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parool.nl/nieuws/nederland-in-2019-van-de-ene-naar-de-andere-demonstratie-gaan-bbo1f12e/.

42 *Trouw*, 27 februari 2021. Nieuws binnenland: ‘Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/binnenland/van-klimaatmars-tot-coronaprotest-nederlanders-gaan-steeds-vaker-de-sstraat-op-b397c93b/.

De bevoegdheid om een demonstratie te verbieden of af te breken, bleek tussen veiligheidsregio's te kunnen verschillen. Hoewel met de opschaling naar GRIP-4 de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 39 Wvr bij uitsluiting de bevoegdheid heeft om in het kader van de crisisbeheersing aan demonstraties beperkingen te stellen of deze te verbieden, was bij de Dam-demonstratie het regionaal crisisplan leidend. Daarin was vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor een goed verloop van een demonstratie, ook bij opschaling in de GRIP-structuur, toekwam aan de lokale burgemeester. Regionale afspraken bleken dus af te wijken van de wettelijk voorziene werkwijze. Daarnaast vertoonden de opeenvolgende noodverordeningen die door de (voorzitters van de) veiligheidsregio's werden opgesteld inconsistenties in de uitzonderingsbepaling van het verbod op samenkomsten. Aanvankelijk werden demonstraties nadrukkelijk als uitzondering genoemd, in latere noodverordeningen werd dit (mogelijk onbedoeld) achterwege gelaten (Brouwer & Roorda, 2020).

De demonstratie op de Dam, waar onverwacht enkele duizenden mensen op afkwamen, bleek – voor zover achteraf kon worden vastgesteld – geen haard te zijn geweest van nieuwe besmettingen (Boin, Nooy & Van de Velden, 2020). Maar dat demonstraties en rellen voor juist politieagenten een bron van besmetting konden zijn, bleek na de avondklokrellen in januari 2021. Omdat een aantal ME-agenten besmet bleek te zijn geraakt, moesten in totaal 43 agenten in quarantaine, terwijl het door de rellen al moeilijk was om de roosters rond te krijgen.⁴³

43 NOS, 3 februari 2021. Regionaal nieuws: '13 ME'ers besmet na avondklokrellen, 43 agenten in quarantaine'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2367205-13-me-ers-besmet-na-avondklokrellen-43-agenten-in-quarantaine.html.



Foto: Veiligheidsregio Limburg-Noord

10

Natuurbrand in De Meinweg: een evacuatie in coronatijd

*Menno van Duin, Jana Domrose, Emily Berger,
Rijk van den Dikkenberg*

10.1 Inleiding

In het voorjaar van 2020 was het relatief warm en droog. Natuurgebieden in met name het oosten en zuiden van ons land hadden daaronder te lijden. Medio april deden zich twee grote natuurbranden voor. In de Deurnese Peel, dat in de provincie Noord-Brabant gelegen is, ging zo'n 800 hectare aan natuurgebied in vlammen op. In het Nationaal Park De Meinweg, gelegen ten oosten van Roermond, woedde van 20 tot en met 23 april een brand, waardoor zo'n 200 hectare natuurgebied werd beschadigd. Bij de bestrijding van de brand in De Meinweg werden honderden Nederlandse en 1600 Duitse brandweermensen ingezet. Vanwege onzekerheden over het brandverloop en de daarmee gepaard gaande rookontwikkeling werd besloten om over te gaan tot evacuatie van twee zorginstellingen en van het dorp Herkenbosch. Zo'n 4200 mensen werd gevraagd om bij familie of vrienden onderdak te zoeken. Voor diegenen die geen onderdak zouden kunnen vinden, werden sporthallen voor opvang ingericht.

Het komt in ons land zelden voor dat zo'n groot aantal personen voor één of meerdere nachten op last van de overheid hun huis moeten verlaten. Behalve de omvang waren ook de omstandigheden waaronder de evacuatie plaatsvond, bijzonder te noemen. Vanwege de coronapandemie, die op dat moment vooral in het zuiden van ons land tot een groot aantal besmettingen had geleid, had het kabinet een lockdown ingesteld. In dit hoofdstuk beschouwen wij het dilemma of onder deze omstandigheden nu wel of niet tot evacuatie zou moeten worden overgegaan. Naast de argumenten die ten grondslag lagen aan het besluit om inwoners van Herkenbosch te evacueren, zijn ook argumenten aan

te dragen om van evacuatie af te zien. Was evacuatie in dit geval een voor de hand liggende keuze?

Het hoofdstuk is gebaseerd op een evaluatierapport dat het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van Veiligheidsregio Limburg-Noord heeft opgesteld (Van Duin, Domrose, Berger & Van den Dikkenberg, 2020). Ten behoeve van die evaluatie is met circa veertig personen gesproken die bij de afhandeling van de brand betrokken waren, onder wie de operationeel leiders van Veiligheidsregio Limburg-Noord, de gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van de GGD Zuid-Limburg en de burgemeester van Roerdalen, waar Herkenbosch onder valt.

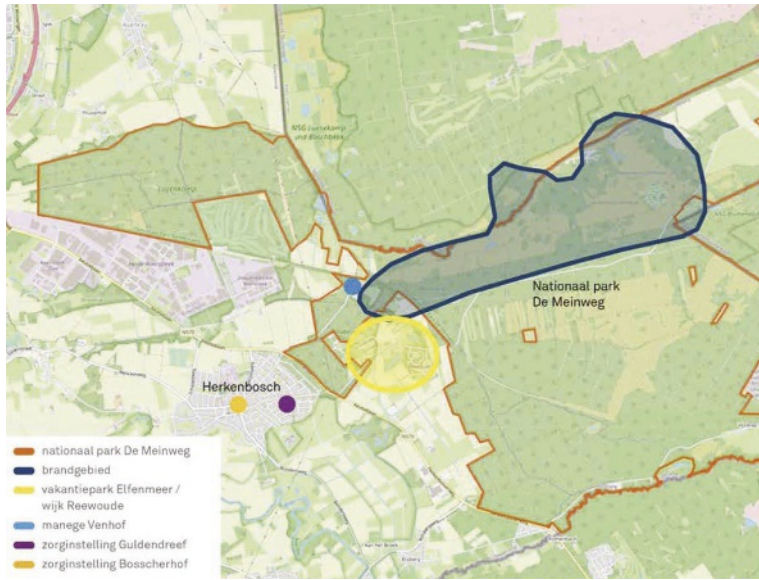
10.2 Feitenrelaas

Op maandagmiddag 20 april komt rond 13.00 uur bij de Meldkamer Limburg een melding binnen dat er in het Nationaal Park De Meinweg een brand woedt. Een kwartier na de melding arriveren de eerste brandweereenheden ter plaatse. Aangezien drie zijden van het natuurgebied grenzen aan Duitsland, rukken ook Duitse brandweereenheden uit. Wanneer de brand omstreeks 13.30 uur de Herkenboscherbaan over slaat, maakt de officier van dienst (OvD) melding van een zeer grote brand. Er wordt opgeschaald naar GRIP-1 en rond 14.00 uur naar GRIP-2, hetgeen inhoudt dat er naast het crisisteam ter plaatse, ook een regionaal operationeel team (ROT) wordt geformeerd dat in Venlo bijeenkomt om de consequenties van de brand in kaart te brengen en de burgemeester van Roerdalen hierover te adviseren.

Aan het einde van de middag lijkt de brand onder controle. Rond 18.00 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-0 en om 18.30 uur volgt het sein brand meester. Een klein uur later blijkt echter dat door vliegvuur andere stukken bos vlam hebben gevat; ook richting de Duitse grens worden meerdere nieuwe brandhaarden ontdekt. Geconstateerd wordt dat het om een grotere brand gaat dan de brand die 's middags woedde. Wederom worden diverse brandweereenheden gealarmeerd en wordt er opgeschaald naar GRIP-2. Omdat het niet lukt de brand onder controle te krijgen en er sprake is van een toenemende rookontwikkeling, wordt in de nacht van maandag 20 op dinsdag 21 april het vakantiepark

Elfenmeer uit voorzorg ontruimd en worden zo'n zeventig paarden van een nabijgelegen manege in veiligheid gebracht.

Figuur 10.1 De Meinweg, het brandgebied en de geëvacueerde instellingen



Bron: IFV, 2020

Dinsdagochtend lijkt de brand onder controle te zijn, maar vanaf 13.30 uur laait de brand weer in alle hevigheid op. De rook trekt richting het dorp Herkenbosch. Om 14.15 uur wordt opnieuw overgegaan tot ontruiming van het vakantiepark en de manege. Besloten wordt om ditmaal ook de Herkenbosche wijk Reeuwoude te ontruimen. De politie zet geluidswagens in om inwoners op te roepen de wijk te verlaten en elders onderdak te zoeken.

In de loop van dinsdagmiddag breidt de brand zich uit. Talloze brandweermensen van onder andere Veiligheidsregio Limburg-Noord, Defensie, Staatsbosbeheer en het Duitse district Viersen verrichten bluswerkzaamheden. Ook verricht de brandweer in de loop van de dag in Herkenbosch en omgeving koolmonoxide (CO)-metingen. Aan het begin van de avond meet de brandweer in Herkenbosch CO-concentraties van 4 *parts per million* (ppm) buitenshuis. Binnenshuis

zijn de CO-waarden vooralsnog gering (0 ppm). In het ROT-overleg van 20.10 uur wordt vastgesteld dat het gezien de weersomstandigheden, de CO-concentraties en de onzekerheden over het al dan niet standhouden van de stoplijn, wenselijk is om twee nabijgelegen zorginstellingen en het dorp Herkenbosch uit voorzorg te evacueren.

Om 20.35 uur wordt op advies van het ROT opgeschaald naar GRIP-3. Een kleine vijf kwartier later komt op het gemeentehuis in Sint Odiliëberg het gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeen om zich te buigen over de voorgenomen evacuatie van Herkenbosch. Voor de organisatie van de evacuatie wordt op het gemeentehuis een kernteam geformeerd. Als eerste zullen de zorginstellingen Bosscherhof en Guldendreef worden geëvacueerd, waarvan de bewoners zullen worden overgebracht naar een hotel in Roermond. Vervolgens zal worden overgegaan tot een gefaseerde evacuatie van de dorpskern. Daartoe wordt een noodverordening opgesteld, waarin wordt vastgelegd dat het verboden is om zich in Herkenbosch te begeven. In een uitzending op L1 Radio licht de burgemeester van Roerdalen het besluit tot evacuatie toe.

Vanaf 00.40 uur bellen politieagenten straat voor straat bij de huizen aan en geven zij de bewoners het dringende advies om te vertrekken. Ook worden inwoners van het dorp via een NL-Alert over de evacuatie geïnformeerd. Mensen die geen alternatief weten om te overnachten, worden met bussen naar een opvanglocatie vervoerd. In totaal zijn hiervoor door de gemeente en het Rode Kruis zestien sporthallen in de regio in gereedheid gebracht. In totaal kunnen 800 personen 'coronaproof' worden opgevangen. Diegenen die coronaklachten hebben, worden naar coronacentra in Roermond en Urmond gebracht. Uiteindelijk worden vijf sporthallen in gebruik genomen. De meeste mensen kunnen bij familie of vrienden terecht. Woensdagochtend om 05.20 uur zijn alle inwoners van de dorpskern geëvacueerd.

Woensdagmiddag is de prognose dat inwoners van Herkenbosch niet eerder dan donderdag kunnen terugkeren naar hun woning. De CO-waarden in Herkenbosch zijn weliswaar gedaald, maar de brand is nog niet onder controle, waardoor de kans op rookontwikkeling blijft bestaan. Wel mogen inwoners met een pendeldienst voor korte tijd naar hun woning om medicijnen op te halen of hun huisdieren te verzorgen. In verband met een lange wachtrij en een verkeersopstopping

mogen inwoners in de avond onder begeleiding van maximaal één persoon ook met hun eigen auto een half uurtje naar huis.

Donderdagmiddag kan, mede dankzij een afnemende windkracht en verandering van de windrichting, het sein brand meester worden geven. De noodverordening wordt ingetrokken en evacués mogen vanaf 14.30 uur gefaseerd terugkeren naar hun woning. De bewoners van zorginstelling Bosscherhof zullen als laatste, op vrijdag, terugkeren. Nadat donderdagmiddag rond 14.00 uur is afgeschaald naar GRIP-2, wordt op vrijdag 24 april om 18.30 uur afgeschaald naar GRIP-0. Om de brandweer de ruimte te geven voor nabluswerkzaamheden, mogen fietsers en wandelaars op last van de gemeente nog tot 1 mei niet het gebied in.

10.3 Wel of niet evacueren?

In Nederland associëren we een evacuatie vooral met situaties van (dreigend) hoogwater. Ten tijde van de watersnoodramp in 1953 moesten 72.000 mensen uit ondergelopen gebieden worden geëvacueerd. Bij de evacuatie van het Rivierland in 1995, toen meerdere rivieren buiten hun oevers raakten, ging het om 250.000 mensen die hun huis moesten verlaten. Een evacuatie vanwege brand spreekt misschien minder tot de verbeelding, maar komt desalniettemin geregeld voor. Vaak betreft het dan situaties in het buitenland, waar grote bosbranden een bedreiging vormen voor nabijgelegen woonwijken. In deze casus was er sprake van een in omvang veel kleinere natuurbrand in Noord-Limburg, die aanleiding gaf om 4200 mensen te evacueren. Daarmee was de evacuatie van Herkenbosch de grootste evacuatie in ons land sinds de Tweede Wereldoorlog die geen verband hield met een water gerelateerde calamiteit.

In dit hoofdstuk beschouwen we een aantal overwegingen die bij de evacuatie van Herkenbosch een rol speelden. Vanzelfsprekend gaat het daarbij om een inschatting van de risico's. Een standaardvraag in de beoordeling van een dreigende situatie is: hoe erg is de situatie? Wat zijn de risico's waarmee betrokkenen worden geconfronteerd? Waar het bij (dreigende) overstromingen gaat om direct levensgevaar, ging het in dit geval vooral om gezondheidsrisico's vanwege de aanhoudende rook. Daarnaast is ook het moment waarop tot evacuatie wordt overgegaan

van belang. Bovendien moest rekening worden gehouden met de corona-uitbraak. Nederland bevond zich in april 2020 in een lockdown: scholen en vele andere instellingen waren gesloten; thuiswerken was de regel. De anderhalvemetersamenleving was sinds een maand een feit. De vraag is hoe met al deze factoren is omgegaan.

10.4 Beschouwing

De brand in De Meinweg kende een grillig verloop. Maandagmiddag leek het vuur gedoofd, maar in de avond bleek dat er allerlei nieuwe brandhaarden waren ontstaan en in de loop van dinsdag laaide het vuur op verschillende plaatsen op. Gevreesd werd dat een stoplijn zou worden overschreden. Daarom ging er in het ROT steeds meer aandacht uit naar de situatie in Herkenbosch. De vraag rees of het niet verstandig zou zijn te starten met het ontruimen of evacueren van het dorp. De operationeel leider had hierover in de loop van de dag regelmatig contact met de burgemeester. Ook waren in de loop van dinsdagmiddag al voorbereidingen getroffen en contacten gelegd met de twee zorginstellingen in Herkenbosch, zodat zij zich konden voorbereiden op een mogelijke evacuatie van hun cliënten. Op dinsdagavond stelde de operationeel leider voor om op te schalen naar GRIP-3, wat feitelijk een dringend advies aan de burgemeester was om de bewoners van de twee zorginstellingen en ook de inwoners van Herkenbosch naar een veiliger plaats te laten gaan.

10.4.1 Evacuatie: een stressvolle gebeurtenis

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken verschenen naar evacuaties bij rampen. Zo is uit onderzoek gebleken dat een evacuatie vaak een (zeer) stressvolle gebeurtenis is. De noodgedwongen evacuatie na de Enschedese vuurwerkramp bleek zelfs een belangrijke risicofactor te zijn voor latere gezondheidsproblemen (IJzermans et al., 2015). Een vergelijkbare observatie deden Mills, Edmondson en Park (2007) bij de evacuatie na orkaan Katrina. Ook toen werd de evacuatie als zeer stressvol ervaren. In een overzichtsartikel waarin enkele tientallen afzonderlijke studies zijn meegenomen, kwam Uscher-Pines (2009)

tot de conclusie dat evacuatie kan leiden tot een toename van psychische klachten.

Ook is met onderzoek de mythe ontkracht dat mensen hun huis en haard in allerijl zullen verlaten als er mogelijk onheil dreigt (Clarke, 2002). Hoewel mensen over het algemeen tot evacuatie bereid zullen zijn, als zij voldoende overtuigd zijn van de noodzaak ervan, zijn mensen zich vaak helemaal niet van het gevaar bewust. Ook is het moment waarop zij te horen krijgen dat zij moeten evacueren van invloed op hun bereidheid om te vertrekken. Als rond etenstijd het gehele gezin bij elkaar is, wordt sneller de beslissing genomen de spullen te pakken dan wanneer bijvoorbeeld de kinderen nog op school zijn of de ouders aan het werk. Evacuatie blijkt, kortom, een sociaal proces waarbij verschillende afwegingen een rol spelen. Wat bijvoorbeeld te doen met de huisdieren? En is er een logische plek waar tijdelijk onderdak gevonden kan worden?

Natuurlijk kan de evacuatie van Herkenbosch niet worden vergeleken met de evacuaties in Enschede, in het geval van Katrina of na andere grote rampen. De onderzoeken maken echter duidelijk dat een evacuatie niet al te licht moet worden opgevat. Een maand na de evacuatie van Herkenbosch is onder inwoners van het dorp een enquête uitgezet om te achterhalen hoe zij de evacuatie hadden ervaren (Flycatcher, 2020). Uit het belevingsonderzoek bleek dat twee derde van de 610 respondenten zich niet op een evacuatie had voorbereid. Een meerderheid (59 procent) had de evacuatie zelfs niet verwacht. Het merendeel van de respondenten (80 procent) had liever eerder vernomen dat ze mogelijk zouden moeten vertrekken. Nu vernamen zij dat pas dinsdagavond, nadat het besluit daartoe formeel was genomen. Hoewel de evacuatie feitelijk pas rond middernacht aanving, was 41 procent van de respondenten tevreden over het verloop, maar een nagenoeg even groot percentage was dat niet.

10.4.2 *Inschatting van de risico's*

Het besluit om tot evacuatie van Herkenbosch over te gaan, was primair ingegeven door de inschatting van de gezondheidsrisico's. Een belangrijk aspect daarbij was de rookontwikkeling, maar uiteraard diende ook rekening te worden gehouden met de corona-uitbraak.

Rookontwikkeling en CO-concentratie

Omdat de brand al sinds maandagmiddag woedde, zaten inwoners van Herkenbosch op dinsdag al een dag in de rook. Dinsdagavond werd duidelijk dat in de komende uren de brand niet geblust zou worden en onduidelijk was of de stoplijn stand zou houden. Het betekende dat het risico bestond dat de brand richting de dorpskern van Herkenbosch zou trekken, en ook dat inwoners van Herkenbosch dan een kleine twee dagen in de rook zouden zitten. In de loop van dinsdagavond nam de wind af, wat op zich een gunstige ontwikkeling leek voor de brandbestrijding, maar ook tot gevolg had dat de rook die al in Herkenbosch hing, daar bleef hangen, waardoor de CO-concentratie zou toenemen. In de loop van de dinsdagmiddag was reeds buitenshuis een concentratie tot circa 4 ppm gemeten en verondersteld werd dat binnen enkele uren ook in woningen een CO-concentratie van 4 ppm bereikt zou kunnen worden. Voor het operationeel team was dit reden om te adviseren tot opschaling naar GRIP-3 en aan te sturen op de evacuatie van Herkenbosch.

Bij het beoordelen van de ernst van de CO-waarden speelde echter een misverstand. Door betrokkenen werd een (dreigende) concentratie van 6 ppm als een hoog risico beschouwd. Deze kritische grens is afkomstig uit een notitie die ingaat op de veilige terugkeer van mensen naar hun woning, die ze tijdelijk hebben moeten verlaten vanwege een brand in hun eigen of een naastgelegen woning. Bij een CO-concentratie van maximaal 6 ppm (en geen aanwezigheid van roetdeeltjes en dergelijke) kunnen mensen in dat geval weer veilig naar hun woning terugkeren. Voor CO-concentraties in andere omstandigheden gelden andere normen (zie onderstaand kader).

Grenswaardeconcentraties van koolmonoxide

Om mensen te beschermen tegen de gezondheidsrisico's van CO heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) advieswaarden opgesteld die bedoeld zijn om de blootstelling aan CO te beperken. Voor een blootstellingsduur van één uur mag de CO-concentratie in de lucht niet hoger zijn dan gemiddeld 26 ppm. Voor blootstelling van langere duur gelden lagere concentraties: voor 8 uur geldt een concentratie van 9 ppm en voor 24 uur van 6 ppm. Door schaarste aan meetgegevens is niet duidelijk hoe vaak en hoe lang de advieswaarden van de WHO in Nederlandse woningen worden overschreden. Een grove schatting op basis van schaarse en al wat oudere meetgegevens is, dat in 1 op de 1000 woningen een concentratie van meer dan 26 ppm aanwezig is (Gezondheidsraad, 2019). In sommige van de grote steden wordt gedurende de dag – als gevolg van de verkeersintensiteit – gemiddeld zo'n 17 tot 53 ppm als 8-uurs gemiddelde gemeten. In huizen waar gerookt wordt, kunnen de CO-concentraties oplopen tot zo'n 20 tot 40 ppm. In woningen met een geiser en gasverwarming is 50-100 ppm niet uitzonderlijk (WHO, 2000).

Op dinsdagavond had de dienstdoende GAGS aangegeven dat op grond van de CO-metingen en het geringe aantal klachten een evacuatie voorlopig niet nodig was. De noodzaak daartoe zou pas spelen als de waarden vele malen hoger zouden zijn. Verhalen over CO als 'sluipmoordenaar' bijvoorbeeld, die met enige regelmaat in de media verschijnen en ook bij betrokkenen leefden, hebben betrekking op een blootstelling aan een CO-concentratie van zo'n 400-800 ppm gedurende enkele uren. Terwijl er dus kennelijk argumenten waren om (nog) niet tot evacuatie over te gaan, werd door het operationeel team aangestuurd op evacuatie. Men wenste het zekere voor het onzekere te nemen. Het advies van het operationeel team was vervolgens leidend in het beleidsteam; het advies werd niet ter discussie gesteld.

De corona-uitbraak

Een andere vraag is in hoeverre de corona-epidemie meespeelde in de besluitvorming rond de evacuatie. Verondersteld zou mogen worden dat de corona-uitbraak een remmend effect zou hebben op de beslissing om te evacueren. De kans bestond immers dat een evacuatie tot een toename van het aantal besmettingen zou leiden, omdat mensen zich naar een ander onderkomen zouden verplaatsen.

Bij de maatregelen die werden getroffen voor degenen die opgevangen moesten worden, werd duidelijk rekening gehouden met de

dreiging van besmetting. Er werden maar liefst zestien sporthallen in de omgeving ingericht om mensen op te vangen. Daarmee waren in de sporthallen de voorwaarden voor voldoende onderlinge afstand goed gewaarborgd. Ook bij het vervoer vanuit de zorginstellingen en van inwoners uit Herkenbosch die niet over eigen vervoer beschikten, was ‘voldoende afstand houden’ een belangrijk thema. Voor diegenen echter die zelfstandig een onderkomen zochten (de zogenaemde zelfredzamen, die tezamen ruim 90 procent van de geëvacueerden vormden), gold dat het primair hun eigen verantwoordelijkheid was om zich aan de coronaregels te houden. Het feit dat daarmee het leeuwendeel van de mensen die hun woning verlieten, mogelijk een groter risico op besmetting zou lopen omdat ze onderdak zochten bij familie, vrienden of bekenden, was vooraf maar in beperkte mate ter sprake gekomen. In het beleidsteam kreeg het risico van besmetting onder de groep zelfredzamen wel enige aandacht. Zo werd afgesproken dat de GGD de mogelijke gevolgen van de evacuatie op het aantal coronabesmettingen goed in de gaten zou houden, maar niemand veronderstelde dat een eventuele toename van het aantal coronabesmettingen een groter risico zou kunnen vormen dan de rook en de daarmee gepaard gaande CO-concentratie. De blootstelling aan de rook en de dreigende CO-concentratie, in combinatie met de onvoorspelbaarheid van de brand (‘houden we hem wel onder controle?’), bepaalden de loop der gebeurtenissen. De mogelijke coronarisico’s speelden bij de beslissing om tot evacuatie over te gaan slechts in beperkte mate een rol. Onder hulpverleners en inwoners van Herkenbosch was uiteindelijk de opluchting groot toen de GGD na enkele weken vaststelde dat er geen aantoonbare toename was van het aantal corona-besmettingen als gevolg van de evacuatie.

10.5 Afronding

Grootschalige branden hebben in het verleden vaker geleid tot de vraag of een evacuatie van omwonenden noodzakelijk is. Zo werden inwoners van Someren-Heide in november 2016 geconfronteerd met een grote bandenbrand (Van Duin & Zuidijk, 2017). De brand was hevig en aanvankelijk was het schier onmogelijk het vuur te blussen. Dit leidde tot bezorgde reacties van omwonenden en overwogen werd om tot een

evacuatie over te gaan. In een commissievergadering, waar verschillende scenario's werden besproken, gaf een arts uiteindelijk helder uitleg over de gezondheidsrisico's. Kern van zijn verhaal was dat de risico's van de blootstelling aan chemische en toxische stoffen tot dan toe (zeer) beperkt waren en dat de gezondheidsgevolgen daarvan dan ook verwaarloosbaar klein waren. Daarentegen was de blootstelling aan de rook voor de meer kwetsbaren (astmapatiënten, kleine kinderen) wel een reden om maatregelen te nemen om te voorkomen dat onnodig in de rook zou worden gebivakkeerd.

Bij de brand in de Stella-opslagloods in Nunspeet in juli 2018 werd wel overgegaan tot evacuatie (Van Duin & Bakker, 2019). In eerste instantie werd die afweging gemaakt vanwege de rook die vrijkwam bij de brand. Later, toen de brand meer onder controle was, waren het de rook en de gassen die vrijkwamen tijdens de (af)blussing die risico's opleverden.

In beide genoemde casus was het besluit om al dan niet te evacueren gebaseerd op de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen. Bij de natuurbrand in De Meinweg daarentegen was er veel meer sprake van een evacuatie uit voorzorg. De brand bleek lastig onder controle te krijgen en de CO-waarden dreigden verder te stijgen. Er waren in dit geval echter ook argumenten om juist niet te evacueren, namelijk het verhoogde besmettingsrisico en de stress van een nachtelijke evacuatie. Wellicht had naar het voorbeeld van de intelligente lockdown een intelligent proces van evacuatie uitweg kunnen bieden, waarbij betrokkenen worden meegenomen in het besluitvormingsproces. Dit betekent dat er ook gecommuniceerd wordt over onzekerheden en vanuit de overheid op een gegeven moment bijvoorbeeld wordt aangegeven dat evacuatie voor specifieke groepen verstandig zou zijn. Dat advies kan in de loop van de tijd meer dwingend worden. Op basis van het advies en van datgene wat men ziet, hoort of ruikt, kunnen inwoners dan zelf besluiten hun woning te verlaten. Kenmerkend voor een intelligente evacuatie is dus dat niet door de autoriteiten wordt bepaald wat inwoners moeten doen, maar dat de keuze in belangrijke mate bij de inwoners zelf wordt gelaten.



Foto: Gemert Media

Fred de Klerk

11.1 Inleiding

In de verspreiding van het coronavirus (SARS-CoV-2) speelde de Huanan-markt in Wuhan, een ‘wet-market’ waar doorgaans vers vlees, vis en levende (wilde) dieren worden verkocht, een belangrijke rol. Op deze markt heeft, naar verwachting, eind 2019 de overdracht van het coronavirus plaatsgevonden van één of meer van de aanwezige dieren naar verschillende bezoekers. Op het moment van schrijven was echter nog onduidelijk hoe het virus op deze markt terecht is gekomen.

Het coronavirus heeft zich vanuit Wuhan snel over de wereld kunnen verspreiden. Nadat op 27 februari 2020 in Nederland officieel de eerste besmetting was vastgesteld, bleek zo’n twee maanden later, op 26 april, voor het eerst in de wereld, op een nertsensbedrijf in Nederland, sprake van een besmetting met het coronavirus bij nertsens.¹ Tot die tijd waren besmettingen bij dieren beperkt gebleven tot twee honden en een kat in Hongkong, een kat in België, en tijgers en leeuwen in de Bronx Zoo in New York.

Met de besmetting bij nertsens startte een zoektocht naar de rol van nertsens (bedrijven) in de verspreiding van het coronavirus, waarbij speciale aandacht uitging naar de mogelijke risico’s voor de gezondheid van de bevolking in de directe omgeving van nertsensfokkerijen. Het dilemma dat in dit hoofdstuk centraal staat, is de vraag of uit voorzorg zou moeten worden overgegaan tot het ruimen van alle nertsensbedrijven ter voorkoming van een mogelijk risico voor de volksgezondheid. Op dat moment was het echter nog niet duidelijk of het gepercipieerde risico ook een reëel risico was. Aan de andere kant zou het preventief

1 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 16 april 2020; TK 2019-2020, 28286, nr. 1089.

ruimen van nertsenbedrijven de maatschappelijke onrust en de aanzwengelende kritiek kunnen beperken. De informatie waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, is merendeels afkomstig uit Tweede Kamerbrieven van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarnaast is gesproken met burgemeester Van Veen van de gemeente Gemert-Bakel, waar als eerste een besmetting op een nertsenbedrijf werd vastgesteld.

11.2 Feitenrelaas

11.2.1 *De eerste besmette nertsenbedrijven*

De Nederlandse nertsenhouderij is in 2020 wereldwijd de derde speler op de markt van nertsenvachten. Na China met 20 à 30 miljoen vachten en Denemarken met 17 miljoen vachten, brengt Nederland jaarlijks zo'n 5,5 miljoen vachten op de wereldmarkt. In 2020 telt Nederland 126 bedrijven waar nertsen worden gehouden. De meeste bedrijven liggen in het oosten van Noord-Brabant, in het noorden van Limburg en in Gelderland (zie figuur 11.1).

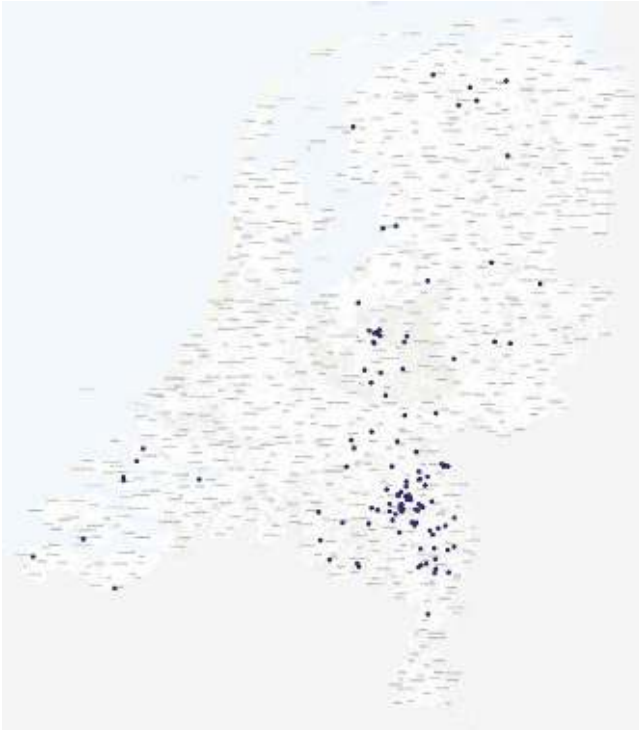
Op 24 april 2020 wordt in het laboratorium van Royal GD bij een aantal nertsen die ziekteverschijnselen vertonen en afkomstig zijn van een Brabants bedrijf, het coronavirus vastgesteld.² De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) legt het besmette nertsenbedrijf direct beperkende maatregelen op. Het bedrijf wordt zozegegd geblokkeerd, wat betekent dat de veehouder geen nertsen meer mag aan- of afvoeren. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ziet op dat moment in het besmette bedrijf geen extra risico voor de volksgezondheid.³ De verzorgers van de nertsen krijgen het advies, voor hun eigen bescherming en die van de mensen in hun directe omge-

2 Het is overigens geen verrassing dat nertsen gevoelig zijn voor het coronavirus. De nerts is een klein roofdier behorend tot de familie van marterachtigen en deze hebben, net als mensen, een speciaal eiwit op hun longen waar het coronavirus zich graag aan hecht (de zogenoemde ACE2-receptor). Zie WUR, 11 november 2020. Nieuws: 'Vragen en antwoorden over de COVID-19 besmetting bij nertsen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.wur.nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/Biovetinary-Research/show-bvr/Vragen-en-antwoorden-over-de-COVID-19-besmetting-bij-nertsen.htm.

3 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 26 april 2020; TK 2019-2020, 28286, nr. 1089.

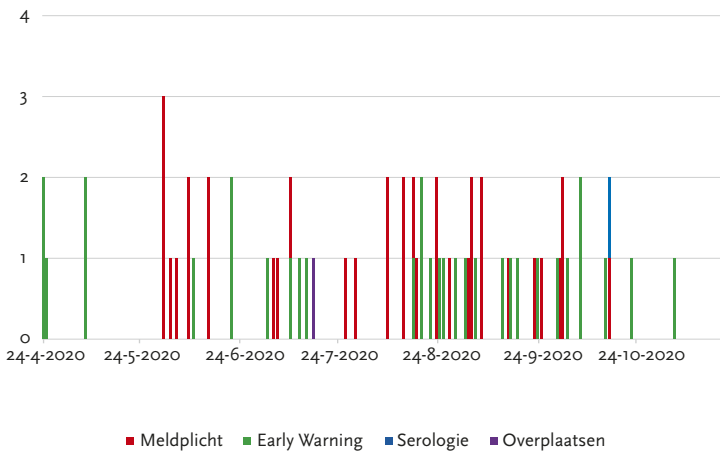
ving, persoonlijke beschermingsmiddelen te dragen. Later komt daarbovenop een bezoekersverbod voor de stallen.

Figuur 11.1 Nertsenbedrijven in Nederland, 2020



In de dagen na 24 april wordt ook bij enkele andere Brabantse nertsenbedrijven het coronavirus vastgesteld en in de loop van de tijd volgen meer bedrijven. In figuur 11.2 wordt in vier verschillende kleuren aangegeven langs welke weg de besmetting bij deze bedrijven aan het licht is gekomen.

Figuur 11.2 Geconstateerde besmette nertsensbedrijven, april t/m oktober 2020



Op 19 mei, wanneer het aannemelijk is dat de nertsens mensen hebben geïnfecteerd, wordt een besmetting met het coronavirus aangewezen als besmettelijke dierziekte.⁴ Dit biedt de minister van LNV de mogelijkheid om over te gaan tot het ruimen van besmette bedrijven. De besmetting van nerts-op-mens is tevens reden om de verdere coördinatie van de besluitvorming bij de minister van VWS te leggen (of zagezegd de zoönosenstructuur in werking te stellen). Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat volksgezondheid prevaleert boven een eventueel economisch belang van de nertsenshouderij.

Op 3 juni besluit minister Schouten van LNV om over te gaan tot het ruimen van besmette nertsensbedrijven. Reden voor dit besluit is een advies van het Outbreak Management Team Zoönosen (OMT-Z), dat de ministers van LNV en VWS adviseert bij de bestrijding van ziekten die van dier op mens kunnen overgaan (zoönosen). Het OMT-Z ziet een risico in de kans dat, wanneer het aantal mens-op-mens besmettingen minder wordt, de nertsens-op-mens besmettingen kunnen zorgen

4 Overeenkomstig artikel 15 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

voor een grotere besmettingsgraad onder mensen.⁵ Om dit te voorkomen, worden besmette nertsenbedrijven geruimd, waarbij alle aanwezige nertsen worden gedood.⁶

Onderzoek naar de oorzaak van besmetting

De NVWA start een onderzoek naar de mogelijke wijze waarop de nertsenbedrijven besmet zijn geraakt. De meest waarschijnlijke oorzaak is een besmetting via de verzorgers. De (zwerf)katten die op het erf lopen, zijn een andere mogelijke infectiebron. Het nertsenvoer, restproducten van de pluimvee- en visindustrie, is namelijk ook erg aantrekkelijk voor katten. Nader onderzoek wijst uit dat zwerfkatten geen rol van betekenis spelen in de verspreiding van het coronavirus.

Al met al blijkt het erg lastig om de exacte de oorzaak van de virus-introductie te achterhalen. Aan de faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht wordt gevraagd om nader onderzoek te doen naar de mogelijke besmettingsroutes. Ondanks een uitgebreid onderzoek naar mogelijke introductieroutes (als voertuigen, diervoer, katten, vogels, wilde dieren, via mensen en de lucht) wordt geen duidelijk verband gevonden.

11.2.2 Maatregelen gericht op nertsenbedrijven

Naast maatregelen gericht op de besmette bedrijven neemt minister Schouten ook maatregelen die voor alle nertsenbedrijven in Nederland gelden. Als eerste wordt op 26 april een meldplicht ingevoerd.⁷ Dit betekent dat nertsenhouders en dierenartsen verplicht zijn ziekteverschijnselen bij nertsen (als ademhalingsproblemen en verhoogde

5 Op besmette nertsenbedrijven doven infecties met het coronavirus niet snel uit. Zeker wanneer de pups zijn geboren, en het aantal nertsen op het bedrijf vijf- tot zesmaal zo groot is, kan een infectie maanden op een bedrijf aanwezig blijven.

6 In 2020 zijn in Nederland uiteindelijk 70 van de 126 nertsenbedrijven geruimd, waarbij in totaal zo'n 2,8 miljoen nertsen zijn gedood (de rode stippen in figuur 11.3).

7 Overeenkomstig artikel 31b van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

sterfte) direct bij de NVWA te melden.⁸ Zo komen bedrijven waar nertsen ziek zijn, bij de NVWA in beeld. In 2020 zijn 33 van de uiteindelijk 70 geruimde bedrijven via de meldplicht onder de aandacht van de NVWA gebracht (de rode staven in figuur 11.2).

Daarnaast worden vanaf 8 mei de nertsen op de nertsenbedrijven in het ‘risicogebied’ (zie figuur 11.3) op vrijwillige basis aan een bloedonderzoek onderworpen. Daaruit moet blijken of de nertsen in contact zijn geweest met het coronavirus of niet. Vanaf 19 mei wordt dit bloedonderzoek verplicht uitgevoerd op alle nog resterende 113 nertsenbedrijven, de uitkomst daarvan is negatief. Dat betekent dat de nertsen nog niet met het coronavirus in aanraking zijn geweest. In de herfst, op 13 oktober, kondigt minister Schouten opnieuw een verplicht bloedonderzoek aan bij alle niet-besmette nertsenbedrijven in het ‘risicogebied’. Daaruit blijkt dat op één bedrijf de nertsen een coronavirusinfectie hebben doorgemaakt, waarna dit bedrijf op 17 oktober wordt geruimd (de blauwe staaf in figuur 11.2).

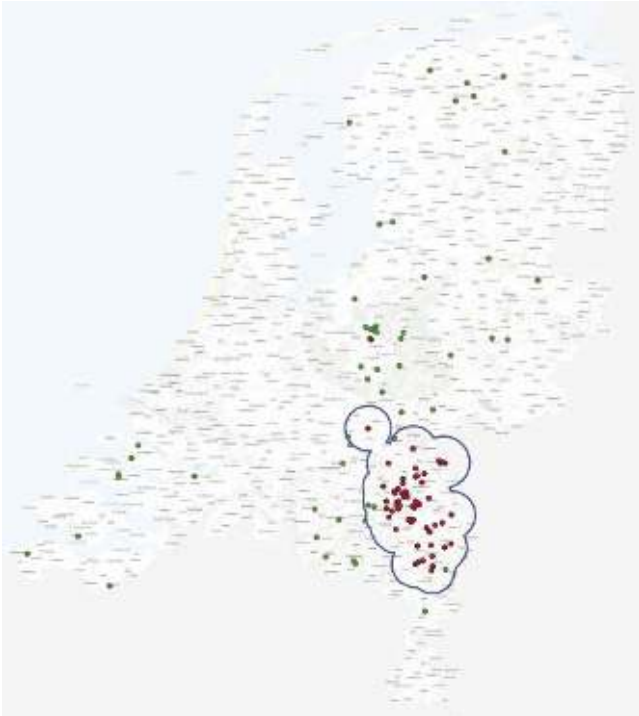
Een derde methode om de diergezondheidssituatie op de nertsenbedrijven te monitoren, is het zogenoemde ‘*early warning*’-onderzoek, waarmee op 25 mei wordt gestart. Alle nertsenhouders worden verplicht om wekelijks alle natuurlijk gestorven nertsen in te sturen naar Royal GD, dat de kadavers onderzoekt op aanwezigheid van het coronavirus. In 2020 zijn op 35 van de in totaal 70 geruimde bedrijven langs deze weg besmettingen vastgesteld (de groene staven in figuur 11.2). Met dit onderzoek is dus 50 procent van de besmette bedrijven opgespoord.

Verder kondigt de minister van LNV op 28 mei een landelijk vervoersverbod af voor zowel nertsen als de mest van nertsen. Ook moeten bezoekers van nertsenbedrijven zich houden aan een strikt hygiëneprotocol en is het bezoekers verboden de stallen te betreden. Op 28 augustus worden deze maatregelen aangescherpt. Zo mogen medewerkers pas op een ander nertsenbedrijf gaan werken na een wachtperiode van tien dagen en moeten nertsenhouders de NVWA

8 Het opzettelijk niet melden van klinische verschijnselen is een misdrijf volgens de Wet op de economische delicten. De bijkomende straf is een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie (in 2020 maximaal 87.000 euro). Ook kan niet melden leiden tot een korting of het niet toekennen van een tegemoetkoming in de schade.

van tevoren schriftelijk informeren over wie wanneer de stallen gaat betreden.

Figuur 11.3 Het 'risicogebied' – het gebied met een straal van 10 kilometer rond besmette bedrijven



De pups op de nertsensbedrijven worden steeds groter. Met het vervoersverbod voor nertsens kunnen op een gegeven moment te veel nertsens in één hok zitten en ontstaan er voor de dieren welzijnsproblemen. Op 10 juli 2020 wordt het overplaatsen van pups toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Verplaatsing van dieren is alleen toegestaan wanneer de dieren van tevoren negatief getest zijn. De NVWA ontvangt in totaal vier verzoeken tot overplaatsing van pups. Bij één bedrijf wordt langs die weg een besmetting met het coronavirus vastgesteld, waarna ook dit bedrijf wordt geruimd (de paarse staaf in figuur 11.2).

Tijdens de pelsperiode aan het einde van het jaar bestaat een verhoogd risico op een infectie met het coronavirus, omdat de dieren in deze periode meer stress kunnen ervaren en ook omdat er in deze periode (normaliter) meer medewerkers op de bedrijven aanwezig zijn. Op 22 oktober kondigt minister Schouten daarom extra maatregelen aan. Zo worden de hygiënemaatregelen die gedurende de pelsperiode in acht moeten worden genomen verder aangescherpt. Tijdens de pelsperiode blijkt uit *'early warning'*-monsters dat nertsen op een bedrijf in Putten mogelijk besmet zijn met het coronavirus. Ondanks het feit dat de officiële bevestiging negatief verloopt, wordt het bedrijf toch geruimd.⁹ Vanaf dat moment wordt heel Nederland beschouwd als 'risicogebied' en gelden voor alle nertsbedrijven in Nederland de eerdergenoemde maatregelen. Zo zijn de nertshouders (vanaf 13 november) verplicht om wekelijks het aantal levende nertsen op het bedrijf door te geven aan de NVWA.

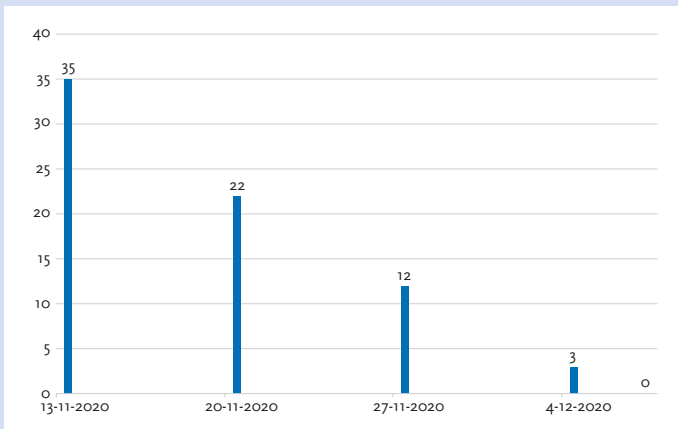
9 De redenen om het bedrijf toch te ruimen zijn: ervaring heeft geleerd dat dergelijke bedrijven later alsnog positief worden, het bedrijf ligt in een gebied waar eerder geen uitbraken zijn geweest en het is van groot belang om de virusbron zo snel als mogelijk te verwijderen.

De Nederlandse nertsenshouderij

Het houden van nertsens is sinds 15 januari 2013 in Nederland verboden op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij. Deze wet staat evenwel toe dat pelsdierhouders onder bepaalde voorwaarden nog tot 1 januari 2024 met hun bedrijf doorgaan. Door de uitbraak van het coronavirus onder nertsens is deze datum vervroegd en is het vanaf 8 januari 2021 verboden om in Nederland pelsdieren te houden.¹⁰

Op maandag 9 december 2020 zijn de laatste nertsens op een Nederlands nertsensbedrijf in het kader van het pelzen gedood.¹¹ Daarmee is er vervroegd een einde gekomen aan de Nederlandse pelsdierhouderij. Figuur 11.4 toont het aantal bedrijven met nog levende nertsens in de laatste maanden van 2020.

Figuur 11.4 Aantal bedrijven met nertsens in de laatste maanden van 2020



11.3 Dilemma: inschatting van het gezondheidsrisico

De vraag die in deze casus speelde, was of alle nertsensbedrijven in Nederland uit voorzorg zouden moeten worden geruimd. Dit zou betekenen dat niet alleen die bedrijven waar het coronavirus bij nertsens was vastgesteld werden geruimd, maar ook alle andere nertsensbedrijf-

¹⁰ *Staatsblad* 2020, nr. 555.

¹¹ In 2020 zijn in Nederland uiteindelijk op 56 van de 126 nertsensbedrijven alle nertsens gedood in het kader van het pelzen (de groene stippen in figuur 11.3).

ven. Het dilemma dat daarbij speelde was dat een afweging moest worden gemaakt tussen het doden van gezonde dieren en de economische schade die dat teweeg zou brengen versus de zorgen van omwonenden met een verondersteld risico voor de volksgezondheid. In het begin was het bovendien nog niet duidelijk of er risico's voor omwonenden waren.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar het antwoord op de vraag waarom er niet besloten is tot het preventief ruimen van alle nertsenbedrijven. Een deel van de publieke opinie vond het, gezien het feit dat de bedrijven toch al op 1 januari 2024 met de bedrijfsvoering zouden moeten stoppen, een goede reden om alle nertsenbedrijven per direct te beëindigen. Ook speelde mee dat het gebied waar besmettingen bij nertsenbedrijven werden vastgesteld, zijnde het oosten van Noord-Brabant en delen van Limburg, al tijdens de eerste besmettingsgolf zwaar getroffen was. Bovendien had in hetzelfde gebied zo'n tien jaar geleden Q-koorts geheerst; een ziekte die eveneens van dier (i.c. geiten) op mens kon overgaan. Was er ook nu een risico voor de gezondheid van mensen in de directe omgeving van besmette nertsenbedrijven en werd er een risico genomen door niet preventief te ruimen? Die vraag speelde eens te meer toen begin november bij Deense nertsen gemuteerde virussen werden aangetroffen, waarop de Deense regering besloot alle nertsenbedrijven te ruimen. Kortom, in dit hoofdstuk beschouwen we de aanpak gericht op nertsenbedrijven in relatie tot de mogelijke risico's voor omwonenden.

11.4 Beschouwing

11.4.1 Gezondheidsrisico's voor omwonenden

De aanwezigheid van het coronavirus op nertsenbedrijven zorgde voor veel commotie onder omwonenden. De angst was dat de nertsen mogelijk een bron van besmetting voor de omgeving zouden zijn. Deze angst werd versterkt door de vele onzekerheden die er in het begin nog waren. Daarbij kwam dat in hetzelfde gebied ruim tien jaar geleden veel mensen met Q-koorts besmet waren geraakt als gevolg van een uitbraak onder melkgeiten. De uitbraak van het coronavirus bracht veel vervelende herinneringen aan deze periode naar boven.

Q-koorts (2007-2010)

Vanaf 2007 tot de zomer van 2010 heerste er Q-koorts in Nederland. Tot 2007 werden er jaarlijks ongeveer 15 infecties bij mensen gerapporteerd, vanaf de zomer van dat jaar nam dat aantal plotseling sterk toe. In de eerste helft van 2007 trad er een eerste piek op van 49 infectiegevallen. Van deze gevallen waren er 27 geconcentreerd in een klein gebied in het oosten van Noord-Brabant. In 2008 was er een uitbraak met 1.000 gevallen.

Een Q-koortsinfectie leidt tot griepachtige verschijnselen, waarna een kwart van de patiënten na de acute episode langdurige vermoeidheid ervaart. Pas na een jaar zijn de meesten weer klachtenvrij. In 2009 liepen 2.354 mensen Q-koorts op en overleden 6 mensen mede als gevolg van de ziekte.

Vanaf medio 2008 nam de overheid maatregelen om een verdere uitbraak tegen te gaan. De dieren werden aanvankelijk vrijwillig en in 2009 verplicht gevaccineerd en alle drachtige geiten en schapen op besmette bedrijven (in totaal 62.500 dieren) werden geruimd (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010a en 2010b).

De aanpak van de Q-koortsuitbraak is destijds geëvalueerd. De Evaluatiecommissie Q-koorts kwam tot de conclusie dat er op verschillende momenten doortastender opgetreden had kunnen worden. Met een eenduidige, transparante communicatiestrategie had veel onrust kunnen worden voorkomen. Ook zouden uitbraken samen met de direct betrokkenen moeten worden opgelost, waarbij de humane en de veterinaire kolommen geïntegreerd zouden moeten optreden (Evaluatiecommissie Q-koorts, 2010a). Waren er nu bij de bestrijding van de coronabesmettingen bij nertsen verbeteringen zichtbaar?

Mede ingegeven door de ervaringen met de Q-koortsuitbraak was er vanaf het moment dat het coronavirus op een nertsenbedrijf was aangetroffen, aandacht voor de gezondheidsrisico's voor omwonenden. Bij de besmette bedrijven werden stof- en luchtmonsters genomen, om te onderzoeken of het virus ook buiten de stallen voorkwam. Aan bewoners van het gebied werd geadviseerd om in het gebied met een straal van 400 meter rond de besmette bedrijven niet te wandelen of te fietsen, totdat de uitslagen bekend zouden zijn. Door de betreffende gemeenten werden de wegen rondom de besmette bedrijven tijdelijk afgezet. Drie weken nadat de eerste besmetting bij nertsen was vastgesteld, liet de minister van LNV weten dat er in de luchtmonsters geen virus was aangetroffen; het eerder afgegeven advies werd ingetrokken.

Toen vervolgens op 19 mei duidelijk werd dat nertsen het virus aan mensen hadden overgedragen, is de zogenoemde zoönosenstructuur in werking getreden en werd het OMT-Z bijeengeroepen om de ministers van VWS en LNV van advies te voorzien.

Vanzelfsprekend ging ook van de lokale politiek de aandacht uit naar de besmettingen bij nertsbedrijven. Door raadsleden van de Brabantse gemeente Gemert-Bakel werden hierover vragen gesteld. Op 26 mei volgde een extra raadsvergadering over de besmette nertsbedrijven binnen de gemeente. De gemeenteraad kwam unaniem tot de conclusie dat het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) een brandbrief moest sturen naar de ministers van VWS en LNV. Het college van B&W stuurde deze brandbrief op 28 mei, waarin erop werd aangedrongen om besmette bedrijven te ruimen, indien de volksgezondheid daarom zou vragen.¹² Tevens werd verzocht om luchtmonsters te blijven onderzoeken, zowel binnen als buiten de bedrijven, en ook werd aandacht gevraagd voor maatregelen gericht op rondzwervende dieren.

Hoewel de nertsbedrijven met een gedegen afrastering waren afgezet, kwam het af en toe voor dat nertsen ontsnapten. Voor loslopende nertsen in een gebied met een straal van één kilometer rond besmette bedrijven stelde de NVWA een protocol op: omwonenden konden loslopende nertsen melden bij de NVWA, die de dieren liet vangen en euthanaseren, waarna de kadavers op het coronavirus werden onderzocht. Van de vier onderzochte loslopende nertsen bleken twee nertsen (gevonden in Deurne en Egchel) besmet te zijn met het coronavirus.

Ondertussen verschenen in de media berichten waarin verschillende standpunten werden geuit. Een nertsenfokker wiens bedrijf zou worden geruimd omdat bij zijn nertsen het coronavirus was vastgesteld, had daar alle begrip voor want 'de volksgezondheid staat voorop'.¹³ Ook

12 Brandbrief zorgen volksgezondheid corona besmetting dier op mens van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gemert-Bakel aan de ministers van VWS en LNV (kenmerk VT/WW/16421-2020).

13 NRC, 5 juni 2020. Nieuws: 'Ruimen van nertsen wordt "pittig", maar in de stal sluimert het virus'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/06/05/ruimen-van-nertsen-wordt-pittig-maar-in-de-stal-sluimert-het-virus-a4001956.

omwonenden waren er niet rouwig om en vonden het eigenlijk allemaal wat te traag gaan. Tegen de ruiming werd echter ook bezwaar gemaakt door dierenrechtenorganisaties als *Animal Rights* en Bont voor Dieren. Zij vroegen een voorlopige voorziening aan om de ruiming op te schorten, omdat deze niet noodzakelijk zouden zijn voor de volksgezondheid, maar ook eisten zij om morele redenen, dat de pelsdierhouderij vervroegd zou worden verboden.¹⁴

Op 3 juni kwam een deel van het Bestuurlijk afstemmingsoverleg Zoönosen – een gremium dat de maatregelen die het OMT-Z voorstelt, beoordeelt op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid – tot het advies om uit voorzorg ook de niet-besmette nertsenbedrijven te ruimen.¹⁵ Een maand later stuurde de voorzitter van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost een brief aan de minister van LNV met eenzelfde verzoek.¹⁶ De onduidelijkheid over wat de precieze oorzaak van de infecties op de nertsenbedrijven was, gaf aanleiding tot zorgen. Hoewel niet gebleken was dat de besmette nertsenbedrijven een verhoogd risico vormden voor de gezondheid van omwonenden, droegen de nertsenbedrijven wel bij aan een gevoel van onveiligheid onder inwoners van de veiligheidsregio.

In reactie op het verzoek om tot preventief ruimen over te gaan, gaf de minister van LNV aan dat de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) geen ruimte bood om gezonde nertsen preventief te doden (zie hierna). Op 20 juli adviseerde het OMT-Z evenwel om de nertsensector in Nederland versneld af te bouwen. Dit zou inhouden dat in de pelsperiode (november/december) niet alleen de pups maar ook de fokdieren gedood en gepelsd zouden (moeten) worden. Voor de minister van LNV was dit advies aanleiding om op 28 augustus te besluiten tot een verplichte Stoppersregeling. Op 24 december werd met publicatie in het *Staatsblad* de Wet verbod pelsdierhouderij gewijzigd: de definitieve einddatum voor nertsenbedrijven in Nederland werd vervroegd van 1 januari 2024 naar 8 januari 2021.

14 Idem.

15 Brief van de ministers van VWS en LNV aan de Tweede Kamer d.d. 3 juni 2020; TK 2019-2020, 28286, nr. 1101. In dit geval betrof het overigens geen advies van het OMT-Z.

16 Brief van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost aan de minister van LNV d.d. 8 juli 2020 (kenmerk P206753).

11.4.2 ‘Gevaarlijke’ mutaties

Zoals gezegd, kwam in de loop van 2020 de vraag naar boven of niet alle nertsbedrijven uit voorzorg zouden moeten worden geruimd. Dit geluid werd luider toen de Deense minister-president begin november meedeelde dat, in verband met een mogelijke ‘gevaarlijke’ mutatie in het coronavirus bij nerts, alle Deense nertsbedrijven zouden worden geruimd. Op 6 november 2020 werd bekend dat in Denemarken bij zeker twaalf inwoners van Noord-Jutland een door nerts gemuteerde variant van het coronavirus was aangetroffen, de zogenoemde cluster-5-variant. Acht van de twaalf besmette personen hadden contact met een nertsbedrijf. De Deense gezondheidsdeskundigen waren bang dat de aangetroffen cluster-5-variant mogelijk consequenties had voor de werking van de vaccins die op dat moment ontwikkeld werden. Dit was voor de Deense overheid reden om over te gaan tot het ruimen van alle nerts.

Hoewel minister Schouten eind augustus reeds had besloten tot een verplichte Stoppersregeling, werd Nederland door het bericht opgeschrikt. De vraag was (en blijft) hoe gevaarlijk een dergelijke mutatie nu eigenlijk is. Het muteren van het coronavirus is een natuurlijk proces. Het optreden van mutaties is op zich dan ook niet verontrustend. De Deense cluster-5-variant had vier mutaties. Al deze mutaties zaten in het zogeheten ‘spike-eiwit’ dat zich aan de ACE2-receptor op de longcellen van de mens vastzet, maar slechts één van deze mutaties zat in het receptorbindende-domein. De locatie van deze mutatie was de reden dat de Deense gezondheidsautoriteiten bezorgd waren dat een vaccin mogelijk niet zou werken tegen de cluster-5-variant en de consequentie van een niet werkend vaccin kon verstrekkend zijn. Het gemuteerde virus zou zich opnieuw over de hele wereld kunnen verspreiden en daarmee zou Noord-Jutland het ‘nieuwe Wuhan’ kunnen worden.

Het Nederlandse OMT-Z keek hier echter iets genuanceerder naar en schreef in zijn advies van 10 november dat de kleine verandering in het virus waarschijnlijk weinig invloed zou hebben op de effectiviteit van antistoffen die na infectie met het coronavirus of bij vaccinatie worden aangemaakt.¹⁷ De kans dat door één mutatie een vaccin minder effectief wordt, was volgens het OMT-Z moeilijk in te schat-

17 Advies naar aanleiding van 86° OMT-Z van 10 november 2020.

ten. Ook het expertteam van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zag onvoldoende bewijs voor de Deense mededeling dat opgebouwde antilichamen of een vaccin minder werkzaam zouden zijn tegen de cluster-5-variant. Om hier echt iets over te kunnen zeggen, was meer onderzoek nodig. De aangetroffen mutatie was dus vooralsnog geen directe reden tot zorg en dus geen reden om per direct alle nertsenbedrijven (preventief) te ruimen.

11.4.3 Juridische grondslag voor preventief ruimen

Daarbij komt dat niet zomaar kan worden overgaan tot het preventief ruimen van dieren. Het nemen van maatregelen in het kader van dierziekten is geregeld in de GWWD. Om dieren te kunnen ruimen, moeten de dieren volgens de GWWD (art. 22, lid f) als verdacht aangemerkt worden. Volgens het Besluit verdachte dieren (art. 2) is dit alleen mogelijk als:

- a) bij de dieren verschijnselen zijn te bespeuren van een besmettelijke dierziekte, of
- b) de dieren zich met zieke of verdachte dieren in dezelfde verblijfplaats bevinden of binnen een genoemde termijn hebben bevonden dan wel binnen deze termijn daarmee in aanraking zijn geweest, of
- c) er redenen zijn om aan te nemen dat de dieren in de gelegenheid zijn geweest om te worden besmet en de diersoort voor de betreffende besmettelijke dierziekte vatbaar is.

Met de grondig ingerichte monitoring van de nertsenbedrijven, waaronder het wekelijkse *'early warning'*-onderzoek dat aantoonde dat de gestorven nertsen niet besmet waren met het coronavirus, was er geen solide basis om tot ruimen over te gaan. De betreffende nertsenbedrijven waren immers bewezen negatief. De geldende wetgeving liet het preventief ruimen van niet-besmette nertsenbedrijven dus niet toe. Dat het verstandig is om rekening te houden met geldende wet- en regelgeving werd de Deense minister van Landbouw al snel duidelijk: op 18 november 2020 trad hij af vanwege het onbevoegd opdracht geven tot het ruimen van de hele Deense nertsenpopulatie.

11.5 Tot slot

Alles overziend, zijn we dan als Nederland door het oog van de naald gekropen of was er sprake van een goed doordachte aanpak? In ieder geval heeft Nederland er duidelijk voor gekozen om consequent in te grijpen op nertsenbedrijven zodra er een besmetting werd geconstateerd. Het ministerie van LNV heeft vanaf de eerste geconstateerde coronabesmetting bij nertsen verschillende maatregelen afgekondigd om de diergezondheidssituatie op de nertsenbedrijven nauwlettend in de gaten te houden: via het opsporen van klinisch zieke dieren (de meldplicht), door dieren te onderzoeken die gestorven waren zonder duidelijke klinische verschijnselen (het ‘early warning’-onderzoek) en dieren te onderzoeken die een infectie hadden doorgemaakt zonder verschijnselen (bloedonderzoek/serologie). Deze drie parameters gaven samen een goed beeld van de diergezondheidssituatie op de verschillende nertsenbedrijven in Nederland. De Deense veterinaire viroloog Lars Erik Larsen van de Universiteit van Kopenhagen zei in *NRC Handelsblad*: ‘In Nederland hebben jullie de infecties onder nertsen steeds vroeg ontdekt. De Deense uitbraken kwamen vaak pas aan het licht als de besmetting onder de dieren al twee of drie weken aan de gang was.’¹⁸

Om daarnaast een goed beeld te krijgen van de verspreiding van het virus (waar is het virus van afkomstig en naar wie is het virus allemaal verspreid?) werd slim gebruikgemaakt van de genetische informatie van het virus. Door allerlei (kleine) mutaties veranderde het virus in de loop van de tijd voortdurend. Door deze kleine opvolgende veranderingen achter elkaar te zetten, was het mogelijk om van het virus een genetische stamboom te maken. Uit het onderzoek volgde dat de besmette nertsenbedrijven geen rol speelden bij de verspreiding van het virus onder omwonenden.¹⁹ Dit paste bij het beeld dat er in de luchtmonsters buiten de nertsenstallen geen virus was aangetroffen. Er vindt nog een nader onderzoek plaats.²⁰

18 ‘Denen ruimen nertsen om vaccin te redden’, *NRC Handelsblad*, 7 november 2020.

19 Brief van de ministers van VWS en LNV aan de Tweede Kamer d.d. 28 augustus 2020; TK 2019-2020, 28286, nr. 1124.

20 Begin 2021 was de uitkomst van het nader onderzoek nog niet bekend.

Met deze aanpak heeft Nederland het advies van de Evaluatiecommissie Q-koorts ter harte genomen om de humane en veterinaire kolommen beter te integreren. Dit heeft geresulteerd in de zoönosenstructuur, een samenwerkingsverband tussen humane en veterinaire organisaties om opkomende zoönosen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. Vanaf het begin is er intensief samengewerkt door de verschillende humane en veterinaire partijen en daarbij was er nadrukkelijk aandacht voor de volksgezondheidscomponent. Ook zijn de veiligheidsregio's en de sectorpartij, de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouderijen, vanaf het begin betrokken geweest bij de bestrijding van het coronavirus bij nertsen. Daarbij hebben de burgemeesters een belangrijke faciliterende rol vervuld in de communicatie met en de zorg rond de besmette nertsenbedrijven. Een soepele samenwerking tussen de verschillende partijen werd hierdoor mogelijk.

In de brieven aan de Tweede Kamer, ten slotte, gaven de ministers van LNV en VWS steeds duidelijk aan wat wel en wat nog niet bekend was. Ook gaven zij aan welke onderzoeken er liepen om de ontbrekende informatie te achterhalen. Dit alles laat zien dat van de conclusies en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Q-koorts is geleerd.



Foto: Pixaby

12 Buitenlandse werknemers; een vergeten bevolkingsgroep?

Vina Wijkhuijs

12.1 Inleiding

Vanaf het moment waarop in Nederland het coronavirus om zich heen greep, waren alle ogen gericht op die delen van het land waar het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames in snel tempo toenamen. De aandacht ging vooral uit naar het noordoosten van Brabant en naar delen van Limburg, maar daarmee bleven aanvankelijk andere locaties in het land, die eveneens kwetsbaar waren voor een snelle verspreiding van het coronavirus, buiten beeld. Zoals verzorgingshuizen, penitentiaire inrichtingen en asielzoekerscentra. Ook dook het coronavirus op bij bedrijven waar voornamelijk buitenlandse werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen (zogenoemde MOE-landen) werkzaam zijn.¹ Bij sommige van deze bedrijven, met name in de vleesindustrie, moest het productieproces zelfs voor enige tijd worden stilgelegd.

De vraag die zich aandient is hoe dit kon gebeuren. Wat was het probleem? En wie hadden daarin een rol? Hadden de buitenlandse werknemers de boodschap van de Rijksoverheid om onderling afstand te houden en geregeld de handen te wassen niet ontvangen of niet begrepen? Of was hun werkgever misschien nalatig geweest? Zoals zal blijken, ligt het niet zo eenvoudig.

In dit hoofdstuk beschouwen we de problematiek vanuit verschillende invalshoeken. Daaruit wordt duidelijk dat het gaat om een samenstel van factoren. In het belang van de volksgezondheid werd alles gedaan om het aantal besmettingen terug te dringen, ook in de vleesverwerkende industrie, dat een strak gekoppeld systeem is waarin

¹ De MOE-landen zijn: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Hongarije, Bulgarije en Roemenië.

buitenlandse werknemers een cruciale functie vervullen. De omstandigheden waaronder zij wonen en werken maakten echter dat zij weinig mogelijkheden hadden om zich tegen besmetting met het coronavirus te beschermen. Dit zette zowel de bestrijding van het coronavirus als de vleesverwerkende industrie onder druk. Het hoofdstuk is gebaseerd op berichten in de media en openbare bronnen.

12.2 Feitenrelaas

Begin mei 2020 verschijnen de eerste berichten over groepen buitenlandse werknemers in de vleesindustrie die besmet zijn met het coronavirus. Op 3 mei worden 28 arbeidsmigranten die in een wooncomplex in Velp verblijven onder politiebegeleiding overgebracht naar een riviercruiseschip in Arnhem, om daar in isolatie te worden geplaatst. Bij de meeste van hen is COVID-19 vastgesteld; twee bewoners testen negatief, maar vertonen wel ziekteverschijnselen.² De overige 23 bewoners van het wooncomplex dienen twee weken in quarantaine te blijven. De voornamelijk Roemeense arbeidsmigranten werken via een uitzendbureau bij een vestiging van vleesbedrijf Vion. De burgemeester van Rhenen, waar Velp onder valt, is met hun lot begaan:

‘Het is voor de bewoners een moeilijke tijd om ziek te zijn in een land waarvan je de taal niet spreekt. Ik wens hun beterschap en sterkte voor de komende tijd.’³

Zo’n twee weken later, op 20 mei, blijkt dat bij een andere vestiging van het vleesbedrijf Vion eveneens werknemers besmet zijn. Bij in eerste instantie 45 werknemers is het coronavirus vastgesteld. Naar later blijkt, zijn 147 (oftewel ruim 20 procent) van de ruim 650 werknemers besmet.⁴ Het bedrijf ziet zich gedwongen het productieproces stil te leggen, omdat ook de dierenartsen die in dienst van de Nederlandse

2 NOS, 3 mei 2020. Regionaal nieuws: ‘Tientallen arbeidsmigranten Velp besmet, quarantaine op schip in Arnhem’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2332614-tientallen-arbeidsmigranten-velp-besmet-quarantaine-op-schip-in-arnhem.html.

3 Idem.

4 *De Gelderlander*, 25 mei 2020. ‘Vion: alle medewerkers van Nederlandse slachthuizen testen op corona’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.gelderlander.nl/home/vion-alle-medewerkers-van-nederlandse-slachthuizen-testen-op-corona-ac9d7b69.

Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezien op de slacht, besmet zouden kunnen raken, nu zo'n groot aantal personeelsleden besmet is. Voor de inspecteur-generaal van de NVWA is dit reden om de NVWA-medewerkers terug te trekken van de Vion-vestiging.⁵ Voor zolang het bedrijf geen of onvoldoende maatregelen neemt om werknemers beter te beschermen tegen het coronavirus, zullen bij het bedrijf geen NVWA-medewerkers verschijnen en kan er dus niet worden geslacht, zo legt minister Schouten van Voedselkwaliteit in de media uit.⁶ Het vleesbedrijf, dat één week de tijd krijgt om aan de minister een pakket van maatregelen voor te leggen, komt met het voorstel om de werknemers in ruimere bussen naar het werk te laten vervoeren, de werktijden te verruimen (om daarmee de kans op onderling contact tussen groepen collega's te verkleinen) en om de woonomstandigheden van de medewerkers te laten analyseren. Ook wil het bedrijf dat de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) alle medewerkers meermalen preventief op corona test.⁷

De Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), die opkomt voor de belangen van de werkgevers in deze sector, heeft twee weken eerder een vergelijkbare oproep gedaan.⁸ Hoewel minister Schouten zich in de oproep kan vinden, is in Nederland de testcapaciteit op dat moment nog beperkt. Regelmatig is er bijvoorbeeld een tekort aan testmateriaal, waardoor alleen risicogroepen en mensen uit bepaalde beroepsgroepen die symptomen hebben zich kunnen laten testen (zoals zorgmedewerkers, onderwijspersoneel e.d.). Het streven van minister De Jonge van Volksgezondheid is om vanaf 1 juni voldoende capaciteit en materiaal beschikbaar te hebben om 'iedereen met milde klachten' te kunnen testen.⁹

5 Brief van de minister Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 20 mei TK 2019-2020, 33835, nr. 159.

6 Omroep Gelderland, 25 mei 2020. Nieuws: 'Minister dreigt met sluiting slachthuizen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.omroepgelderland.nl/nieuws/2451827/Minister-dreigt-met-sluiting-slachthuizen.

7 *De Gelderlander*, 25 mei 2020. 'Vion: alle medewerkers van Nederlandse slachthuizen testen op corona'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.gelderlander.nl/home/vion-alle-medewerkers-van-nederlandse-slachthuizen-testen-op-corona-ac9d7b69.

8 *Algemeen Dagblad*, 13 mei 2020. Nieuws: Economie: 'Schouder aan schouder aan de lopende band: slachterijen willen coronatests'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/economie/schouder-aan-schouder-aan-de-lopande-band-slachterijen-willen-coronatests-a92d1a5b/.

9 Rijksoverheid, 27 mei 2020. Nieuwsbericht: 'Vanaf 1 juni testen mogelijk voor iedereen met milde klachten'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/27/vanaf-1-juni-testen-mogelijk-voor-iedereen-met-milde-klachten.

Op 29 mei wordt bij een ander vleesverwerkingsbedrijf een uitbraak van het coronavirus vastgesteld. Bij een vestiging van Van Rooi Meat in Helmond zijn ten minste 21 medewerkers besmet. Dit blijkt uit een steekproef onder 130 medewerkers die de GGD uitvoerde omdat medewerkers van de NVWA, die bij de locatie in Helmond hadden toegezien op de slacht, met het coronavirus besmet bleken te zijn. Het bedrijf moet tot en met 2 juni dicht, maar nadat uit nieuwe steekproeven duidelijk wordt dat zeker 17 procent van de medewerkers met het coronavirus is besmet, spreekt de voorzitter van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost van ‘een besmettingshaard’ en legt hij aan alle medewerkers de verplichting op twee weken in quarantaine te gaan.¹⁰ Het vleesverwerkingsbedrijf kan pas vanaf 9 juni weer geleidelijk opstarten.¹¹ Rond diezelfde tijd verschijnt het bericht dat bij een steekproef van de GGD onder 105 medewerkers van een vestiging van het vleesbedrijf Vion in Boxtel 18 mensen positief zijn getest. De vestiging hoeft niet dicht, maar het bedrijf zal wel de coronamaatregelen moeten aanscherpen.

In de maanden die volgen worden nog verschillende keren onder werknemers in de vleesindustrie besmettingen met het coronavirus vastgesteld. Zo meldt eind oktober een aantal medewerkers van Verhey Vlees in Nuth zich af, omdat ze in afwachting zijn van een coronatest: op 28 oktober telt het bedrijf 17 besmettingen en in de daaropvolgende dagen loopt dit aantal op. Vanwege het aantal positieve uitslagen besluit de GGD Zuid Limburg een uitgebreid onderzoek te starten. Daaruit volgt begin november dat 97 van de in totaal 225 medewerkers met het coronavirus zijn besmet.¹² Niet veel later, op 18 november, wordt bij een andere vleesverwerker in Nuth, Groot Vlees BV, een corona-uitbraak geconstateerd. In beide gevallen wordt de productie enkele dagen stilgelegd.

10 NOS, 2 juni 2020. Nieuws binnenland: ‘Vleesbedrijf Helmond twee weken langer dicht en alle medewerkers in quarantaine’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2335948-vleesbedrijf-helmond-twee-veckens-langer-dicht-en-alle-medewerkers-in-quarantaine.html.

11 *Eindhovens Dagblad*, 9 juni 2020. Regio Helmond: ‘Van Rooi Meat in Helmond start weer op met 300 man’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ed.nl/helmond/van-rooi-meat-in-helmond-start-weer-op-met-300-man-a65deed8.

12 *Limburg*, 10 november 2020. Nieuws: ‘Bijna helft van personeel Verhey Vlees blijkt besmet’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.limburg.nl/bijna-helft-van-personeel-verhey-vlees-blijkt-besmet.

12.3 Wat is het probleem?

Vaak is de eerste vraag die gesteld wordt als zich een crisissituatie voordoet: wat is het probleem? Natuurlijk is die vraag eenvoudiger gesteld dan dat er een antwoord op te geven is. Het antwoord hangt namelijk af vanuit welk perspectief de gebeurtenis wordt beschouwd. In deze paragraaf bezien we de casus eerst vanuit het belang van de continuïteit van de vleesverwerkende industrie. Aansluitend wordt de casus belicht vanuit het perspectief van de buitenlandse werknemers van wie een groot deel tijdelijk in Nederland verblijft.¹³

12.3.1 De vleesverwerkende industrie als strak gekoppeld systeem

Besmettingsrisico NVWA-personeel

In 2020 zagen verschillende vleesbedrijven zich genoodzaakt hun productieproces stil te leggen. De aanleiding daartoe was dat een aanzienlijke groep werknemers besmet bleek met het coronavirus. Daardoor bestond de kans dat het virus zich reeds onder mensen in hun directe omgeving had verspreid of nog zou verspreiden. De slachthuizen waren om die reden geen voldoende veilige werkomgeving meer, ook niet voor de toezichthoudende dierenartsen van de NVWA die in overheidsdienst werkzaam zijn. Zij zijn in de slachthuizen aanwezig om zowel voor de slacht (ante mortem) als na de slacht (post mortem) de dieren te keuren. Met de besmettingen onder medewerkers van de slachthuizen liepen ook zij risico besmet te raken, wat waarschijnlijk is gebeurd bij het vleesbedrijf Van Rooi Meat in Helmond. De NVWA had er dan ook alle belang bij dat de bedrijven een veilige werkomgeving waren voor de toezichthouders bij de slacht. Datzelfde gold natuurlijk ook voor de vleesbedrijven zelf, want als die veiligheid niet kon worden gegarandeerd, moest het werk worden neergelegd.

¹³ CBS, 4 april 2019. Nieuws: 'Bijna 60 procent arbeidsmigranten binnen zes jaar weg'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg.

Dierenwelzijn

Het stilvallen van het productieproces in de vleesbedrijven had niet alleen (financiële) consequenties voor de bedrijven in kwestie, maar ook voor hun afnemers en toeleveranciers. In een uitzending van *Goedemorgen Nederland* legde oud-staatssecretaris van Landbouw, Henk Bleker, uit wat het stilleggen van het werkproces in de slachthuizen zoal betekende voor de veehouders.¹⁴ Boeren die ervan uitgingen hun vee ter slacht te kunnen aanbieden, moesten de dieren nu langer op stal houden, wat niet alleen extra kosten (aan veevoer e.d.) met zich meebracht, maar ook betekende dat er meer dieren in de veestallen verbleven dan was voorzien. Dat kwam het dierenwelzijn niet ten goede. Ook zouden de dieren te zwaar kunnen worden voor het slachtproces dat nu werd uitgesteld.¹⁵ Hoewel in principe andere slachterijen het werk zouden kunnen overnemen, was de mogelijkheid daartoe nu beperkt, omdat in korte tijd achter elkaar verschillende vleesbedrijven hun deuren moesten sluiten.

Testcapaciteit en betrouwbaarheid steekproeven

Het frequent testen van werknemers op aanwezigheid van het coronavirus werd door de sector aangedragen als mogelijke oplossing voor het probleem, maar voldoende testcapaciteit was er aanvankelijk nog niet. Op basis van signalen voerde de GGD daarom risicogerichte steekproeven uit, waarbij een deel van de werknemers van een bedrijf werd getest. Hoewel deze aanpak op kritiek stuitte, omdat alleen mensen met klachten door de GGD werden getest, was het ook de methode om vinger aan de pols te houden bij bedrijven die vanwege een groot aantal coronabesmettingen waren gesloten en waar na verloop van tijd het productieproces weer kon worden opgestart. Zoals bij een vleesbedrijf gelegen in Zuidoost-Brabant dat – na anderhalve week gesloten te zijn geweest – van de voorzitter van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost toestemming kreeg om het productieproces weer geleidelijk te hervatten.

14 Uitzending *Wakker Nederland* van 25 mei 2020. Op 9 april 2021 ontleend aan www.youtube.com/watch?v=_42413codFw.

15 *De Gelderlander*, 2 juni 2020. Algemeen: 'Zeker 18 coronabesmettingen bij grootste slachthuis van Nederland'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.gelderlander.nl/binnenland/zeker-18-coronabesmettingen-bij-grootste-slachthuis-van-nederland-a80c3607/.

‘Vanaf het begin van de gefaseerde opstart werd de gezondheid van medewerkers dagelijks gecheckt. Over die gezondheidschecks en het ziekteverzuim vond twee keer per week overleg plaats tussen de bedrijfsarts en de GGD’ (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, 2020).

Het desbetreffende vleesbedrijf kwam nadien echter negatief in het nieuws, omdat de steekproeven zouden zijn gemanipuleerd. Werknemers van de slachterij zouden bij de gezondheidschecks hun klachten niet hebben gemeld en gewoon hebben doorgewerkt, uit angst om ontslagen te worden.¹⁶ De GGD kondigde daarop onaangekondigde controles aan, maar bovenal bracht het voorval de kwetsbare positie van buitenlandse werknemers – als essentiële schakel in het strak gekoppelde systeem – aan het licht. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

12.3.2 *Arbeids- en verblijfsomstandigheden van buitenlandse werknemers*

Nog voordat de eerste berichten over besmettingen onder werknemers in de vleesindustrie verschenen, waren er al signalen dat het vervoer van arbeidsmigranten naar hun werk niet voldeed aan de coronarichtlijnen; zij werden gewoon met acht of tien personen dicht op elkaar in één busje vervoerd.¹⁷ Ook zou de controle daarop in bijvoorbeeld het Westland geen prioriteit van de politie genieten, omdat de aldaar gevestigde ‘groente- en fruitteelt essentieel is voor de Nederlandse voedselvoorziening’.¹⁸ De buitenlandse werknemers liepen daarmee wel een verhoogd risico op besmetting.

Tijdens een wetgevingsoverleg met de staatssecretaris en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werd op 14 april aandacht besteed aan deze kwestie. Er volgde een motie, die op 16 april

16 *Trouw*, 4 augustus 2020. Voorpagina: ‘Veiligheidsregio houdt vinger aan de pols bij Van Rooi Meat’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.trouw.nl/nieuws/veiligheidsregio-houdt-vinger-aan-de-pols-bij-slachterij-van-rooi-meat-b6871d6c/.

17 *Algemeen Dagblad*, 27 maart 2020. Regio Westland: ‘Busjes nog steeds volgestouwd met arbeidsmigranten: “Dat kan écht niet”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/westland/busjes-nog-steds-volgestouwd-met-arbeidsmigranten-dat-kan-echt-niet-a77b61f3/.

18 Zie persbericht gemeente Westland d.d. 30 maart 2020.

door de Tweede Kamer werd aangenomen, en waarin de regering werd verzocht 'te bezien welke maatregelen nodig zijn om de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten te voorkomen of te beperken'.¹⁹ Mede naar aanleiding van deze motie besloot minister Koolmees van SZW een 'Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten' in het leven te roepen. In zijn brief van 4 mei 2020 deed hij de Tweede Kamer bericht dat onder leiding van voormalig SP-leider Emile Roemer een interdepartementaal team aan de slag zou gaan om mogelijke maatregelen in kaart te brengen.²⁰ Al op 11 juni kwam het Aanjaagteam met een eerste reeks aanbevelingen met betrekking tot onder andere de huisvesting, het vervoer en de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten.²¹ Eind oktober volgde het eindrapport, getiteld *Geen tweederangsburgers*.²² In het nu volgende wordt ingegaan op de problematiek die in het rapport wordt geschetst.

Arbeidsomstandigheden

De reeks van besmettingen onder werknemers in de vleesindustrie was geen specifiek Nederlands fenomeen. Ook in de Verenigde Staten en in Duitsland raakte een groot aantal werknemers in de vleessector met COVID-19 besmet.²³ In antwoord op Tweede Kamervragen gaf de staatssecretaris van SZW aan, dat aan de arbeidsomstandigheden in slachterijen specifieke risico's kleven op besmetting:

'Zo wordt er vaak in kleine ruimten dicht op elkaar gewerkt en wordt er in slachterijen hard gepraat vanwege het omgevingsgeluid, wat de overdacht van het virus bevordert.'²⁴

In de Nederlandse vleessector werken een groot aantal buitenlandse werknemers, naar schatting circa 6000 (op een totaal van ongeveer

19 Zie TK 2019-2020, 35430, nr. 11.

20 TK 2019-2020, 29861, nr. 49.

21 Zie bijlage bij TK 2019-2020, 29861, nr. 52.

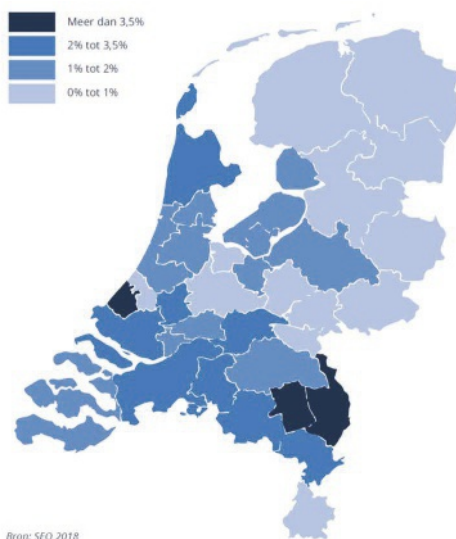
22 Zie bijlage bij TK 2020-2021, 29861, nr. 53.

23 NOS, 18 mei 2020. Nieuwsuur: 'Duitse vleesindustrie brandhaard corona, tot ergernis van Merkel'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/nieuwsuur/artikel/2334259-duitse-vleesindustrie-brandhaard-corona-tot-ergernis-van-merkel.html.

24 Aanhangsel van de Handelingen TK 2019-2020, nr. 3284.

25.000 werknemers).²⁵ Voor een groot deel zijn zij afkomstig uit MOE-landen en dan met name uit Bulgarije en Roemenië. Volgens de meest recente *Migrantenmonitor* van het CBS waren er in 2018 in totaal 327.510 werknemers uit MOE-landen in Nederland werkzaam.²⁶ Ongeveer de helft van de MOE-landers vindt werk via een uitzendbureau (ABU, 2018). Zij werken voornamelijk in het zuiden en westen van ons land (zie figuur 12.1) en worden over het algemeen ingezet voor routinematig (productie)werk, waarvoor niet eenvoudig Nederlandse arbeidskrachten te vinden zijn. Arbeidsmigranten uit MOE-landen vervullen banen met de laagste uurlonen. Volgens het CBS verdiende in 2017 ruim 70 tot 80 procent van de werknemers uit Bulgarije, Hongarije, Polen en Roemenië minder dan 15 euro per uur.²⁷

Figuur 12.1 Aantal banen ingevuld door MOE-landers



25 COV, 19 mei 2020. Nieuws: 'COV wil voorrang bij testen op corona'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cov.nl/nieuws/cov-nieuws/nieuwsbericht?newsitemid=5890048000.

26 CBS, 7 april 2020. *Migrantenmonitor*, 2018.

27 CBS, 4 april 2019. Nieuws: 'Bijna 180 duizend banen vervuld door Polen'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen.

Woonomstandigheden

Het waren echter niet alleen de arbeidsomstandigheden in de vleesindustrie die werknemers kwetsbaar maakten om besmet te raken, ook het vervoer naar de plaats van tewerkstelling en hun woonomstandigheden speelden een rol.

‘Het is vooral de huisvesting, waarbij mensen met meerdere personen in een kamer moeten wonen, en het transport met kleine busjes, die maken dat mensen snel besmet raken’, aldus een woordvoerder van de Duitse vakbond NGG in *Nieuwsuur* die sprak over het grote aantal besmettingen in de Duitse vleesindustrie.²⁸

De verblijfsomstandigheden van arbeidsmigranten in Nederland zijn vergelijkbaar met die in Duitsland. Ook in ons land wonen zij met meerdere personen in één onderkomen. De brancheorganisatie voor de vleessector COV gaf hiervoor de volgende verklaring:

‘Een deel van de arbeidsmigranten maakt om begrijpelijke redenen gebruik van gezamenlijke huisvesting en transport. Zij werken immers in Nederland om inkomen te verdienen dat in het thuisland kan worden besteed en willen de huisvestingskosten laag houden.’²⁹

Dit geldt uiteraard niet alleen voor buitenlandse werknemers in de vleesindustrie, maar ook voor diegenen die werkzaam zijn in andere sectoren als de land- en tuinbouw, de logistiek of metaalindustrie. Over de verblijfsomstandigheden van de buitenlandse werknemers in laagbetaalde beroepen deed het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, dat door de minister van SZW was ingesteld, de volgende constatering:

‘Ze zijn sterk afhankelijk van hun werkgever, al of niet een uitzendbureau. Deze afhankelijkheid gaat verder dan het werk en speelt ook ten aanzien van de huisvesting en de zorgverzekering, omdat de werkgever dat ook vaak regelt. Verlies van werk betekent in veel geval-

²⁸ Uitzending *Nieuwsuur* van 18 mei 2020.

²⁹ COV, 19 mei 2020. Nieuws: ‘COV wil voorrang bij testen op corona’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cov.nl/nieuws/cov-nieuws/nieuwsbericht?newsitemid=5890048000.

len ook verlies van huisvesting en zorg' (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020, p. 3).

Dat de werkgever in de praktijk ook de huisvesting van de buitenlandse werknemers regelt, komt mede voort uit de voorwaarden die in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) worden gesteld aan de overkomst van arbeidsmigranten naar Nederland. In de Wav is opgenomen dat een werkgever die een arbeidsmigrant uit een derde land in dienst wil nemen, over een tewerkstellingsvergunning (TWV) moet beschikken. Een aanvraag voor een TWV wordt onder meer beoordeeld aan de hand van de vraag of de beoogd werknemer goede huisvesting ter beschikking heeft. Om te voorkomen dat deze voorwaarde een belemmering vormt voor de overkomst van de arbeidsmigrant, is het al jarenlang gebruikelijk dat de werkgever de huisvesting regelt. Nu hoeven werkgevers tegenwoordig voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen geen TWV meer aan te vragen (omdat deze landen inmiddels zijn toegetreden tot de EU), maar het is nog niet zo heel lang geleden dat dit wel nodig was. Sinds 2007 is voor werknemers uit Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Hongarije geen TWV meer nodig; voor Bulgaren en Roemenen geldt dit pas sinds 2014. Wetende dat allerlei vormen van migratie via reeds bestaande netwerken verlopen (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2012; Esveldt et al., 1995), is het niet verwonderlijk dat de netwerken en gewoonten die al bestonden, er mede toe hebben geleid dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen nog steeds door hun werkgever gehuisvest worden, waarbij de kosten voor huisvesting worden ingehouden van hun loon.

Krapte op de woningmarkt

Zorgen over de huisvesting van arbeidsmigranten zijn er al langer. Omdat er onvoldoende (tijdelijke) huisvesting voor arbeidsmigranten beschikbaar is, zien malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers hun kans schoon een deel van de arbeidsmigrantenpopulatie van huisvesting te voorzien. Zo komen zij vaak met meerdere personen te wonen in onderkomens die daar niet op ingericht zijn. Ze wonen in groepsaccommodaties, recreatieparken of in wijken waar de huren laag zijn en de woningen van mindere kwaliteit. Door overbewoning ondervinden omwonenden geregeld overlast (Van Stralen & Van Gestel, 2014).

In 2012 werd met de ‘Nationale Verklaring (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten’ een signaal afgegeven dat het de hoogste tijd was hier iets aan te doen. Aanleiding was een grotere toename van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen dan was voorzien; de stijging was ‘veel groter dan verwacht’.³⁰ Waren in 2004 naar schatting 15.000 (tijdelijke) arbeidsmigranten uit MOE-landen in Nederland werkzaam, in 2011 was dit aantal opgelopen tot ongeveer 200.000 en werd rekening gehouden met een verdere toename, mede omdat de eerdergenoemde TWV voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië vanaf 2014 zou vervallen. Het kabinet en de gemeenten kwamen daarom met een pakket aan maatregelen om de toestroom van EU-arbeidsmigranten in goede banen te leiden. Een van die maatregelen was de ‘Nationale Verklaring (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten’ die met een reeks partijen (waaronder woningbouwcorporaties, uitzendondernemingen en brancheorganisaties) werd ondertekend. Daarmee verklaarden betrokken partijen zich maximaal te zullen inspannen om meer tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten te zullen realiseren.³¹

Hoewel er in de jaren nadien zonder meer inspanningen zijn gepleegd en resultaten zijn geboekt, stond ook in het jaar voordat de coronapandemie in Nederland toesloeg, het thema nog op de agenda. Zo ging er in juni 2019 vanuit het kabinet een brief naar de Tweede Kamer, waarin werd aangegeven dat door de economische groei in Nederland zowel de vraag naar arbeidsmigranten als de krapte op de woningmarkt naar alle waarschijnlijkheid zou aanhouden.³² Ook werden er nog altijd praktijken gesignaleerd van malafide uitzendbureaus die de huisvesting van buitenlandse werknemers gebruikten als een extra verdienmodel en de arbeidsmigranten in feite uitbuiten. Met het rapport *Geen tweedetransburgers* heeft het Aanjaagteam onder leiding van Emile Roemer die problematiek opnieuw onder de aandacht gebracht.

30 Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 14 april 2011; TK 2010-2011, 29407, nr. 118.

31 Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 11 april 2012; TK 2011-2012, 29407, nr. 146.

32 TK 2018-2019, 29861, nr. 47.

12.4 Afronding

In 2020 hield de coronapandemie ons in haar greep. De besmettingen onder met name buitenlandse werknemers deed de politiek beseffen dat er naast de bestrijding van de pandemie ook andere urgente kwesties spelen. De huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten zorgt al decennialang (feitelijk sinds de komst van de gastarbeiders in de jaren zestig van de vorige eeuw) voor hoofdbrekens. De soms uitzichtloze situatie waarin sommige arbeidsmigranten zich bevinden, is schrijnend te noemen.

Om hierin verandering te brengen, deed het Aanjaagteam de aanbeveling om het huurcontract te ontkoppelen van het arbeidscontract; een voorstel dat weerklank vond in de Tweede Kamer. Ook zou, naar de mening van de Tweede Kamer, iedere arbeidsmigrant recht moeten hebben op een eigen slaapkamer en minimaal 15 vierkante meter leefoppervlakte.³³ Wil men dat dit niet bij loze woorden blijft, dan zal men hier de komende jaren werk van moeten maken, want naar het zich laat aanzien zal de behoefte aan buitenlandse werknemers alleen maar toenemen, vooral omdat vanaf 2021 onze beroepsbevolking krimpt (ABU, 2018). De krapte op de arbeidsmarkt kan niet anders dan door buitenlandse werknemers worden ingevuld, zeker in bepaalde beroepsgroepen. Veel mensen zien migratie echter vooral als een bedreiging, zo stelt econoom De Beer:

‘Eenzijds omdat het leidt tot doorgaande bevolkingsgroei en daarmee tot meer druk op ons al volle land – denk aan woningmarkt en ruimte. Anderzijds omdat migratie de sociale samenhang onder druk zet en een groeiend risico inhoudt van maatschappelijke scheidslijnen die de saamhorigheid op het spel zetten’ (De Beer, 2020).

Tegelijkertijd is de verwachting dat de instroom van laagopgeleide arbeidskrachten uit MOE-landen op de middellange termijn zal afzwakken, vanwege de vergrijzing die ook in de MOE-landen plaatsvindt.

33 *de Volkskrant*, 11 februari 2021. Nieuws & Achtergrond: ‘Kamer wil uitbuiting Polen en andere buitenlandse arbeiders tegengaan’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kamer-wil-uitbuiting-polen-en-andere-buitenlandse-arbeiders-tegengaan~bd0c68c7.

Dit demografische proces, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door dalende geboortecijfers, zal zich onder meer in Polen zelfs sterker voordoen dan in ons land (Jennissen, Ooijevaar & Nicolaas, 2014).

Het is en blijft dus de vraag welke kant het op zal gaan: bieden we de huidige en toekomstige (tijdelijke) buitenlandse werknemers meer ruimte in onze samenleving of laten we ze over aan hun lot? In Duitsland is inmiddels bij wet vastgelegd dat in vleesfabrieken alleen nog mag worden gewerkt op basis van een vast contract.³⁴ Dit maakt buitenlandse werknemers minder afhankelijk van malafide uitzendbureaus, maar daarmee is hun huisvesting nog niet geregeld.

34 NRC, 3 augustus 2020. Nieuws: 'Gebrekkige controle arbeidskrachten: "Het is alsof bedrijven wegstijven van misstanden"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/08/03/het-is-alsof-bedrijven-wegstijven-van-misstanden-a4007780.



Foto: Nationaal Openluchtmuseum

13

Het is een 'historisch' jaar geworden

Teus Eenkhoorn

13.1 Inleiding

Het jaar 2020 begon met een fantastische winteropenstelling in het Nederlands Openluchtmuseum. In zes weken tijd bezochten meer dan 150.000 bezoekers het museum. Na de wintersluiting veranderde echter alles en uiteindelijk werd de zomeropening tot 1 juni verplicht uitgesteld. Zowel het personeel als het publiek informeren speelde meteen een hoofdrol. Met een andere programmering dan gepland, met een maximum op de bezoekersaantallen per uur en per dag, met protocollen, geen evenementen, geen groepen en geen educatie en met reservering vooraf gingen we 1 juni weer open. Wij zijn een museum van doen, ruiken, voelen, praten en al je zintuigen gebruiken. Dat kon allemaal niet meer. Maar het voelde als een hoogtepunt om toch weer open te zijn.

13.2 Wat ons bezighield

Museumbezoek: anders dan anders

Dat Nederland behoefte had om er even tussenuit te gaan in de zomer, hebben we gemerkt. Juli en augustus zaten we – binnen de protocollaire mogelijkheden – vol. De Nederlander bleef in Nederland en bezocht het Openluchtmuseum graag. Om aan deze behoefte tegemoet te komen hebben we in de zomer een zomeravondprogramma (tot tien uur 's avonds) aangeboden. Dat we dit in zo'n korte tijd wisten te ontwikkelen, toont de flexibiliteit en gretigheid van de mensen intern.

Op de zomeravonden werd het museum door 1000 bezoekers per avond extra bezocht. Na de zomer liepen de aantallen weer wat terug en uiteindelijk gingen we begin november, vanwege de tweede coronagolf,

weer gedwongen dicht. ‘Voor even’, dachten we. In die periode werd een alternatief winterprogramma ontwikkeld, zonder ijsbaan. Dit programma heeft helaas nog geen tien dagen gedraaid en kon uiteindelijk maar door 8000 bezoekers worden bezocht. De derde gedwongen sluiting zorgde in de laatste weken van 2020 voor een verlaten museum, dat normaal op jaarbasis 550.000 bezoekers trekt. In 2020 bleven we steken op 308.000 bezoekers. En er heerste een sterk gevoel van onzekerheid over de maanden die zouden komen, met alle inzichten en de ervaringen van het voorjaar van 2020 in het achterhoofd.

Veerkracht

Hoewel de coronapandemie een ongekende invloed op ons allen en dus ook op het museum heeft gehad, is het goed hier twee zaken expliciet te benoemen. Ten eerste alle waardering voor de Nederlandse overheid die de culturele infrastructuur met specifieke maatregelen zo goed mogelijk intact probeert te houden in deze uitzonderlijke tijden. En de snelle communicatie hierover, waardoor wij relatief snel over ‘doorgaan en hoe dan’ konden besluiten.

En ten tweede alle waardering voor de 334 medewerkers en ook de ruim 330 vrijwilligers van het Nederlands Openluchtmuseum, die ondanks alle tegenslagen, er iedere dag dat het mogelijk was, waren voor het publiek en ook zo flexibel en positief waren om alle ad hoc en gedwongen veranderingen in de (thuis)werksituatie en de programmering met volle overtuiging aan te vliegen en uit te voeren.

Van crisisteam tot het netwerk van belangenclubs

Veel keuzes moesten in korte tijd gemaakt worden. Meteen in maart hebben we een crisisteam samengesteld waarin de afdelingen P&O, Communicatie, Programmering en Beveiliging vertegenwoordigd waren; dat werkte perfect. Iedere ochtend, later wekelijks, de thermometer erin, de laatste nieuwtjes en de voorbereidingen voor de komende weken doorspreken. Van thuiswerken tot horeca op *take-away* basis, wijzigingen in alle hoeken van de organisatie. Het was erg fijn om een klein maar breed samengesteld team te hebben, dat in de lead was en snel en wendbaar kon opereren. Zo bleven de langdurige projecten en de beleidsontwikkeling, los van de waan van de dag, wel gewoon doorgaan. Anticiperen op een reserveringssysteem bijvoorbeeld en via de Museumvereniging en de Club van Elf snel de situatie inschatten

en doordenken. Het lukte allemaal. Wat is het handig om bij dit soort belangenclubs aangesloten te zijn in deze periode. Een sterk netwerk is cruciaal.

Zorgen om personeel

Je bent zoveel bezig met andere zaken dan waarmee je bezig zou willen zijn. We bleken wel eensgezind over veel zaken. Bijvoorbeeld over het instellen van een vacaturestop en een interne vacaturebank om daar waar het druk was, te ondersteunen. Dankzij de vrij snel bekend geworden compensatieregeling van de overheid konden we gelukkig communiceren dat er op korte termijn geen gedwongen ontslagen zouden vallen. Maar toch kwamen veel medewerkers door de thuissituatie lastig te zitten. Maatwerk leveren bleek erg moeilijk te realiseren, maar is uiteindelijk toch redelijk gelukt. Online is toch echt iets anders dan *onsite*.

De culturele sector is natuurlijk waar we voor leven. Tegelijkertijd is hij politiek gezien minder relevant dan eten of gezondheidszorg. Enige bescheidenheid past dan ook in zo'n periode. Maar op het moment dat het kan en je kunt laten zien wat de creatieve sector kan, moet je daar meteen inspringen.

13.3 Hoe de toekomst eruit zal zien?

Voor de komende maanden is het op de handen zitten en hopen dat Nederland de vaccinatiecrisis te boven komt. De eerstkomende maanden van 2021 komen wel goed, maar of daarna het oude herstel zal komen of dat er een herwaardering voor cultuur komt, we weten het niet. Cultuur kan zorgen voor verlichting, verrassing en bezinning. Even met je gedachten weg uit de depressie en beseffen dat er zoveel moois in de wereld is. Cultuur zorgt voor relativering en ook voor verbroedering.

Er leeft nu een sterk gevoel van onzekerheid over de komende maanden. Het grootste verlies is, dat onze manier van omgang, hoe gebrekkig ook, opnieuw ter discussie staat. Geen hand geven, geen knuffel of aanraking. Geen borrel na het werk, even eten met vrienden. Veel minder informeel contact bij de koffieautomaat op het werk. Het menselijke, informele, dat we nodig hebben om het werk en leven leuk

te blijven vinden, is overhoopgehaald. Dat zal heel wat psychologen en psychiaters werk geven de komende jaren.

Voor mij persoonlijk is de aanslag op mijn vrijheid van denken en handelen het lastigst. Niet dat ik het niet wil of begrijp, maar de hoge toppen in het bestaan zijn afgevlakt door een ongrijpbaar fenomeen dat altijd op de achtergrond aanwezig zal blijven. Of het oplevert dat we meer om elkaar gaan geven of juist individualistischer worden, ik weet het niet. Maar de verhouding tussen ik en wij zal bij eenieder tussen de oren veranderen. Ten goede? Ik hoop het.

FOKKE & SUKKE
VERLAGEN DE CORONA-BOETE



Boetes bij corona-overtredingen verlaagd



Afbeelding: Rijksvoorlichtingsdienst

14

De minister en de koning; mini-crisis met consequenties

Menno van Duin

14.1 Inleiding

Iedereen die wel eens een bestuurlijke crisisoefening heeft voorbereid, weet dat het goed werkt om in het scenario een persoonlijk element op te nemen. Wat doet de minister met de op de persoon gerichte aantijging van een journalist? Of: naar het zich laat aanzien is een familielid van de minister een van de inzittenden van het gecrashte vliegtuig. Een dergelijk thema haalt de afstandelijkheid en het abstracte er opeens wat vanaf. Om het in populistische taal te zeggen: nu komt het duidelijk dicht(er)bij.

Tijdens de coronacrisis waren er – mede door de aard en de enorme tijdsduur – verschillende voorbeelden van situaties waarbij er een ongemakkelijke situatie ontstond voor een burgemeester, een minister en ook voor onze koning. Hoewel natuurlijk de grote aantallen doden, de druk op de zorg en de grote sociaaleconomische gevolgen enkele van de cruciale thema's vormden, zullen ook verschillende van de kleinere, meer persoonlijke, verstoringen – wij spreken van mini-crisis – jarenlang blijven hangen en onderdeel worden van het collectieve geheugen van 2020. De beelden van minister Bruins die instortte achter het spreekgestoelte in de Tweede Kamer, de zwaar geëmotioneerde minister Grapperhaus die aangaf dat hij en zijn vrouw hun huwelijk niet met anderen hadden moeten vieren en de videoverklaring van onze koning over de reis naar het Griekse vakantiehuis zijn onlosmakelijk met de coronacrisis verbonden. Dit hoofdstuk behandelt de ophef rond het huwelijksfeestje van minister Grapperhaus en rond de herfstvakantie van de koning. In het hoofdstuk zal na het feitenrelaas kort worden stilgestaan bij interessante overeenkomsten tussen beide casus.

Vervolgens zal aan de hand van de vraag ‘hoe erg was dit nu?’ worden stilgestaan bij de inschatting van de ernst van deze situaties en hoe daar tegenaan werd gekeken.

14.2 Feitenrelaas

14.2.1 *Het huwelijksfeest van Grapperhaus*

Zaterdag 22 augustus trouwt minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid (JenV) in besloten kring in Bloemendaal met Elsevierjournalist Liesbeth Wytzes. Op woensdag 26 augustus komt het weekblad *Privé* met een aantal exclusieve foto’s, gemaakt door fotograaf Ferry de Kok. ‘Dat minister Grapperhaus de coronaregels ook bij zijn huwelijk afgelopen zaterdag heeft gerespecteerd, was voor zijn omgeving dan ook geen verrassing’, aldus een commentaar bij de foto’s. Diezelfde avond toont het programma *Shownieuws* van SBS6 ook enkele foto’s, die echter een ander beeld geven. Zo staan op een foto aanwezigen bij het huwelijk op de trappen van het stadhuis in Bloemendaal. Zij houden onderling duidelijk niet de gepaste afstand.

In eerste instantie acht minister Grapperhaus de volgende dag excuses overbodig. Alle regels zijn goed nageleefd. Ook Ankie Broekers-Knol, de staatssecretaris van JenV die had opgetreden als trouwambtenaar, bevestigt dat. Later die dag komt er alsnog een verklaring van de minister waarin hij aangeeft dat er tijdens zijn huwelijksfeest helaas momenten zijn geweest waarop de anderhalve meter afstand niet in acht is genomen. ‘Dat spijt me, juist een minister moet altijd het goede voorbeeld geven.’ Bij de persbijeenkomst een dag later geeft premier Rutte aan dat, ondanks de gemaakte fouten, hij nog alle vertrouwen in minister Grapperhaus heeft. Daarnaast meldt Rutte dat Grapperhaus en zijn vrouw als boetedoening allebei 390 euro aan het Rode Kruis hebben overgemaakt.

Daarmee lijkt de kous af, maar fotograaf De Kok weet hoe hij de spanning kan opbouwen en zo ook verschillende keren te verdienen aan dezelfde fotoreportage. Dinsdagavond 1 september komt *Shownieuws* met nieuwe foto’s van het huwelijk. *Privé* en *De Telegraaf* volgen. Politiek commentator Frits Wester pakt stevig uit als hij naar aanleiding van de nieuwe foto’s zegt, dat deze de reputatie van de

minister ontoelaatbaar hebben aangetast. Het gaat nu niet meer om een menselijke fout van de bruidegom, maar om het aanzien van het ambt van minister. Ook andere reacties op de nieuwe foto's zijn veel heftiger. Alle media duiken er vol op en in vrijwel elk nieuwsitem is er wel aandacht voor. Op de foto's zien wij de minister die een arm op de schouders van zijn schoonmoeder legt en personen die elkaar de hand (waarschijnlijk) schudden.

Woensdag 2 september moet minister Grapperhaus door het stof in de Tweede Kamer tijdens een reeds gepland staand debat over de coronacrisis. De kritiek vanuit de Kamer is niet mals. De nieuwe foto's hebben de situatie duidelijk veranderd.

'Handen schudden doe je nu eenmaal niet, zeker niet als minister van Justitie. Het was de eerste afspraak die wij in maart met elkaar maakten', zo geeft Jesse Klaver aan.¹

Juist de minister die anderen keer op keer zo stevig de les las, is nu zelf in de fout gegaan. Hoe geloofwaardig kan je als minister die verantwoordelijk is voor de handhaving dan nog zijn? Hoe kunnen politie en boa's nog personen beboeten als de verantwoordelijk minister zelf de regels overtreedt? Met een brok in zijn keel en enkele keren overmand door emoties geeft minister Grapperhaus aan dat hij zich heeft laten meeslepen en dat hij een verkeerde inschatting heeft gemaakt en hij en zijn vrouw beter in volledige stilte deze huwelijkse stap hadden kunnen zetten.

De situatie geeft volop aanleiding tot een verbreding van het onderwerp. Laat niet juist deze situatie goed zien dat bijna iedereen wel eens de anderhalvemeterregel overtreedt en daarmee grote terughoudendheid bij het bekeuren dient te worden betracht? Ook blijkt in de Tweede Kamer sprake van een zeker ongemak. Kamerleden feliciteren de minister met zijn huwelijk en tonen enig begrip (afstand houden is voor iedereen wel eens moeilijk) maar geven tegelijkertijd stevig commentaar en kritiek. Daarbij komt de vraag naar voren of de minister het

1 NOS, 2 september 2020. Nieuws: 'Oppositie fel over publicatie nieuwe foto's Grapperhaus'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2346416-oppositie-fel-over-publicatie-nieuwe-foto-s-grapperhaus.html.

vertrouwen in zijn gezag weer kan terugwinnen en de geloofwaardigheid nog hersteld kan worden. In het debat komen ook de hoogte van de coronaboetes (bijna 400 euro) en de daarbij behorende aantekening op het strafblad uitvoerig aan de orde. Breed wordt de mening gedeeld dat een dergelijk bedrag in relatie tot de gemaakte overtreding excessief is. Onder druk van de Tweede Kamer gaat minister Grapperhaus door de knieën. De boete wordt verlaagd (tot net onder de honderd euro) en daarmee verdwijnt het automatisme van het strafblad. Een motie van afkeuring haalt het niet, maar krijgt met uitzondering van de SGP steun van de gehele oppositie.

14.2.2 De herfstvakantie van het koninklijk gezin

Vicepremier De Jonge is zeer verrast als hij tijdens de reguliere vrijdagse persconferentie van 16 oktober vragen krijgt over koning Willem-Alexander en waar deze zich op dat moment zou bevinden. De Jonge moet het antwoord schuldig blijven. Al snel wordt duidelijk dat koning Willem-Alexander met zijn gezin die vrijdagmiddag vertrokken is naar hun vakantiehuis in Griekenland om daar de herfstvakantie te verblijven. Verschillende Kamerleden reageren verontwaardigd en het nieuws ontploft op de sociale media. Terwijl enkele dagen eerder premier Rutte een nieuwe, beperkte lockdown had afgekondigd en daarbij aangaf dat iedereen zo veel als mogelijk (buitenlandse) reizen moest vermijden, ging de koning met zijn gezin op vakantie naar het buitenland. Hoewel in eerste instantie de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) nog weigert op het bericht te reageren, zijn alle reacties dermate eenduidig afwijzend dat nog diezelfde avond het koninklijk paar met een verklaring komt.

‘Wij zullen onze vakantie afbreken. Wij zien de reacties van mensen op berichten in de media. En die zijn heftig, en die raken ons’, schrijven de koning en koningin.

Inmiddels neemt ook de kritiek toe op premier Rutte, die staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor de daden van de koning en van deze reis op de hoogte was. In principe behoren vakanties van de koning tot de persoonlijke levenssfeer, maar het is aan de premier om te beoordelen of het algemeen belang aan de orde is. Zaterdag neemt premier Rutte

in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer de verantwoordelijkheid voor deze faux pas op zich.

‘Ik heb te laat beseft, zeker na de persconferentie van dinsdagavond 13 oktober jl., dat de voorgenomen vakantie, die paste binnen de voorschriften, niet langer te rijmen was met de olopende besmettingen en de aangescherpte maatregelen. Dit had mij eerder aanleiding moeten geven tot heroverweging van de voorgenomen vakantie. Voor het voorgaande draag ik de volledige ministeriële verantwoordelijkheid.’²

Diezelfde zaterdag komen Willem-Alexander en Máxima terug in Nederland en de woensdag daarop zenden verschillende landelijke omroepen een publieke videoboodschap uit van de koning. Daarmee geeft het koninklijk paar aan zich niet te willen verschuilen achter de ministeriële verantwoordelijkheid van de premier.

‘Met spijt in het hart richt ik mij tot u. Onze reis naar Griekenland heeft bij heel veel Nederlanders hevige reacties opgeroepen. Het doet pijn uw vertrouwen in ons beschaamd te hebben.’³

Na deze verklaring keert de rust – voor zover er in 2020 van rust sprake is geweest – weer wat terug.

14.3 Hoe erg is het nu?

De belangrijkste overeenkomst tussen beide casus is uiteraard dat in coronatijd het persoonlijke opeens veel meer publiek werd. Op een ander moment kon de minister een huwelijksfeest geven en konden de koning en zijn gezin op herfstvakantie; nu was dat onhandig of misschien zelfs onverstandig. Vanwege de coronasituatie golden andere normen en waarden. Beide casus kwamen door een zekere mate van

2 Brief van de minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 18 oktober 2020; TK 2020-2021, 35570 I, nr. 9.

3 RTL Nieuws, 21 oktober 2020. ‘Bekijk de videoboodschap van de koning na de ophef rond zijn vakantie’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/video/video/5191690/bekijk-de-videoboodschap-van-de-koning-na-de-ophef-rond-zijn-vakantie.

toeval aan het licht. Een fotograaf maakte van grote afstand honderden foto's van het huwelijksfeest in Bloemendaal en zag er gaandeweg brood in. Een vliegtuigspotter zag het regeringsvliegtuig van Schiphol vertrekken en meldde dat op Twitter, waarna anderen nader onderzoek verrichtten.

Een andere belangrijke overeenkomst tussen deze casus heeft betrekking op de voorgeschiedenis. In het geval van minister Grapperhaus had dat vooral te maken met het feit dat hij vanaf het begin van de coronacrisis als een pitbull de anderhalve meter nastreefde. Uit zijn uitspraken en houding spraken een enorme gedrevenheid om mensen te bewegen voldoende afstand van elkaar te bewaren. Toen dat bij zijn eigen huwelijk op sommige momenten problematisch bleek, waren de commentaren en oordelen logischerwijs niet mild. De beelden van de minister fietsend door het Vondelpark waar hij mensen vermanend toesprak en ook de manier waarop hij tijdens persconferenties strengheid uitstraalde, waren niet vergeten en werden uiteraard veel herhaald toen zijn eigen situatie opeens centraal stond.

Koning Willem-Alexander en koningin Máxima waren voorafgaand aan hun vakantie gewaarschuwd: eind augustus kreeg een vakantiefoto uit Griekenland van het paar met een restauranthouder op veel te geringe afstand de nodige aandacht. In een tweet gaf de koning nadien aan dat ze in de spontaniteit van het moment niet voldoende hadden opgelet. 'Ook op vakantie is het naleven van de coronaregels essentieel om het virus eronder te houden.'⁴ Uiteraard kreeg die bewuste foto in de herfstvakantie-affaire weer ruim de aandacht.

Dit hoofdstuk gaat over de kennelijk vager wordende grens tussen het persoonlijke en het bestuurlijke. In hoeverre zijn deze zaken te scheiden en wanneer (en bij wie) loopt dat meer door elkaar? Hoe streng moeten wij zijn in het 'afrekenen' van gezagsdragers voor fouten die zij in het privédomein maken? Of is er zo langzamerhand bijna geen privédomein meer voor diegenen die een publieke functie vervullen? Burgemeester, minister en zeker koning ben je niet alleen gedurende werktijd, maar wat betekent dat nu? In hoeverre speelt daarbij ook de

4 NOS, 24 augustus 2020. Nieuws binnenland: 'Koning over foto: "Hadden coronaregels moeten naleven"'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2345232-koning-over-foto-hadden-coronaregels-moeten-naleven.html.

aard van deze crisis een rol? Feitelijk komt het dilemma van de faux pas van zowel minister Grapperhaus als van koning Willem-Alexander neer op de vraag: hoe erg is het nu c.q. hoe erg wordt het gevonden en welke consequenties heeft dat dan vervolgens? Hoe worden dergelijke fouten ingeschat?

14.4 Analyse

Beide casus kregen – mede door de voorgeschiedenis – veel media-aandacht. Daarbij stond de casus van de minister langer in de belangstelling (zo'n twee weken) dan die van de koning (binnen een week weer 'back to normal'). Waarschijnlijk speelde mee dat de eerste reactie van Grapperhaus – het valt allemaal wel mee – geen standhield, toen de tweede serie foto's naar buiten kwam. De koning reageerde meer adequaat door gelijk de fout te erkennen en terug te keren uit Griekenland. Ook het latere televisieoptreden droeg ertoe bij dat mensen begrepen dat de fout niet zozeer bij de premier lag, maar bij de koning. Overigens betekende het niet dat er in de media ook steeds zo mee werd omgegaan (zie kader).

Er is in de loop van de tijd een heel scala aan reacties gekomen op beide gebeurtenissen, waaruit sterk uiteenlopende risico-inschattingen blijken.

Het valt wel mee

Een deel van de reacties was sterk relativerend van aard. Iedereen maakt wel eens een fout en dat betekent dat wij ook gezagsdragers een dergelijke fout niet al te zeer zouden moeten aanrekenen. Zij leven onder een vergrootglas en vergissingen die zij begaan, worden onevenredig uitvergroot. Beoordeel personen niet op een incident, maar besef vooral welke waarde deze personen voor de samenleving hebben. *De Stentor* hield een enquête onder lezers en anderen en zo'n twee derde van de respondenten was het eens met de stelling dat de ophef rond de vakantie van de koning zwaar overdreven was. Een derde vond het wel

belangrijk dat deze actie stevig werd veroordeeld.⁵ Tegelijkertijd vond een ruime meerderheid (63 procent) het wel belachelijk dat de koning de herfstvakantie in Griekenland vierde.⁶

Journaliste in de fout

In een uitgebreid artikel in *de Volkskrant* ging Emma Curvers in op excuses maken, waarbij zij ruim aandacht schonk aan de koning en minister Grapperhaus.⁷ Daarbij werden de observaties over de koning en de minister op zo'n manier gemanipuleerd, dat haar onderliggende boodschap maximaal ondersteund werd. Over de minister werd aangegeven dat hij benadrukte dat zijn gasten zich niet aan de regels hielden, terwijl hij daar voortdurend op had gewezen. 'Dit is cruciaal', aldus Curvers, 'voor kwartiel 3 van de smoezen: het afschuiven van de overtreding op de omstandigheden.' Zij laat echter onvermeld dat Grapperhaus in zijn eerste verklaring richting de Kamer al excuses aanbood en aangaf dat juist de minister het goede voorbeeld moet geven. Nog storender zijn de suggesties rond de koning. Hierover lezen wij: 'Het excuus dat de koning vijf lange dagen later maakte, was per definitie opzienbarend, want hij hoeft geen excuses te maken (...).' Daarmee wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat al op de vrijdag waarop het gezin naar Griekenland vertrok (dag 1 dus), de koning en koningin in een verklaring via de Rijksvoorlichtingsdienst meldden dat zij hun vakantie zouden beëindigen en zouden terugkeren naar Nederland. Zorgvuldigheid is altijd belangrijk, maar in een artikel over excuses maken is het des te belangrijker zorgvuldig om te gaan met de feiten.

Aftreden Grapperhaus op zijn plaats?

Behalve relativiserende uitingen, waren er ook veel afwijzende commentaren. In een blog was bijvoorbeeld oud-hoogleraar bestuurskunde Wim Derksen heel duidelijk:

'Deze man heeft niet van tevoren bedacht dat hij dat feestje beter kon uitstellen, omdat hij politiek zeer kwetsbaar was en dat elke fout

- 5 *De Stentor*, 20 oktober 2020. Regio Nijmegen: 'Is de koning wereldvreemd door tripje naar Griekenland? "Het was gewoon dom"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.destentor.nl/nijmegen/is-de-koning-wereldvreemd-door-tripje-naar-griekenland-het-was-gewoon-dom-499c133c/.
- 6 *De Stentor*, 17 oktober 2020. Algemeen binnenland: 'Koning Willem-Alexander breekt vakantie Griekenland af na ophef, Rutte wist van vliegreis'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.destentor.nl/binnenland/koning-willem-alexander-breekt-vakantie-griekenland-af-na-ophef-rutte-wist-van-vliegreis-43dd206a/.
- 7 *de Volkskrant*, 15 december 2020, 'Je m'excuse'.

op dit feestje hem zou worden nagedragen. Hij is immers de man die de boetes uitdeelt op de feestjes die door Rutte en De Jonge worden verboden (...). Het maken van een fout kan iedereen overkomen, maar deze man mist blijkbaar een belangrijk politiek gevoel.⁸

Ook anderen rekenden minister Grapperhaus zijn fout zwaar aan. De minister was kennelijk niet in staat de risico's goed in te schatten. Zelfs toen de eerste signalen naar buiten kwamen, reageerde hij niet adequaat en doorzag hij onvoldoende dat er mogelijk meer onheil in de lucht hing. Hem werd aangerekend dat hij zo naïef was te veronderstellen dat niet alleen hijzelf maar ook de gasten gedurende de gehele dag alle coronaregels keurig zouden naleven. Een tweede aspect speelt ten minste zoveel mee, namelijk zijn geloofwaardigheid. Direct kwamen geluiden dat politiemensen en boa's het lastiger hadden om mensen te bekeuren; de verantwoordelijk minister hield zich immers ook niet aan de afspraken. De kop boven het hoofdredactioneel commentaar in *NRC Handelsblad* van 4 september was veelzeggend: 'Grapperhaus heeft geen wapens meer om coronabestrijder te zijn'. Het commentaar eindigde met de volgende zinnen:

'Minister Grapperhaus had moeten inzien dat hij niet langer het nationale gezicht van de coronahandhaving kan zijn. Het had hem gesierd als hij zelf die conclusie had getrokken na het debat.'⁹

Tegenover dit hoofdredactioneel van de bestuurderskrant bij uitstek was het hoofdredactioneel van *de Volkskrant* een dag later duidelijk anders van toon. 'Als iedereen roept dat iemands geloofwaardigheid ter discussie staat, wordt dat vanzelf waar', schreef hoofdredacteur Pieter Klok die aangaf dat het aan het parlement is om in te schatten of een bewindspersoon nog voldoende geloofwaardig is om aan te blijven, en dat daarom *de Volkskrant* terughoudend is om in hoofdredactionele commentaren ministers op te roepen af te treden.¹⁰

8 Wim Derksen, 3 september 2020. Blog: '@ferdgrapperhaus mist vooral politieke antenne'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.wimderksen.com/2020/09/03/ferdgrapperhaus-mist-vooral-politieke-antenne.

9 *NRC Handelsblad*, 4 september 2020, 'Grapperhaus heeft geen wapens meer om de corona bestrijder te zijn'.

10 *de Volkskrant*, 5 september 2020, 'Ongemak'.

Ministeriële of eigen verantwoordelijkheid van de koning?

Koning Willem-Alexander bouwde in 2020 veel krediet op tijdens verschillende publieke optredens. De excuses die hij 10 maart maakte voor de geweldsontsporingen en de foute keuzes indertijd van Nederland jegens Indonesië (politioele acties) werden breed zeer gewaardeerd. Dat gold ook voor zijn speech op de Dam bij de serene kranslegging op 4 mei, waarin kritiek richting zijn eigen overgrootmoeder Wilhelmina niet werd geschuwd. Op 20 maart hield de koning een zeer gewaardeerde toespraak vanwege de coronacrisis. Daarbij staken de Griekse vakantiefoto en zeker de voorgenomen herfstvakantie schril af. In de media werd veel gerept over de kennelijk slecht afgestelde antenne van de koning (onvoldoende gevoel voor wat er in de samenleving leefde) en ook van de premier die – aannemende dat hij op de hoogte was – kennelijk de koninklijke familie niet had weten tegen te houden. Hoewel er over het algemeen positief werd gereageerd op de spijtbetuiing van de koning (de opgenomen videoboodschap), gaf Raoul du Pré een interessant redactioneel commentaar in *de Volkskrant*. Hoe verhoudt deze boodschap zich nu ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid van de premier?

‘De koning neemt nu alle schuld voor deze blunder op zich en ontlast zo de minister-president, maar wat doet hij de volgende keer als het land zich opwindt? Komt hij voortaan ook zelf verklaren hoe hij zijn vakantielanden uitzoekt, waarom de renovatiekosten van het koninklijk bezit altijd zo uit de hand lopen (...). Hoe ver kan een koning afdalen van de troon, voordat hij aan status verliest?’¹¹

14.5 Afronding

De blunder van de koning sorteerde een behoorlijk effect. Uit onderzoek van Ipsos bleek dat in acht maanden tijd het vertrouwen in de koning significant daalde.¹² Terwijl eerst 76 procent van de Nederlanders aangaf tamelijk veel tot veel vertrouwen te hebben in de koning, was dat percentage aan het einde van het jaar gedaald naar 47 procent.

11 *de Volkskrant*, 23 oktober 2020, ‘Koninklijke spijt’.

12 *NRC Handelsblad*, 29 december 2020, ‘Vertrouwen in koning is sinds april fors gedaald’.

Van de enorme goodwill die Willem-Alexander oogstte na zijn speech aan het begin van de coronacrisis, verdampde dus een fors deel.

De dreun die Grapperhaus kreeg, lijkt nog lang door te werken. De fout van Grapperhaus zien sommigen zelfs als een *'turning point'*.¹³ Na deze actie had niet alleen de geloofwaardigheid van de minister, maar evenzeer die van de overheid, een forse knauw gekregen. In beschouwingen over de sterk verminderde (vanzelfsprekende) medewerking van de bevolking aan de anderhalvemeterregel tijdens de tweede besmettingsgolf werd regelmatig gewezen op het feit dat niet alleen veel burgers maar ook bewindslieden er meer en meer een potje van maakten. Grapperhaus, volgens velen een behoorlijk goede minister, werd daarbij vaak genoemd.

De fouten van de minister, maar ook die van onze koning, lijken op de langere termijn misschien wel meer impact te hebben gehad, dan zich in eerste instantie liet aanzien. Natuurlijk is het veel te gemakkelijk om deze fouten te relateren aan de tweede besmettingsgolf, maar feit is dat velen veel gemakkelijker een excuus wisten te vinden om het zelf net even anders te doen dan gewenst.

Het persoonlijke kan normaliter voor politici redelijk gescheiden blijven van het politieke. Vaak is gelukkig ook sprake van een behoorlijke mildheid bij fouten op het persoonlijk vlak. De coronacrisis laat echter een ander beeld zien. Ogenscheinlijk beperkte fouten hadden meer dan gewoonlijk verstreckende consequenties.

13 *de Volkskrant*, 21 december 2020, 'Het zomerse huwelijk van Grapperhaus'.



Foto: Shutterstock

*Menno van Duin***15.1 Inleiding**

Er waren in 2020 weinig onderwerpen die zoveel discussie oproepen als de mondkapjes en de plicht om die te dragen.¹ Eerst waren er te weinig mondkapjes voor zorgverleners, hetgeen logischerwijs aanleiding gaf tot de nodige beroering bij de verdeling van een schaars goed. Vervolgens kwam er een discussie op gang of mondkapjes een bijdrage zouden leveren aan het verminderen van de kans op besmetting. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) was daar zeer duidelijk over en vond dat mondkapjes geenszins effect hadden op het risico op besmetting. Dat bleef ook maanden de officiële lijn, maar gaandeweg verschoof – onder steeds grotere wordende maatschappelijke en politieke druk – het officiële standpunt: misschien was het toch niet zo gek om mondkapjes in bijvoorbeeld het openbaar vervoer te verplichten. En van het één kwam het ander en met de inwerkingtreding van de Covid-wet per 1 december 2020 werden de mondkapjes verplicht in alle publieke (binnen)ruimten.

Dit hoofdstuk schetst eerst wat uitgebreider dan bovenstaande zinnen hoe Nederland in 2020 met de mondkapjes is gevaren. Het centrale dilemma richt zich niet zozeer op de vraag naar nut en noodzaak, maar meer op de argumenten die in de loop van het proces te berde werden gebracht om de gehanteerde lijn te onderbouwen en vooral welke argumenten gebruikt werden ter onderbouwing van de veranderingen van de aanpak. Basis voor dit hoofdstuk vormen de vele krantenartikelen die in de loop van het jaar over het onderwerp verschenen zijn.

¹ Officieel wordt gesproken over mond- en neuskapjes. In dit hoofdstuk zal niet al te specifiek worden ingegaan op de verschillende typen en hun effectiviteit. Daar waar gesproken wordt over mondkapjes betreft het de gewone, simpele niet-medische mondkapjes, tenzij expliciet anders vermeld.

15.2 Feitenrelaas

De zin en onzin van het mondkapje en de mondkapjesplicht leidden in 2020 tot veel politieke beroering en media-aandacht. In deze paragraaf worden – zo veel mogelijk chronologisch – ontwikkelingen en discussies rond de mondkapjes en de eventuele verplichting om deze te dragen, geschetst. Omdat in de loop van het jaar verschillende thema's rond de mondkapjes speelden, en enkele keren zich duidelijk veranderingen of koerswijzigingen voordeden, zijn een viertal periodes te onderscheiden.

1. Schaarste aan mondkapjes in de zorg

Voordat Nederland de eerste coronabesmetting kent, is er in de media al aandacht voor de mondkapjes: op alle beelden uit Wuhan zien wij Chinezen (verplicht) met mondkapjes. Ook zou op 10 februari, zo bleek later, Nederland (nog) miljoenen mondkapjes aan China leveren.

Enkele weken nadat Nederland (op 27 februari) is getroffen door het coronavirus, komen de eerste signalen over schaarste aan mondkapjes. Omdat de eerste weken alle ogen zijn gericht op de ziekenhuizen, en daar meestal nog wel redelijke voorraden (medische) mondkapjes zijn, wordt pas in de tweede helft van maart duidelijk dat huisartsen en ook andere zorgverleners (in bijvoorbeeld verpleeghuizen), die ook steeds meer met coronapatiënten geconfronteerd worden, over veel te weinig persoonlijke beschermingsmiddelen beschikken. Zorgverleners proberen op allerlei manieren mondkapjes en andere beschermingsmiddelen te bemachtigen. Menig zorgverlener gaat in deze periode naar een doe-het-zelfzaak om de daar nog aanwezige (niet-medische) mondkapjes op te kopen. Enkele krantenkoppen uit die tijd: 'Mondkapjes zo schaars dat artsen ze twee keer gebruiken' (*de Volkskrant*, 18 maart), 'Hoe beschermen wij onze beschermers' (*de Volkskrant*, 9 april). Niet alleen in Nederland is er een gebrek aan deze middelen, wereldwijd ontstaat er een enorme vraag naar beschermingsmiddelen. Dat leidt tot snelle prijsopdrijving en fraudegevoelig handelen (niet-goedgekeurde producten op de markt). Het probleem is zo nijpend, dat er een speciaal Landelijk Consortium Hulpmiddelen wordt ingesteld om afstemming en centralisatie van de inkoop te realiseren. Verschillende Nederlandse bedrijven, waaronder beddenfabrikant Auping, maken afspraken met de overheid om in eigen land grootschalig mondkapjes te gaan produceren.

De periode van schaarste loopt vanaf maart tot eind mei, waarbij vanaf de tweede helft maart tot begin mei de situatie het meest nijpend is. Later neemt de productie van mondkapjes in China zo explosief toe, dat de hele wereld voorzien zal worden van met name Chinese mondkapjes.

2. *Mondkapjes en schijnveiligheid*

In de loop van april komt in Nederland de discussie op gang of mondkapjes een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van het aantal besmettingen. In verschillende Europese landen worden mondkapjes verplicht in openbare gelegenheden (en openbaar vervoer). Het RIVM – met Jaap van Dissel als voorzitter van het Outbreak Management Team (OMT) – ziet weinig heil in mondkapjes en in lijn met dit standpunt wil ook de regering er niets van weten. Voor zorgprofessionals raadt het RIVM het dragen van mondkapjes aan, maar verder geeft het louter en alleen schijnveiligheid. Er is onvoldoende bewijs dat mondkapjes gezonde mensen beschermen. Wel is er enig bewijs dat een mondkapje een deel van de virusdeeltjes van een besmet persoon tegenhoudt. Maar in die gevallen – hoestend, verkouden en of koortsig – dient iemand helemaal niet in contact te komen met anderen. Mondkapjes kunnen daarmee, zo geeft het RIVM aan, voor mogelijk zieken de drempel verlagen om toch nog even boodschappen te gaan doen. Mondkapjes creëren daarmee feitelijk schijnveiligheid, oftewel ‘een vals gevoel van veiligheid’ zoals de Wereldgezondheidsorganisatie al in januari aangaf. Wie een mondkapje draagt, is minder geneigd netjes in de elleboog te niezen en geregeld de handen te wassen. Ook houden mensen dan minder afstand. Daarnaast sluiten de niet-medische mondkapjes nooit goed af en kunnen ze bij herhaald gebruik een bron van besmetting worden. Dit is maandenlang de officiële lijn vanuit de overheid.

In deze periode zijn mondkapjes ook nog behoorlijk schaars en dienen ze primair beschikbaar te zijn voor zorgpersoneel.² Op de site van het RIVM wordt op 15 april gemeld, dat voor huisartsen en zorgpersoneel in verpleeghuizen en dergelijke het uit voorzorg gebruiken van

2 Op 1 mei kopte *de Volkskrant* nog boven een artikel over de mondkapjes: ‘Voldoende mondkapjes maar niet in de zorg’. In het artikel wordt aangegeven dat volgens het Landelijk Consortium Hulpmiddelen er zo langzamerhand voldoende mondkapjes voor de zorg zouden zijn. En ook voor mantelzorgers zouden er binnenkort voldoende mondkapjes beschikbaar zijn.

persoonlijke beschermingsmiddelen bij patiënten die géén verdenking op COVID-19 hebben, niet nodig is en gelet op de schaarste van deze middelen ook niet gewenst is. Het feit dat onze buurlanden (Duitsland en België) op dat moment ook nog niet aan een mondkapjesadvies denken, ondersteunt de koers van het RIVM. Waar het RIVM zeker gelijk in heeft, is dat er weinig wetenschappelijke onderbouwing is voor de veronderstelde werking van mondkapjes en of deze een significante bijdrage leveren aan het beperken van de besmettingen. Iedereen verwijst naar het onderzoek dat hem (of haar) het beste uitkomt. Het blijkt verre van eenvoudig om betrouwbaar onderzoek te doen, gezien de vele variabelen die een rol kunnen spelen.

3. Toenemende druk en eerste indicaties van een omslag

Gaandeweg brokkelt de aanvankelijke vrees af dat mondkapjes zouden leiden tot het beperken van de onderlinge afstanden en blijkt er ten minste zoveel te zeggen voor het tegenovergestelde: mondkapjes maken mensen ervan bewust juist afstand te houden. Als het risico van de schijnveiligheid wel meevalt en er geen reden is te veronderstellen dat mondkapjes een argument vormen voor de dragers om meer risico te nemen, wordt het ‘baat het niet dan schaadt het niet’-geluid indringender. Wanneer medio april zowel Duitsland als België zijn inwoners adviseert mondkapjes te gebruiken, neemt in ons land de druk verder toe. De tweede helft van april vormen de mondkapjes een van de meest besproken onderwerpen in de media. Diverse wetenschappers wijzen erop dat ondanks het gebrek aan wetenschappelijk bewijs er ook andere zaken meespelen.³

Op 16 april geeft Van Dissel nog aan dat mondkapjes niets toevoegen, maar twee weken later (4 mei) volgt een andersluidend advies van het OMT:

‘Niet-medische mondneusmaskers dragen mogelijk enigszins bij aan het beperken van verspreiding van COVID-19 door presymptomatische patiënten in openbare ruimten, waar voldoende afstand houden niet altijd mogelijk is.’⁴

3 NRC, 16 april 2020. Nieuws: ‘Sociaal-psycholoog: “Het kabinet zou er goed aan doen om mondkapjes aan te raden”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/04/16/in-een-crisis-wint-gevoel-van-ratio-a3997030. Zie ook verschillende artikelen van wetenschapsjournalist Maarten Keulemans in *de Volkskrant*.

4 Advies n.a.v. 66e OMT COVID-19 d.d. 4 mei 2020.

Waar mondkapjes eerst schijnveiligheid gaven, kunnen mondkapjes blijkbaar toch enig nut hebben. Als Nederland in mei uit de eerste lockdown komt, wordt op 19 mei door het kabinet aangegeven dat per 1 juni reizigers in het openbaar vervoer een (niet-medisch!) mondkapje moeten dragen. Achterliggend is de gedachte dat in situaties waar niet altijd de anderhalve meter afstand kan worden gewaarborgd, een mondkapje een (geringe) bijdrage kan leveren.

4. Tweede golf dient zich aan: Nederland lijkt 'om'

De verplichting voor de mondkapjes in het openbaar vervoer geeft blijk van een wat andere houding jegens de mondkapjes, maar het RIVM houdt forse bedenkingen. Op de RIVM-site staat in juli nog dat de niet-medische mondkapjes de drager zeer beperkt beschermen en dat de literatuur over de bescherming van anderen niet eenduidig is.⁵ Als de aantallen besmettingen in de maanden mei, juni en juli sterk afnemen en ook het kabinet op vakantie is, verdwijnen de mondkapjes even uit de media. Niet voor lang, zo blijkt, als in met name Rotterdam en Amsterdam in tweede helft van juli de aantallen besmettingen vrij plotseling oplopen. De burgemeesters van beide steden (Aboutaleb en Halsema) pleiten voor een mondkapjesplicht in de openbare ruimte als de besmettingen nog meer zouden oplopen. Beide burgemeesters ontvangen daarvoor onvoldoende steun van collega-burgemeesters en de verantwoordelijke ministers en ook juridisch zijn er de nodige bezwaren (vanwege strijdigheid met art. 10 Grondwet).⁶ Wel volgen in beide steden vanaf 5 augustus korte experimenten in de drukste winkelgebieden. De meerderheid van de Tweede Kamer wenst van het OMT een nieuw advies over een mondkapjesplicht in de openbare ruimte. Daarmee is de discussie over de mondkapjes weer helemaal terug.

Inmiddels is het mondkapje ook een dankbaar onderwerp voor protest ('Pleurt op met je muilkorf') geworden voor onder meer de actiegroep Viruswaanzin onder leiding van Willem Engel. In bijvoorbeeld Rotterdam demonstreert men (zonder mondkapje) op het Schouwburgplein, waar mondkapjes dan verplicht zijn.⁷ Tegenover de

5 NRC Handelsblad, 24 juli 2020, 'Aanzwellende roep om mondkapjes te verplichten'.

6 NOS, 30 juli 2020. Nieuws binnenland: 'Deskundigen: "verplicht dragen mondkapje is wettelijk niet mogelijk"'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2342362-deskundigen-verplicht-dragen-mondkapje-is-wettelijk-niet-mogelijk.html.

7 NRC-Handelsblad, 6 augustus 2020, 'Ineens is het rustig op het Afrikaanderplein'.

groep felle tegenstanders staat een groeiende groep Nederlanders die wel kan instemmen met het gebruik van mondkapjes. Hoewel de tijdelijke verplichting in de grote steden na enkele weken een stille dood sterft, laat analyse van videomateriaal van de gebieden in Rotterdam en Amsterdam zien, dat mensen met een mondkapje niet dichter langs elkaar lopen (Lindegard et al., 2020). Een van de argumenten van schijnveiligheid wordt daarmee onderuitgehaald.⁸ Wel blijkt dat grote aantallen mensen hun mondkapje niet goed op hebben. Als gaandeweg ook duidelijk wordt dat mensen al vrij kort na besmetting door het virus anderen kunnen besmetten, terwijl ze zelf helemaal (nog) geen klachten hebben, biedt dat een nieuw argument voor het dragen van mondkapjes. In deze gevallen zou een mondkapje immers de kans op overdracht kunnen beperken.

Tegen de tijd dat de tweede besmettingsgolf meer zichtbaar wordt, is het mondkapje een logisch beschermingsmiddel geworden. Na een lange voorgeschiedenis volgt uiteindelijk per 1 december 2020 de verplichting om mondkapjes te dragen in openbare gebouwen, in winkels en op stations. Hoewel een klein deel van de bevolking hier moeite mee heeft, geschiedt de invoering zonder al te grote problemen. Winkeliers spreken mensen die geen mondkapje dragen hier wel op aan, maar treden niet snel op; wel toezien, maar niet handhaven.

15.3 Hoe kan 'de switch' worden verklaard en geduid?

Terwijl de regering en haar adviseurs (met name het RIVM en het OMT) aan het begin van de coronapandemie duidelijk tegenstander waren van een advies (laat staan een verplichting) om in publieke ruimten een mondkapje te dragen, kwam er per 1 december een wettelijke verplichting tot het dragen van een mondkapje in bepaalde publieke ruimten. De ontwikkeling van dat proces is in de vorige paragraaf beschreven. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gekeken hoe deze switch nu verklaard en geduid kan worden. Daarbij wordt zowel gebruikgemaakt

8 *de Volkskrant*, 21 augustus 2020, 'Nederlander met mondkapje wordt niet opeens minder voorzichtig'; *de Volkskrant*, 29 september 2020, 'Zijn mondkapjes een goed idee? Dit zijn we inmiddels wijzer'.

van de theorie van de vier rationaliteiten van Snellen (1987) als van het onderscheid tussen objectieve en subjectieve veiligheid.

15.3.1 Vier rationaliteiten

In zijn Tilburgse oratie onderscheidde Snellen een viertal rationaliteiten: de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit. Bij de totstandkoming van overheidsbeleid spelen deze vier rationaliteiten altijd in meer of mindere mate een rol. De verschillende rationaliteiten kennen eigen uitgangspunten en achterliggende normen. Zo is bijvoorbeeld bij de wetenschappelijke rationaliteit bewezen effectiviteit van belang en draait het bij de juridische rationaliteit om zaken als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Eigenlijk bestaat er altijd een spanning tussen deze vier normenstelsels. Snellen spreekt van domeinconflicten. De spanningen tussen de verschillende rationaliteiten leveren een bepaalde dynamiek op, waarbinnen een gegeven rationaliteit andere rationaliteiten kan domineren (Snellen, 1989).

Het wekt geen verbazing dat bij de mondkapjesdiscussie gedurende een lange tijd de wetenschappelijke rationaliteit dominant was. Rutte meldde al bij zijn eerste persconferentie dat wetenschappelijke adviezen aan de basis van het coronabeleid zouden staan. Dat gold zeker ook voor het beleid ten aanzien van de mondkapjes. De medische mondkapjes hadden al jarenlang hun waarde bewezen, maar dat gold niet voor al die andere (niet-medische) mondkapjes. In de eerste maanden was er dan ook geen enkele reden om mondkapjes te wensen. Sterker, de enorme schaarste aan mondkapjes (economische rationaliteit van vraag en aanbod) betekende een extra onderbouwing om geen mondkapjes voor Jan en alleman te wensen. Feitelijk was de beslissing om na het beëindigen van de intelligente lockdown mondkapjes in het openbaar vervoer en in de luchtvaart voor te schrijven vooral een zwakgebod. Vanuit de wetenschappelijke rationaliteit was openbaar vervoer eigenlijk gewoon 'not done'. Het is daar immers schier onmogelijk de gewenste onderlinge afstanden te bewaren. Feitelijk werd hier een symbolische maatregel (bij uitstek een vorm van politieke rationaliteit) genomen, om de verschillen tussen degenen die wel over eigen vervoer beschikken en zij die afhankelijk zijn van publiek transport niet

(nog) groter te laten worden. De coronacrisis droeg immers al, zo werd gaandeweg steeds duidelijker, bij aan een toename van de sociale ongelijkheid. Om nu degenen zonder eigen vervoersmiddel nog verder te beperken, was onwenselijk.

Met uitzondering van de ov-maatregel bleef de wetenschappelijke rationaliteit de leidraad van denken. Op de verzoeken van enkele veiligheidsregio's (en in het bijzonder de burgemeesters Halsema en Aboutaleb) om het dragen van mondkapjes landelijk te verplichten, werd negatief gereageerd. Pas toen de wetenschappelijke fundering onder het strikte nee tegen de mondkapjes meer en meer afbrokkelde, kreeg de politieke rationaliteit meer ruimte. De veronderstelling dat mondkapjes zouden leiden tot onveilig gedrag bij de dragers en degenen in de omgeving van de drager (minder afstand houden) werd meer en meer weerlegd. Ook werd duidelijk dat mensen al vrij kort na besmetting door het virus anderen kunnen besmetten, terwijl ze zelf helemaal (nog) geen klachten hebben. In die situaties ging de stelling dat zieke mensen niet naar buiten zouden (mogen) gaan niet meer op; ze wisten immers nog niet dat ze besmet waren. In deze gevallen zou een mondkapje de kans op overdracht kunnen beperken. In de ons omringende landen België en Duitsland volgden adviezen om een mondkapje te dragen. Ook raakte menig Nederlander in de zomer tijdens de vakantie in het buitenland met het fenomeen bekend. Internationale organisaties die aanvankelijk sceptisch waren, zoals de Wereldgezondheidsorganisatie, begonnen gaandeweg te pleiten voor het dragen van mondkapjes.

Vanuit de politieke rationaliteit was de kogel wel door de kerk. Volgens waren er nog stevige juridische belemmeringen. Een verplicht mondkapje is een kledingvoorschrift en daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer – een grondwettelijk vastgelegd recht. Juist vanwege deze inbreuk op een grondwettelijk recht diende er een wettelijke regeling te komen om mondkapjes in publieke ruimten te kunnen verplichten. Toen ook deze hobbel een aantal weken later was genomen, werd (na vele maanden) de mondkapjesplicht een feit.

Maandenlang regeerde dus de wetenschappelijke rationaliteit en bleef de politieke rationaliteit hieraan onderschikt. De economische rationaliteit (er waren er gewoon te weinig) gaf daarbij een waardevolle ondersteuning. Toen er butsen kwamen in de wetenschappelijke fundering

en ook de schaarste-problematiek was opgelost, kwam er stapsgewijs ruimte voor een meer politieke benadering, waarin zaken als maatschappelijke steun, ‘baat het niet dan schaadt het niet’ en symboliek de ruimte kregen. Juridische belemmeringen leidden tot vertraging, maar waren geen reden om zaken nog echt tegen te houden.

15.3.2 Objectief en subjectief

Er bestaat een bekend onderscheid tussen objectieve en subjectieve (on)veiligheid en risico's. Objectief betreft dan het feitelijke, het cijfermatige of het wetenschappelijk vastgestelde. Subjectief betreft het gevoelde. Ouderen blijken bijvoorbeeld vaak bang voor geweld en overvallen en andere criminele uitingen en veronderstellen veelvuldig slachtoffer te zijn. Onderzoek toont echter keer op keer aan dat jongeren veel vaker slachtoffer zijn, maar ouderen de meeste voorzorgsmaatregelen nemen om geen slachtoffer van geweld te worden. De belevingsfactor en de objectieve feiten verschillen. Tegelijkertijd kunnen subjectieve aspecten het handelen weer beïnvloeden. Omdat ouderen gladheid vrezen, blijven ze meer thuis, terwijl kinderen juist glijbanen maken om lekker over te glijden (Adams, 1995). Deze voorbeelden geven onderbouwing om bij veiligheidsbeleid niet alleen op de objectieve, maar ook op de subjectieve (on)veiligheid beleid te voeren. Risico is geen onfeilbaar en eenduidig meetbaar gegeven; risico's zijn *'social constructs'*. Risico's worden geconstrueerd. Voor de één is gladheid juist een reden om dat risico te mijden, voor de ander een heerlijke uitdaging.

Tot de dag van vandaag weten wij meer fragmentarisch dan structureel iets over de bijdrage van mondkapjes in het voorkomen van een besmetting. Tegenover ieder onderzoek dat een vermindering in besmettingen constateerde, kan gemakkelijk een onderzoek worden aangedragen waar mondkapjes geen enkel effect bleken te hebben. Binnen de wetenschappelijke (geneeskundige) wereld bestaat de stellige overtuiging dat de waarde van het gebruik van niet-medische mondkapjes in de publieke ruimte zeer beperkt is. Tot nog toe is in 2020 weinig overtuigend bewijs geleverd dat het tegendeel waar zou zijn.

Helsloot et al. vatten de stand van kennis hierover als volgt samen (Helsloot et al., 2020, p. 43):

‘In hoeverre mondkapjes daadwerkelijk bijdragen aan het beperken van de virusverspreiding is niet duidelijk. De literatuur geeft geen bewijs dat het dragen van een mondkapje leidt tot betere of minder goede naleving van andere coronamaatregelen. Aan de huidige (wereldwijde) trend om, ondanks de afwezigheid van overtuigend wetenschappelijke bewijs van het effect hiervan, toch mondkapjes te adviseren of te verplichten, lijkt vooral het voorzorgsprincipe ten grondslag te liggen.’

Toch is dat maar een deel van het verhaal. Mondkapjes blijken op een andere manier wel degelijk een bijdrage te leveren. Zo is er enige ondersteuning voor het feit dat het dragen van een mondkapje anderen soms aanzet om iets meer afstand te houden. Het mondkapje houdt de anderhalvemeter noodzaak levend. Veel belangrijker is echter dat het dragen van een mondkapje een signaal geeft. ‘Ik neem de coronadreiging serieus en wil ook een bijdrage leveren om deze besmettelijke ziekte in te dammen.’ Er zijn niet zoveel mogelijkheden om zelf een bijdrage te leveren aan het beperken van de epidemie en juist dat maakte – zeker de eerste maanden dat dit speelde – het dragen van een mondkapje voor sommige mensen zo belangrijk.

‘Waar zo’n mondkapje ook een signaal is van betrokkenheid en burgerzin: wij zijn bezig met de strijd tegen het virus, wij zijn alert. Vandaar dat mensen die mondkapjes dragen volgens sommige studies zelfs meer de handen gaan wassen, in plaats van minder. Het is een belevingswereld waarin het mondkapje geen geneesmiddel is, maar iets heel anders: een kledingstuk dat de luchtwegen beschermt tegen schadelijke invloeden van buiten. Zoals een regenjas beschermt tegen regen en een stofbril tegen stof. Dat besef begint steeds meer in te dalen. “Mondkapjes kunnen ook andere effecten hebben, bijvoorbeeld op het gedrag”, erkende Van Dissel woensdagavond.⁹

9 *de Volkskrant*, 29 juli 2020, ‘Waarom Nederland nog steeds “nee” zegt tegen mondkapjes (en andere landen niet)’.

We zien dus dat door de preoccupatie met de objectieve veiligheid (de betekenis van de mondkapjes) juist in Nederland heel lang grote terughoudendheid is betracht in het adviseren, laat staan het verplichten, om mondkapjes te dragen. Aangezien deze koers vanaf de eerste dag standvastig was ingezet, was het psychologisch welhaast onmogelijk geworden nog een forse koerswijziging in te zetten. Als je maanden verkondigt dat niet-medische mondkapjes tamelijk zinloos zijn, is het moeilijk de knop om te draaien en toe te geven dat mondkapjes wel degelijk van (enige) betekenis kunnen zijn. Daarmee kent dit opvallende gelijkenis met discussies over objectieve en subjectieve veiligheid: als het niet te meten is (het belevingsaspect) dan is het er ook niet.

De overheid heeft feitelijk lang een eenzijdige koers gevolgd, met een hang naar objectiviteit en regels in plaats van de weg van overtuiging en redelijkheid. Christiaans Weijs schreef hierover in *NRC Handelsblad* het volgende:

‘Het mondkapje is bij ons nooit van meet af aan als sociaal attribuut neergezet. Daardoor werd het later ook nooit meer een onderdeel van een sociaal contract. Toen het in de treinen verplicht werd, werd meteen via de omroepinstallaties met boetes gedreigd voor dwarsliggers. Het behoorde gelijk tot het rijk van de letter.’¹⁰

Van Dissel, de belangrijkste pleitbezorger van het eerste uur tegen de mondkapjes, bleef ook aan het einde van 2020 nog zeer sceptisch. In een eindejaarsinterview in *de Volkskrant* kon hij het niet nalaten bij alle eventuele plussen weer kanttekeningen te plaatsen. De toegevoegde waarde van een mondkapje boven de basisregels die wij met elkaar hebben afgesproken (afstand houden, niet naar buiten) is zeer beperkt. Waaraan hij toevoegde:

‘Als mondneusmaskergebruik er uiteindelijk toe leidt dat de basismaatregelen minder in acht worden genomen, dan kan het netto-effect misschien zelfs helemaal niet positief zijn.’¹¹

En daarmee zijn we weer terug bij af.

¹⁰ *NRC Handelsblad*, 16 januari 2021, ‘Wees eens redelijk’.

¹¹ *de Volkskrant*, 24 december 2020, ‘De zeven plagen van Jaap van Dissel’.

15.4 Afronding

Mondkapjes hebben de gemoederen lang beziggehouden en gaven maandenlang aanleiding tot verhitte discussies. Achteraf dringt de vraag zich op in hoeverre de beperkte beschikbaarheid van mondkapjes het aanvankelijk geringe enthousiasme vanuit de overheid heeft gevoed. Grondiger analyse zou – zonder mij direct in een kamp van complotdenkers te willen plaatsen – hier zeker op zijn plaats zijn. Terwijl in sommige wetenschappelijke kringen de twijfel over het nut van mondkapjes nog steeds groot is, noemen wetenschappers uit bijvoorbeeld de ouderenzorg de betere beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen als een mogelijke verklaring voor de forse afname van het aantal overlijdens in de verpleeghuizen gedurende de tweede besmettingsgolf (zie hoofdstuk 5).

De mondkapjesplicht veroorzaakte aanvankelijk veel commotie, maar na invoering van de draagplicht verdwenen vrijwel alle bezwaren als sneeuw voor de zon. De voorziene problemen bleven beperkt; de meeste mensen droegen waar nodig en verplicht gewoon een mondkapje. Wat in Aziatische landen al heel gewoon was en waar wij ook veelvuldig de beelden van zagen, werd ook in ons land gewoner. Alleen de groepen die faliekant tegen alle coronamaatregelen waren, inclusief de corona-ontkenners, gebruikten het mondkapje nog als een herkenbaar artefact/symbool om tegen te strijden. Tegelijkertijd werd het mondkapje voor vele anderen juist een middel om een bepaald belang te behartigen, een mening te ventileren of zich creatief te onderscheiden. Een duidelijk nadeel was wel dat het mondkapje een van de meest voorkomende vormen van zwerfvuil werd. Misschien had eerder dat een goede reden voor het RIVM kunnen zijn geweest om lange tijd zo sceptisch te zijn.

De basisregels voor iedereen



alleen samen krijgen we
corona onder controle

Afbeelding: Rijksoverheid

Guido Rijnja, Marije Bakker

16.1 Inleiding

In de naam van het vakgebied communicatie ligt een bijzonder spectrum besloten dat een pregnante spanning helpt te doorgronden die zich in 2020 voordeed. Aan de ene kant staan de aanhangers van ‘overtuigen’: communicatio, muntte De Moor deze uitingsvorm (De Moor, 1997), die focust op goede distributie van informatie. Aan de andere kant staan pleitbezorgers van communicare: het gemeenschappelijk maken of de consultatie staan hier voorop, met als oogmerk het realiseren van gedeelde betekenissen.

Deze bijdrage is geboren uit een behoefte om patronen te herkennen in het communicatieve handelen van de Rijksoverheid gedurende het eerste jaar van de coronacrisis. Zouden bestuurders erin kunnen slagen om mensen zowel te overtuigen als hen in staat te stellen om met elkaar een nieuw perspectief te vinden? Bij een reflectie op de overheidscommunicatie lijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden van een focus op instructie of ‘communicatio’ naar een hang naar verbinding of ‘communicare’. We ontkomen niet aan het beeld van schippers die tussen deze uitersten laveerden. Bestuurders en ook inwoners en ondernemers stelden wisselend het navolgen van maatregelen en versterken van verbinding voorop. Bijzonder was dat het slingeren als zodanig zich ook openbaarde en op waardering kon rekenen. Na een recapitulatie van markante momenten uit het jaar 2020 zoomen we in op de mechanismen in het communicatieve repertoire.

16.2 Feitenrelaas

Nadat toenmalig minister Bruins voor Medische Zorg op 27 februari 2020 bekend heeft gemaakt dat de eerste besmetting met het coronavirus in Nederland een feit is, volgen meer besmettingen, met name in de provincie Noord-Brabant. Maandagavond 9 maart geven premier Rutte en RIVM-directeur Van Dissel een persconferentie waarin iedereen in Nederland wordt opgeroepen zich te houden aan nieuwe leefregels (geen handen schudden, regelmatig handen wassen en niezen in de elleboog). Ter afsluiting maakt Rutte het memorabele gebaar dat zo voor de hand ligt...

Drie dagen later, op donderdag 12 maart, kondigen premier Rutte en minister Bruins verdere maatregelen aan om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Iedereen wordt opgeroepen thuis te blijven bij klachten en verzocht zo veel mogelijk thuis te werken. Bezoek aan kwetsbaren moet tot een minimum worden beperkt en bijeenkomsten met meer dan honderd personen worden verboden. Dit alles geldt aanvankelijk tot 31 maart 2020.

Op zondag 15 maart is er wederom een persconferentie waar minister Slob van Onderwijs aankondigt dat alle scholen de komende weken gesloten blijven. Bars, restaurants en sport- en fitnessclubs moeten nog diezelfde avond om 18.00 uur hun deuren sluiten. De anderhalvemetermaatregel wordt van kracht.

De volgende dag (16 maart) spreekt premier Rutte Nederland toe vanuit het Torentje. Hij vertelt dat de maatregelen tegen het coronavirus ongekend zijn voor een land in vreedestijd. 'Er is geen eenvoudige of snelle uitweg uit deze zeer moeilijke situatie', zegt hij. Ook verantwoordt hij het scenario 'om het virus gecontroleerd rond te laten gaan' in vergelijking met zowel strenge als soepele benaderingen elders in Europa.

Als onderdeel van de opschaling start het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) met een gemeenschappelijke aanpak van de publieksvoorlichting. De slogan 'Alleen samen krijgen we corona onder controle' verschijnt op allerhande uitingen. Vijf dagen na het invoeren van de anderhalvemetermaatregel hekelt de premier dat veel mensen niet de nodige afstand tot elkaar houden. Een weekend met mooi weer

staat voor de deur en het ergste wordt gevreesd. De premier is zichtbaar geïrriteerd en wijst mensen op hun verantwoordelijkheid: ‘we moeten het samen doen.’¹

Op de persconferentie van 23 maart wordt Rutte vergezeld door de ministers De Jonge (Volksgezondheid), Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) en Van Rijn (Medische Zorg). De persconferentie verloopt rommelig en oogst veel kritiek. De premier opent met het uitspreken van zijn waardering voor de mensen die hard aan het werk zijn en spreekt mensen – vooral jongeren – toe die zich niet aan de maatregelen houden. Grapperhaus kondigt op strenge toon extra maatregelen aan: alle evenementen worden tot 1 juni verboden en burgemeesters krijgen meer bevoegdheden om de coronaregels te handhaven. Twee dagen later melden Rutte en De Jonge dat op 31 maart besloten zal worden hoe het verder zal gaan. Het blijkt dat alle maatregelen verlengd worden tot 28 april.

Op 7 april houdt Rutte een peptalk. Hij is trots op Nederland en vraagt om niet te verslappen. Het belangrijkste thema voor de aanwezige journalisten is vooral de exit-strategie. De premier vindt het echter te vroeg om daar al over na te denken. Op de persconferenties van 9, 15 en 17 april blijft de belangrijkste boodschap: volhouden. Wel wordt een eerste opening geboden met de criteria die een rol zullen spelen bij de exit-strategie, in de voorzichtige veronderstelling dat het virus zal wijken.

Op 21 april wordt, eerder dan verwacht, de eerste versoepeling van maatregelen aangekondigd: de basisscholen en de kinderopvang mogen na de meivakantie weer open. Ook mogen kinderen (t/m 12 jaar) vanaf 28 april weer trainen in teamverband, al mogen er nog geen wedstrijden gespeeld worden. Jongeren (t/m 18 jaar) mogen georganiseerd sporten, maar wel op 1,5 meter afstand en geen wedstrijden.

Er volgt een serie persconferenties (24 april, 29 april en 1 mei) waar weinig tot niets nieuws wordt verteld, tot op 6 mei de exit-strategie wordt aangekondigd. ‘We hebben veel bereikt met elkaar’, klinkt het bemoedigend. De premier predikt voorzichtigheid. Iedereen met klachten moet

1 Na de zomer zal hij dit appel op eigen verantwoordelijkheid herroepen als te ingrijpend en het boetekleed aantrekken: de overheid moet zelf beter uitzetten wat wel en niet kan.

zich laten testen. Vanaf 1 juni mag de horeca weer open, net als de theaters, bioscopen en musea (tot maximaal 30 personen).

Op 24 juni is vooralsnog de laatste persconferentie. Premier Rutte en minister De Jonge kondigen verdere versoepelingen aan. Zo mag vanaf 1 juli iedereen weer gebruikmaken van het openbaar vervoer en worden de maatregelen rondom het maximale aantal personen versoepeld. De nationale crisisorganisatie wordt beëindigd, een nieuwe COVID-19-organisatie treedt aan. Alles ademt ‘overdracht’.

Op 6 augustus blijkt een nieuwe persconferentie nodig te zijn; het aantal coronabesmettingen stijgt. Minder mensen houden zich aan de regels en de premier benoemt speciaal jongeren tot 29 jaar. Hij roept hen op de situatie serieus te nemen. Op 18 augustus wordt bekendgemaakt dat er regionale maatregelen zullen komen voor gebieden met veel besmettingen. Daarnaast besluit het kabinet tot nieuwe landelijke maatregelen. De belangrijkste aanscherping is dat iedereen het dringende advies krijgt om thuis maximaal 6 personen te ontvangen.

Ruim een maand later, op 28 september, is er opnieuw een persconferentie. Nieuwe landelijke maatregelen moeten ervoor zorgen dat het virus teruggedrongen wordt. Ondanks de extra maatregelen loopt het aantal besmettingen hard op. Op 13 oktober kondigen premier Rutte en minister De Jonge een gedeeltelijke lockdown aan, waarmee het kabinet wil bereiken dat mensen zich minder verplaatsen en minder bij elkaar komen. Alle eet- en drinkgelegenheden moeten hun deuren sluiten, na 20.00 uur mag geen alcohol meer worden verkocht, groepsgroottes worden beperkt, evenementen blijven verboden en er volgt een dringend advies mondkapjes te dragen in de publieke binnenruimtes. Tijdens de persconferentie wordt ook een routekaart geïntroduceerd, met per risiconiveau verplichte en mogelijke maatregelen.

Op 3 november meldt de premier in een persconferentie een ‘verzwaringspakket’, gericht op thuisblijven, maximale groepsgrootte en sluiting van publieke ruimten. Kappers en contactberoepen blijven nog uitgezonderd. Rutte benadrukt in zijn speech de zorg over naleving en haalt ‘het ingewikkelde leven’ van jongeren aan, waarvoor meer initiatieven opkomen. ‘Let op elkaar’, is de boodschap, ‘want een beetje aandacht en interesse kunnen heel veel betekenen.’

In de Tweede Kamer en aan talkshow-tafels steekt steeds vaker het begrip ‘perspectief’ de kop op, waarbij ook de betekenis van Kerst wordt aangegrepen. Op 17 november meldt de premier de verzamelde pers dat de lockdown lijkt te werken. Als echter de besmettingen toch weer oplopen, besluit Rutte tot een nieuwe toespraak die op 8 december live op tv wordt uitgezonden vanuit het Torentje: Nederland gaat op slot. ‘We maken iets ongekends mee’, zegt hij, ‘maar er komt een tijd dat we corona achter ons laten.’ Mondkapjes, die eerder niet nodig werden geacht vanwege een ‘beperkt positief effect’, worden nu verplicht. Zo beroepen bewindslieden zich vaker op voortschrijdend inzicht, want: ‘We varen op zicht.’

16.3 Probleemstelling: onzekerheid zonder perspectief

De coronacrisis maakt duidelijk hoe lastig het is om te doen wat van leiderschap in elke crisissituatie wordt verlangd: vertel wat er aan de hand is en vertel waar we naartoe gaan (Seydel, 2012). Bij een rondgang langs Europese voorlichtingsdiensten klonk het ongemak door als de vraag werd voorgelegd wat de meest wezenlijke opgave voor het openbaar bestuur is: onzekerheid (Schulmeister, 2020). In literatuur over crisiscommunicatie is de relatie tussen onzekerheid en vertrouwen geen onbekende. Het is genoegzaam bekend dat bij onzekerheid twee patronen optreden: wantrouwen en behoefte aan houvast. Gaandeweg de corona-aanpak lichtte de zorg over dat wantrouwen en het gemis aan houvast feller op. Uit alle hoeken en gaten dienden zich experts aan, die meestal wel actuele informatie gaven over medische ontwikkelingen, maar geen perspectief boden; laat staan ingingen op de economische, sociale en institutionele gevolgen (Eysink Smeets, 2020). In persconferenties werden mensen meermaals opgeroepen om het gezonde verstand te gebruiken. Daarmee werd een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van mensen, hetgeen betekent dat mensen worden geacht zelf te beslissen. Tegelijkertijd werden die beslismogelijkheden beperkt of opgeschort.

Naarmate de crisis vorderde, namen kritische geluiden over de aanpak van de overheid toe. De communicatie over getroffen maatregelen ging

niet ver genoeg,² er werd vaak te weinig of geen uitleg gegeven over de maatregelen en de uitleg die wel werd gegeven, was niet altijd in lijn met eerdere informatie (Boin et al., 2020). Wees eerlijk over onzekerheid, luidde het advies, want wetenschappelijke inzichten over het virus veranderen continu.³ Naast de kritiek van wetenschappers, dienden ook zogenoemde ‘*influencers*’ zich aan. De Instagram-actie van een aantal BN’ers onder de hashtag #ikdoenietmeermee kreeg op sociale media steun en kritiek.⁴ Deze kritiek werd versterkt door een oprukkend frame: de overheid faalt. In 2020 sloegen ook de herstelaanpak na de aardbevingen in Groningen en de toeslagenaffaire een deuk in het vertrouwen in politiek en bestuur. ‘Vertrouwt de overheid haar burgers nog?’, vroeg Denker des vaderlands Roovers zich in een opiniebijdrage af.⁵ Zij agendeerde daarmee de grondslag van de verhoudingen tussen overheid en samenleving: vertrouwen. Dat maakt de vraag relevant hoe het communicatieve handelen kan bijdragen aan het draagvlak voor overheidsmaatregelen (vgl. Easton, 1965). Hoe lang houdt je dat ‘varen op zicht’ vol? Instrueren en verbinden, controleren en loslaten, communicatio en communicare: besturen blijkt in crisistijden meer dan ooit een kwestie van balanceren.

16.4 Communicatie: twee registers, twee sleutels

Uit het feitenrelaas springen de twee dominante communicatieve benaderingen naar voren: dan weer manifesteert zich de hang naar goede kennisoverdracht en bewustwording over maatregelen, dan weer klinkt een hang door naar gemeenschapszin. Het zijn als het ware twee registers, die beurtelings worden opengetrokken. Merk op dat dit een duiding achteraf is, in een poging om patronen in de aanpak te karak-

- 2 NOS, 11 maart 2020. Nieuws: ‘Crisis-experts: onze corona-aanpak is goed, communicatie kan beter’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2326736-crisis-experts-onze-corona-aanpak-is-goed-communicatie-kan-beter.html.
- 3 *de Volkskrant*, 9 oktober 2020. Wetenschap: ‘Zeven experts kraken de coronacommunicatie van het kabinet en zeggen hoe het beter kan’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/wetenschap/zeven-experts-kraken-de-coronacommunicatie-van-het-kabinet-en-zeggen-hoe-het-beter-kan-bid5d389.
- 4 NOS, 22 september 2020. Nieuws binnenland: ‘#ikdoenietmeermee: wat willen de rebellerende BN’ers precies?’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2349411-ikdoenietmeermee-wat-willen-de-rebellerende-bn-ers-precies.html.
- 5 *de Volkskrant*, 17 januari 2021, ‘Vertrouwt de overheid haar burgers nog?’.

teriseren. De manier waarop die registers werden opengetrokken laat enkele krachtige mechanismen zien. Dat is in de eerste plaats het aansluiten op belevingen, waarbij het erom gaat of inwoners en ondernemers ervaren dat de overheid hen werkelijk ziet staan. In de tweede plaats dient actieve openbaarheid zich aan: hoe maakt het bestuur zich kenbaar tijdens die ongekende, ongewisse zoektocht?

16.4.1 *Eerste en tweede register*

In 2020 was goedbeschouwd het eerste register dominant: controle over het virus vroeg om maatregelen en dus een investering in instructie en toezicht op de naleving. Handen ‘stuk’ wassen, afstand nemen en zorg voor elkaar was het pandoer. Bescherming en beperking zijn de trefwoorden. De primaire focus: de gezondheid van kwetsbaren en professionals en de capaciteit in de gezondheidszorg. De aanzwellende roep om aandacht voor de maatschappelijke en mentale gevolgen van de ingrijpende maatregelen lokten aandacht uit voor aanvullende communicatie. Minder dan bij het eerste register, is bij dit tweede register het begrip ‘samenlevingscommunicatie’ op zijn plaats. Van instructie naar constructie, van opleggen naar overleggen: wat hebben gemeenschappen nodig om zich staande te houden? Verticale overdracht maakt niet zozeer plaats, maar wordt veeleer uitgebreid met horizontale interacties.

De communicatie van het eerste (instructieve) register kreeg in 2020 rap gestalte in een combinatie van persvoorlichting en publieksvoorlichting, met het NKC als spelverdeler. We zagen een unieke combinatie van directe en indirecte voorlichting, waarbij persconferenties live werden uitgezonden op televisiezenders en gelijktijdig berichtgeving via de website en sociale mediabronnen van de Rijksoverheid beschikbaar kwam.

Het onverhoopte uitblijven van structurele gezondheidseffecten in de nazomer voedde de behoefte aan wat we een tweede register kunnen noemen, omdat het een ander geluid liet horen dan gedragsgerichte instructie. Er trad maatregelmoetheid op; herstel bleef uit. In de zomer kwamen initiatieven op, die vindingrijkheid etaleerden en een keur aan alternatieve mogelijkheden voor ontmoeting blootlegden. Het kabinet

kwam met een campagne onder het motto ‘Aandacht voor elkaar’ en de start van het nieuwe studiejaar werd aangegrepen om te bemoedigen. In december lokten de feestdagen en jaarwisseling uit om nieuwe verbindingen te vinden. Een imam verzuchtte in een radio-uitzending:

‘Ik maak mee dat ik de vraag krijg of ik voldoende mondkapjes en handzeppompjes heb ingeslagen, maar laatst vroeg iemand welke inspiratie we in onze gemeenschap halen uit de Koran.’

In het eerste deel van deze uitspraak ligt de instructie en naleving besloten, het deel na de komma verwijst naar de mogelijkheden – en vooral de behoefte – om ook gemeenschapszin aandacht te geven. De vraag die zich aandient is hoe beide benaderingen zich in 2020 manifesteerden en op welke wijze in de publieke communicatie langs beide wegen werd bijgedragen aan bestrijding én herstel. Beide registers tonen verwantschap met de dominante opvattingen over overheidscommunicatie: *communicatio* en *communicare*. In onderstaand schema wordt de invalshoek van beide registers weergegeven.

Eerste register

Virus onder controle
‘We moeten hier doorheen’

Aanspreken op naleving
‘Volg de geldende maatregelen op’

Perspectief is afwachten
‘Hoe zijn we in control?’

Directief en streng
‘Was handen, houd afstand, zorg voor elkaar’

Beschermen en beperken
Wat kan niet?’

Informeren en instrueren
‘De volgende maatregelen zijn van kracht’

Tweede register

Omgaan met het virus
‘We kunnen dit aan’

Aanspreken op vindingrijkheid en inspiratie
‘Waar haal je het vandaan?’

Perspectief is inspelen
‘Hoe kunnen we onze veerkracht vergroten?’

Empathisch en goed gedrag benoemen
‘70 procent lukt het en we helpen elkaar’

Bemoedigen en bekrachtigen
Wat kan wel?’

Luisteren, duiden en (door) vertellen
‘Verhalen van inwoners en medewerkers’

16.4.2 Twee sleutels

Zoomen we in op het communicatiespectrum, dan blijkt dat de overheid steeds weer en steeds meer op zoek gaat naar manieren om beide registers open te trekken en beide oriëntaties op communiceren in de lucht te houden. Deze benadering is ook wel beschreven als het formuleren van ‘dilemmabestendige arrangementen’ (Van Twist, Edelenbos & Van der Broek, 1998). Kern hiervan is dat bij uiteenlopende handelingsopties wordt gezocht naar gedeelde opvattingen over manieren waarmee nieuwe perspectieven kunnen worden gevonden. Twee mechanismen spelen daarin een sleutelrol: de aansluiting op belevingen en de zorg voor actieve openbaarheid.

Aansluiten op belevingen

Op 13 oktober begon de premier de persconferentie als volgt:

‘Goedenavond. Ik denk dat veel mensen de laatste weken dezelfde type ervaring hebben gehad als ikzelf. Hoe het coronavirus plotse-ling heel dichtbij kan komen en je ineens denkt: hier hebben we het dus over. Verhalen van mensen in de vriendenkring die heel ziek zijn van corona, andere mensen in je omgeving die bang zijn voor het telefoontje dat hun hartoperatie of kankeroperatie moet worden uitgesteld.’

Het was een van de vele momenten waarop geprobeerd werd aan te sluiten bij publieke belevingen. Meer dan sympathie (meeleven) draait het om empathie (inleven), lichtte de premier op diverse momenten in interviews en Kamerdebatten toe.

Het zijn misschien variaties op een thema dat de joods-Franse filosoof Levinas eind vorige eeuw omschreef: wie zich verplaatst in de ander, ziet dat iemand die ergens tegen is, ook ergens vóór is. Weerstand is meestal een roep om aandacht, die valt of staat bij een geloofwaardige respons, de ervaren bereidheid tot dialoog (Rijnja, 2012). Het is een ragfijn spel van zaaien en oogsten: voor je het weet, leidt erkenning van de ander tot de erkenning door de ander, leert Frijda, die het fenomeen van de ervaren erkenning uitwerkt in zijn studies naar emoties (Frijda, 2005). Schenk aandacht aan waargenomen rechtvaardigheid, stelt sociaal psycholoog Van den Bos, en ook Tiemeijer (2020)

onderstreept in een advies over corona-communicatie dat mensen tot veel bereid zijn, als ze het gevoel hebben dat sprake is van een eerlijk proces en een eerlijke uitkomst. Je luistert pas echt naar anderen als je ervaart zelf ook echt te zijn gehoord.

Toen premier Rutte in augustus 2020 speciaal de jongeren tot 29 jaar noemde, omdat het leek dat zij zich maar moeilijk aan de regels konden houden, waren de rapen gaar. Hij verviel in de klassieke neiging om 'het nog een keer uit te leggen'. Daarnaast bleek in het contact met jongeren ook hoe betekenisvol contact kan zijn, als gefocust wordt op wat wél kan, in plaats van wat allemaal niet mag. Door gebruik van vlogs bijvoorbeeld, gemaakt voor en door jongeren, over hoe zij in hun dagelijks leven omgaan met de coronamaatregelen.⁶ Straf heeft minder effect op het brein van jongeren dan beloning, zo leert onderzoek.

Aansluiting op belevingen kreeg ook gestalte in activiteiten die in coproductie met publieksgroepen plaatsvonden. De gemeentelijke gezondheidsdiensten organiseerden een speciale voorlichtingscampagne, nadat was gebleken dat nieuwe besmettingen juist uit jongerenfeesten voortkwamen. Tien *'influencers'* werden benaderd om mee te werken aan de campagne.⁷ Normaal gesproken plaatsen zij op sociale media wat ze doen die dag, voor de campagne hebben zij tips gedeeld van het RIVM en zijn hashtags als #stayhome gebruikt. Het is geenszins een garantie voor gedragsverandering, zo bleek. De geloofwaardigheid doet ertoe: staan de boodschappers achter de boodschap en volgen ze zelf de coronaregels goed op? De ene dag deelden ze RIVM-tips over het wassen van handen, de andere dag toonde hun Instagramaccount hoe ze anderen knuffelden en de anderhalve meter afstand aan hun laars laptten. Zo'n dubbele boodschap brengt jongeren mogelijk in verwar-

6 Zie voor voorbeelden de 'Handreiking Communicatieaanpak coronavirus' van het Nationaal Kernteam Communicatie van maart 2021, te vinden op www.communicatierijk.nl/corona.

7 RTL Nieuws, 2 april 2020. Nieuws: 'Kabinet huurt influencers in voor coronacampagne: "Hou je aan de regels"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5078491/influencers-gaan-opdracht-over-overheid-jongeren-overtuigen.

ring.⁸ Dit onderstreept het belang om inspanningen volgens het eerste (overtuiging) en tweede register (verbinding) samen te brengen. Ook de vorm telt. Naast vlogs en blogs kunnen gesprekken helpen om te communiceren over worstelingen: hoe kun je plezier hebben, maar je toch aan de regels houden, bijvoorbeeld.⁹

Cijfers over het vertrouwen in het kabinet lieten een aanhoudende basale steun van 70 procent van de bevolking zien. Wel waren er twijfels of het kabinet op tijd ingreep (zie bijvoorbeeld SCP, 2020). De onderzoeksuitkomsten illustreren dat mensen niet zozeer de functies van de overheid betwijfelden (zoals veiligheid, welzijn en openbare orde), maar hun bejegening. Wie zich herkent in de overwegingen van de overheid beschouwt interventies eerder als legitiem en is eerder geneigd die te volgen. Naast deze procedurele rechtvaardigheid telt de ervaring van redelijkheid (die zich vooral bij handhaving van maatregelen voordoet) en speelt de geloofwaardigheid van de boodschapper een rol. Mensen willen zien of gezagsdragers écht contact maken of een trucje uit de kast halen. De zucht van premier Rutte tijdens de persconferentie op 8 december sprak boekdelen.

Zorg voor actieve openbaarheid

‘We moeten gaan waken dat we een schijntegenstelling gaan creëren tussen gezondheid en economie’, zei de premier medio april.

‘Als we maatregelen te vroeg loslaten en het virus meteen weer op volle snelheid om zich heen grijpt, wordt behalve onze gezondheid ook de economie nog harder en nog langer geraakt. Dus wat we nu doen voor de gezondheid draagt straks bij aan ons economisch herstel. Dat is geen tegenstelling, dat zijn twee kanten van dezelfde medaille.’

8 Al valt over de daadwerkelijke invloed te discussiëren. Uit een onderzoek van *de Volkskrant* blijkt dat driekwart van de jongeren sociale media niet zien als hun belangrijkste nieuwsbron. Zie *de Volkskrant*, 25 september 2020. Columns & Opinie: ‘Zo invloedrijk is de influencer niet’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/columns-opinie/zo-invloedrijk-is-de-influencer-niet-b5e8e7ba/.

9 NOS.nl, 23 juli 2020. Cultuur & Media: ‘Speciale campagne voor jongeren: RIVM wil gedrag veranderen, maar hoe?’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/collectie/13824/artikel/2341641-speciale-campagne-voor-jongeren-rivm-wil-gedrag-veranderen-maar-hoe.

Rutte zou deze en verwante woorden vaker gebruiken, als groeperingen zich roerden en wantrouwend houvast zochten. Het openlijk bespreken van dilemma's kan rekenen op ontvankelijkheid, doordat de relatie wordt aangesproken. Meer dan de inhoud, telt de ervaren investering in de relatie. Dit is een bekend thema in de literatuur over crisiscommunicatie. Wanneer dilemma's zich voordoen, is de aard van contact bepalend. Dat zou kunnen verklaren waarom zoveel waarde werd toegekend aan personen in de aanpak van de coronacrisis. Daarbij sprongen niet alleen de minister-president en andere bewindslieden in het oog, maar ook de gezondheidskundige experts. Ook zagen we waardering voor leiders in gemeenschappen, zoals burgemeesters, leerkrachten, voorgangers, buurtvaders en sportschoolleiders. Wie kwetsbaarheid toont, krijgt kwetsbaarheid terug, hield Brown leiders voor (Brown, 2013). Hannah Arendt heeft eerder de betekenis van handelen uitgewerkt als de kunst om te openbaren, zich kenbaar maken aan de ander (Arendt, 2009).

Kenmerkend aan de openbaarheid in het coronajaar 2020 was de wijze waarop het kabinet communiceerde over afwegingen en aannames bij beslissingen. 'Dilemmalogica is een rode draad in de overheidscommunicatie', schreef het kabinet aan de Kamer in september 2020. Dilemmalogica staat voor het actief benoemen van de ervaren spanning bij een thema, door aan te sluiten op publieke verlangens en drijfveren. Bespreken van wat scheidt en wat bindt is bedoeld om gedeelde vraagstukken op tafel te leggen. Dat helpt nieuw perspectief te zien en te benutten. De Rijksvoorlichtingsdienst ontwikkelde dit hulpmiddel om bij omstreden opgaven eerder openheid van zaken te geven.¹⁰

In de toespraak vanuit het Torentje op 16 maart kwam de werking van dilemmalogica naar voren. De crux zat niet zozeer in de inhoudelijke keuze van het voorkeurs-scenario, veeleer deed de actieve uiteenzetting van mogelijkheden en de bereidheid daarin anderen te laten delen, haar werk. Daar kwam bij, dat met de keuze een onderliggende en gedeelde waarde werd aangesproken: verantwoordelijkheid en vindingrijkheid van een land-onder-druk. Zoals we vaker in 2020 hebben gezien, ble-

10 Zie voor meer achtergronden www.communicatierijk.nl/vakkennis/dilemmalogica.

ken door de actieve openheid van zaken niet zozeer feiten de doorslag te geven als wel het appel op waarden (Van der Pool & Rijnja, 2017).¹¹

Bij de openbaarmaking van zienswijzen bleek nog een derde stap bepalend: werd naast erkenning en ordening ook perspectief geboden? Als regels per saldo niet eenduidig en begrijpelijk zijn, raken mensen snel in de war en maken zij hun eigen regels. Hoe leg je uit dat scholen openblijven, als we niet in grote groepen bijeen mogen komen? Op meer momenten bleken de maatregelen inconsistent en het perspectief per saldo zwak. Dan helpt het niet als honderden mensen in de kerk mogen zingen, maar ouders niet mogen kijken bij een voetbalwedstrijd van hun kinderen. Ook de mondkapjes bleken op meer momenten aanstoot te geven. Eerst was er een afhoudende overheid ('schijnveiligheid'), later volgde een verplichting. De uitleg over de keuzen die de overheid maakte, was niet altijd afdoende. Vaak werd verwezen naar de adviezen van experts in het OMT, wat in eerste instantie geruststellend uitpakte, maar gaandeweg steeds meer vragen opriep. Journalisten vroegen waar de adviezen op stoelden. Om vragen weg te nemen, had de overheid meer uitleg kunnen geven, zo klonk door in commentaren. Als burgers te weinig inzicht krijgen in het waarom van maatregelen kan dat afbreuk doen aan de legitimiteit ervan.¹²

Deels kwam dit natuurlijk doordat – zeker in de beginfase – relatief weinig bekend was over het virus. De uitspraak van de premier dat met 50 procent van de kennis 100 procent van de besluiten moest worden genomen, maakte vooral duidelijk hoe crisiscommunicatie in deze context een zaak is van het voortdurend zoeken van een balans. Ook de betrekkelijke onzichtbaarheid van de aard van de crisis deed hier een duit in het zakje. Anders dan bij een grote fysieke calamiteit was de impact van de crisis lastig zichtbaar. De urgentie van overheidsinterventies moest worden herbevestigd en aangetoond. 'Het briefje van Bruins', het aftreden van deze minister en de opkomst van witte jassen als experts vertegenwoordigden daarmee een waarde in zich. Een belangrijk en repeterend kenmerk was ook de timing van

11 Zie over waarderend communiceren ook www.waardering.com.

12 *de Volkskrant*, 9 oktober 2020. Wetenschap: 'Zeven experts kraken de coronacommunicatie van het kabinet – en zeggen hoe het beter kan'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/wetenschap/zeven-experts-kraken-de-coronacommunicatie-van-het-kabinet-en-zeggen-hoe-het-beter-kan-b1d5d389/.

het contact, waarbij de cadans van tweewekelijkse persconferenties en bijbehorende overleggen van het Veiligheidsberaad eraan bijdroegen dat de aandacht van het publiek zo lang mogelijk werd vastgehouden. Dit fenomeen is bekend uit eerdere evaluaties van grootschalige rampen, zoals de Bijlmerramp en de Vuurwerkcramp: bij verstoringen is er een sterke behoefte aan herkenbare ankers in momenten, boodschappers en vormen van openbare terugkoppeling.

Het is tegen deze achtergrond niet verwonderlijk dat het regelmatig geven van openheid een boemerangeffect sorteerde. In het parlement en bij kritische bewegingen werkte het openlijk delen van de aanpak vaak als koren op de molen: werd hiermee niet aangetoond dat het kabinet onbekwaam was, keuzes uit de weg ging en volk en vaderland met risico's en onherstelbare schade opzadelde? De ervaringen op dit vlak verdienen nader onderzoek. Het is daarbij nuttig te reconstrueren hoe openlijke kritiek soms uitlokte om van overheidszijde meer duidelijkheid te geven dan feitelijk mogelijk was en voorbarige beloften te doen.

16.5 Afronding

In het jaar 2020 maakte de communicatiefunctie van de Rijksoverheid een bijzondere ontwikkeling door die het unieke karakter van de coronacrisis bevestigt. Naast goede informatieverstrekking over maatregelen bleek gaandeweg in de aanpak meer oog voor de wijze waarop mensen in staat zijn om de gevolgen te dragen. Behalve duidelijkheid van informatie bleek het van belang een helder perspectief te bieden van mogelijke toekomststappen en scenario's, zodat iedereen een beeld voor ogen had van wat in de toekomst (mogelijk) verwacht kon worden.

Het was logisch dat de overheid niet direct een perspectief kon geven, omdat er (nog) weinig bekend was over het virus. Op 7 april vond de premier – ondanks vragen van journalisten – het nog te vroeg om over een exit-strategie na te denken; een maand later maakte hij de exit-strategie wel bekend. In de ogen van veel mensen was dat te laat: men smachtte naar een beetje perspectief. Om mensen tevreden te stellen, zou de overheid meer procesinformatie hebben kunnen geven: welke afwegingen worden gemaakt? Hoe gaat dat in zijn werk? Wanneer wordt er meer duidelijk?

In het contact van de overheid met het publiek kan de wijze van openbaren niet genoeg aandacht krijgen. Er zijn meer vindplaatsen voor de bewering dat de ervaring van dilemma's snel leidt tot polarisatie (wij/zij, voor/tegen, goed/slecht). Een vroegtijdig contact, met een investering in erkenning en omgang met verschillende zienswijzen, kan het verschil maken. Brandsma (2016) maakte uit ervaringen in vooral steden op hoe zich systematisch een 'stil midden' aftekent van driekwart van belanghebbenden, die bij gebrek aan houvast steun geven aan 'pushers' op de uitersten. Koning Willem-Alexander hintte hierop toen hij in zijn kersttoespraak zei: 'Ook zachte stemmen dienen gehoord te worden.'



Afbeelding: Sinterklaasjournaal

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

17.1 Inleiding

Al lag het zwaartepunt van de verantwoordelijkheden voor de aanpak van de coronacrisis bij het kabinet, ook de 355 burgemeesters hadden in deze crisis een belangrijke en vaak opvallend zichtbare rol. Dat gold in het bijzonder voor de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's (zie hoofdstuk 2). De gevolgen van de corona-uitbraak en van de rijksmaatregelen hadden echter hun weerslag op lokaal niveau.

In 2020 hebben wij drie keer gesproken met zo'n 20 à 22 (telkens merendeels dezelfde) burgemeesters, onder wie enkele voorzitters van veiligheidsregio's. De eerste ronde gesprekken vond eind maart plaats, de tweede ronde volgde medio mei en in september spraken wij de burgemeesters voor een derde maal. Bijzonder aan die derde ronde was, dat in die periode de situatie plotseling kanteelde: binnen een paar weken tijd nam het aantal bevestigde besmettingen toe van zo'n 700 per dag naar bijna 2000 per dag. In de gesprekken was dat verschil duidelijk merkbaar: de gesprekken die in de tweede helft van september plaatsvonden waren ernstiger van toon. Van een mogelijk dreigende tweede besmettingsgolf zaten we er opeens (weer) middenin.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen en zorgen van burgemeesters in het eerste jaar van de coronacrisis. We baseren ons daarbij op de reeks gesprekken (Van Duin & Wijkhuijs, 2020a; 2020b; 2020c) en de resultaten van een enquête onder burgemeesters die plaatsvond in januari 2021 (IFV, 2021). Ook is gebruikgemaakt van nieuwjaarstoespraken van burgemeesters en van mediaberichten. Allereerst gaan we in op het gemeentelijk reilen en zeilen en vervolgens op de verschillende rollen die burgemeesters vervulden. Ten slotte schetsen we hun beleving bij de veerkracht van de (lokale) samenleving.

17.2 Het gemeentelijk reilen en zeilen

De eerste weken na de uitbraak van het coronavirus waren burgemeesters vrij plotseling vooral met corona-gerelateerde zaken bezig. De corona-uitbraak en de rijksmaatregelen hadden direct consequenties voor gemeentelijke taken op bijvoorbeeld het gebied van onderwijs en zorg, welzijn, bijstand en openbare orde en veiligheid. In vrijwel alle gemeenten werd een crisisteam samengesteld om ontwikkelingen te bespreken. Daarnaast onderhield de burgemeester contact met de gemeenteraad en het college.

17.2.1 Gemeentelijk crisisteam

In vrijwel alle gemeenten werd medio maart, na de afkondiging van de kabinetsmaatregelen, een crisisteam gevormd, om de richtlijnen van het Rijk en de noodverordeningen van de veiligheidsregio te vertalen naar de lokale situatie. Al verschilden de exacte samenstelling en benaming (van kernteam, beleidsteam tot coronateam), de taken van het gemeentelijk crisisteam waren over het algemeen vergelijkbaar. Zo ging de aandacht uit naar (mogelijke) problemen bij de opvang van leerlingen, de situatie van dak- en thuislozen, zzp'ers in moeilijkheden en andere veelal financiële problemen. In kleinere gemeenten gaf vaak de burgemeester leiding aan het team; in grotere gemeenten werd dat eerder aan de gemeentesecretaris gelaten. Naast de burgemeester en/of de gemeentesecretaris bestond het gemeentelijk crisisteam vrijwel standaard uit een communicatieadviseur en een ambtenaar openbare orde en veiligheid, met vaak nog een informatiemanager. Geregeld schoven één of meerdere wethouders (onder wie de eerste locoburgemeester) aan, soms iemand van personeelszaken (omdat ook de gemeentelijke organisatie door de maatregelen werd geraakt) en af en toe de wijkagent. In grote gemeenten functioneerde het managementteam nog als een tweede crisisteam.

17.2.2 Gemeenteraad en college

Al vrij snel werd duidelijk dat de anderhalvemetermaatregel ook gevolgen had voor het functioneren van het openbaar bestuur. Het betekende met name dat – zolang de anderhalvemetermaatregel het niet toeliet – er geen gemeenteraads- en collegevergaderingen op het gemeentehuis konden plaatsvinden. De eerste weken werden deze dan ook opgeschort; na enige tijd zouden ze – eerst vooral digitaal – weer plaatsvinden. Met een spoedwet van de minister van Binnenlandse Zaken (i.c. de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming) werd begin april de mogelijkheid gecreëerd van een digitale stemprocedure, zodat gemeenteraden ook digitaal rechtsgeldige besluiten konden nemen. Om gemeenteraadsleden goed te blijven informeren, werden door gemeenten weekberichten of nieuwsbrieven opgesteld met allerlei relevante feiten: hoeveel personen in de gemeente overleden waren, inzicht in aanvragen voor verschillende regelingen, specifieke informatie over de weekmarkt, bijzondere gebeurtenissen, enzovoort.

De reguliere collegevergaderingen liepen over het algemeen wel gewoon door. Hoewel het er eerst naar uitzag dat wethouders maar weinig te doen hadden, werd na enige tijd juist op hen een beroep gedaan om zicht te houden op problemen die zich voordeden op hun beleidsterrein. Aangezien de coronacrisis vele beleidsterreinen raakte, speelden er allerlei thema's (zoals subsidieregelingen, kwijtschelding van belastingen, onderwijsachterstanden) waarbij hun inbreng gewenst was. In het publieke debat bleven de wethouders echter op de achtergrond. Op gemeentelijk niveau was de burgemeester het gezicht naar buiten voor wat betreft de aanpak van de coronacrisis.

17.2.3 Corona- en reguliere aangelegenheden

Zo'n twee à drie maanden na de uitbraak was 'corona' voor burgemeesters nog steeds het hoofdthema van hun werkzaamheden, maar langzamerhand werden de reguliere processen weer opgestart. In eerste instantie waren allerlei gemeentelijke plannen vooruitgeschoven, maar gaandeweg pakten wethouders hun portefeuilles (economie, zorg, jeugd, onderwijs) weer op. Op bepaalde momenten werden raadsleden over corona-gerelateerde zaken bijgepraat, maar vrijwel nergens bleek

sprake van een grote bemoeienis van de raad met het verloop van de crisis. Hooguit ontvingen burgemeesters van raadsleden appjes over plaatselijke aangelegenheden (bijvoorbeeld opvallende drukte bij een speelveldje of weekmarkt). Na verloop van tijd vroegen ook de reguliere aangelegenheden (als de jaarrekening en begroting) weer de aandacht.

Gedurende de zomermaanden ging het gemeentelijke crisisteam in een ‘waakvlam’-stand; veel bijzonders was er in die maanden niet te doen. Maar in september speelden nog steeds – en opnieuw – coronagerelateerde zaken. Zo waren er nog altijd veel vragen van (horeca) ondernemers en (sport)verenigingen die activiteiten wilden organiseren of voortzetten binnen de anderhalvemetersamenleving. Allerlei vragen werden aan de burgemeester voorgelegd; de afdeling Vergunningen draaide overuren. Met de aanscherping van de maatregelen in het najaar nam de stroom aan (aan)vragen die de gemeente te verwerken kreeg, weer toe. Door met ondernemers en verenigingen in gesprek te gaan, werd getracht tot oplossingen te komen. Waar grote delen van de ambtelijke organisatie het aanvankelijk rustig hadden, zou in de loop van de maanden de combinatie van reguliere werkzaamheden met de vele spoedklussen als gevolg van de coronacrisis, het voor de meesten aanzienlijk drukker maken.

Mini-crisis in de crisis

Corona-gerelateerde zaken kwamen bovenop reguliere werkzaamheden; ook het gewone leven ging weer door. Dat gold tevens voor de mini-crisis die zich op allerlei terreinen voordeden. Zo vertelde een burgemeester over een verkeersongeval dat het nodige van haar vergde, terwijl daarnaast (binnen vele gemeenten) de coronacrisis in deze periode tot talloze lokale drama’s leidde. Van een (dreigend) faillissement van horecaondernemers, het overlijden van een wethouder of raadslid of van één of meer gemeenteamttenaren, tot een voetbalvereniging die in diepe rouw was, omdat enkele voetbalveteranen aan een coronabesmetting overleden waren.

Alternatieven voor Sinterklaasintocht

Een van de zaken waar gemeenten jaarlijks veel werk van maken, is de intocht van Sinterklaas. In sommige grote gemeenten trekt de jaarlijkse Sinterklaasintocht vele duizenden bezoekers. Ook dit jaar spande

men zich in om voor de kinderen er een ‘coronaproof’ feest van te maken. Aangezien per 1 juli voor evenementen in de buitenlucht een maximum van 250 personen gold, was duidelijk dat er nagedacht zou moeten worden over alternatieven.¹ Naarmate echter in september de tweede besmettingsgolf zichtbaarder werd, werden de regels stringenter en werd in de meeste gemeenten de Sinterklaasintocht afgelast. Als alternatieve vormen om Sinterklaas toch gedag te kunnen zeggen vonden er digitale chats of een Sinterklaas ‘drive thru’ plaats.²

17.3 De verschillende rollen van burgemeesters

In de literatuur worden verschillende rollen onderscheiden die burgemeesters in tijden van crises zouden (moeten) vervullen: de burgemeester is zowel beslisser, burgervader/-moeder en belangenbehartiger (zie bijvoorbeeld Jong & Johannink, 2005; VRU, 2008). Ook communicator hoort in het rijtje en later volgden nog (voor specifiek de nafase van een crisis) buddy en bruggenbouwer (Jong, 2019). In het optreden van burgemeesters gedurende het eerste jaar van de coronacrisis waren verschillende van deze rollen duidelijk zichtbaar; andere burgemeestersrollen daarentegen bleven meer op de achtergrond.

17.3.1 *Beslisser*

Bijzonder aan de coronacrisis was (en is), dat de rol van de burgemeester als beslisser beperkt bleef. Bij aanvang van de coronacrisis, nog voordat het Rijk medio maart in beeld kwam, werden eigenlijk de meest vergaande decentrale beslissingen genomen: de drie voorzitters van de Brabantse veiligheidsregio’s (Mikkers, Weterings en Jorritsma) besloten gezamenlijk om grotere evenementen in de gehele provincie Noord-Brabant te verbieden. Vervolgens was primair het kabinet en in het bijzonder de minister van Volksgezondheid ‘in the lead’ en waren

- 1 RTL Nieuws, 7 september 2020. Nieuws: ‘Traditionele intochten gaan niet door: “Maar Sint zal er zeker zijn”’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5182088/sinterklaas-intocht-afstand-houden-rivm-piet-comite.
- 2 UtrechtSinterklaas.nl, z.d. Sinterklaas drive-thru. Op 9 april 2021 ontleend aan www.utrechtsinterklaas.nl.

de veiligheidsregio's en de gemeenten vooral belast met de uitvoering. Zelfs de voorzitters van de veiligheidsregio's hadden – ondanks de opschaling naar GRIP-4 – feitelijk niet het 'opperbevel' (zoals dat in de wet omschreven staat). Door het nationale karakter van de coronacrisis bleef het aantal bestuurlijke beslissingen dat feitelijk op lokaal niveau werd genomen, beperkt. Dat wil niet zeggen dat burgemeesters in het geheel niets te beslissen hadden. Naast de rijksmaatregelen (zoals het sluiten van scholen en horeca) waren er ook zaken die op regionaal niveau (nader) bepaald moesten worden. In regionaal verband ontsponnen zich soms felle discussies over bijvoorbeeld de weekmarkten of het openen of sluiten van campings en vakantieparken. Mochten recreatiehavens openblijven of golden hiervoor dezelfde regels als voor campings? Dienden de gemeenten één lijn vast te houden of waren verschillen acceptabel? Later kwamen vergelijkbare discussies over de jaarlijkse kermis. Terwijl de ene burgemeester maximaal wilde opkomen voor bepaalde lokale belangen, waren anderen strikter in het naleven van nationaal beleid en wensten zij geen enkele concessie te doen. Het besluit werd uiteindelijk in regionale noodverordeningen vastgelegd, waarbij het soms aan de gemeenten werd gelaten, te besluiten over het al dan niet doorgaan van een jaarlijks evenement.

17.3.2 *Burgervader/burgermoeder*

Over de zo belangrijke rol van burgervader/-moeder maakten veel burgemeesters zich gedurende de coronacrisis wel wat zorgen (IFV, 2021). Graag staan bestuurders, voor zover dat in hun vermogen ligt, getroffen van rampen en crises bij. Juist burgemeesters zetten in die situaties vaak een stap naar voren. In de anderhalvemetersamenleving zagen zij zich echter gedwongen gepaste afstand te houden, terwijl de situatie juist vroeg om persoonlijke aandacht richting inwoners. Burgemeesters moesten zich echter beperken tot een telefoontje of het laten toesturen van een bloemetje; een bezoek aan een 100-jarige of een gouden bruidspaar zat er nu even niet in. Burgemeesters konden en wensten niet te dichtbij te komen of bijvoorbeeld met een groepje op de foto te komen staan. Dat zou een verkeerd voorbeeld uitstralen.

Daarnaast vonden burgemeesters het lastig dat aan hen wel het aantal inwoners werd gemeld dat aan COVID-19 was overleden, maar

dat zij van de GGD, vanwege de bescherming van persoonsgegevens (Algemene verordening gegevensbescherming), niet vernamen wie overleden waren. Om nabestaanden bij te kunnen staan, moest via-via informatie worden achterhaald. Toen in gemeenten de aantallen verder opliepen, bleek deze persoonlijke benadering vaak ook niet meer mogelijk. Wel bedachten burgemeesters gaandeweg allerlei manieren om toch zo veel als mogelijk deze ook voor hunzelf zo belangrijke rol te kunnen vervullen. Soms werd een videoboodschap ingesproken en regelmatig 'dan maar' een virtuele afspraak gemaakt.

17.3.3 Communicator

Een belangrijke rol van de burgemeesters was om beslissingen uit te leggen of een slechte boodschap te moeten verkopen. Soms viel dat burgemeesters niet eenvoudig: als ze het zelf voor het zeggen zouden hebben gehad, hadden ze wellicht een andere keuze gemaakt. Anderzijds vonden burgemeesters het soms wel prettig dat zij zich achter 'het rijksbeleid konden verschuilen'. Binnen de veiligheidsregio's werd vaak het nodige geïnvesteerd om de verschillen over zaken waar enige lokale vrijheid was, niet te groot te maken. Burgemeesters wensten over het algemeen niet te veel 'de uitzondering' te zijn. De voorzitter van Veiligheidsregio Drenthe, burgemeester Out, verwoordde het in *NRC Handelsblad* zeer helder:

'Het virus heeft geen provinciegrenzen uit z'n hoofd geleerd. Als we in Drenthe soepeler zijn en Twente gaat op slot... Je hoeft er niet voor te hebben doorgestudeerd om te bedenken dat mensen dan voor de boodschappen hierheen komen.'³

Toch was het voor burgemeesters soms lastig om uit te leggen wat wel en niet mocht; wat in de eigen gemeente niet kon maar elders wel of vice versa. Gaandeweg werden in bepaalde gemeenten zaken toegestaan, die elders verboden waren.

3 *NRC*, 16 november 2020. Nieuws: 'Drenthe soepel en Twente op slot? Burgemeesters zien er niets in'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nrc.nl/nieuws/2020/11/16/het-virus-heeft-geen-provinciegrenzen-uit-zn-hoofd-geleerd-a4020253.

Verschillen in opvattingen waren er ook tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's, die in belangrijke mate hun stempel drukten op al dan niet gehanteerde vrijheden. Waar in de ene regio zo min mogelijk beweging werd gewenst en bijvoorbeeld parken en grote recreatiegelegenheden bij opkomende drukte werden afgesloten, hanteerden andere burgemeesters juist een geheel ander uitgangspunt. Hoe meer er open werd gesteld, hoe groter de spreiding, dus hoe kleiner de risico's. Natuurlijk leverden deze verschillen ook wrijvingen en vooral veel vragen op. Waarom konden de campings wel open in Drenthe of Noord-Brabant en verkondigde Zeeland tot in Duitsland dat recreatiemogelijkheden in de provincie niet mogelijk waren?⁴

17.4 Veerkracht van de lokale samenleving

Zowel uit de gesprekken die wij met burgemeesters voerden, maar ook uit bijvoorbeeld hun Nieuwjaarsboodschappen, bleek een grote waardering voor het doorzettingsvermogen en de veerkracht van de bevolking. Burgemeesters gaven voorbeelden van vele creatieve lokale initiatieven om anderen te ondersteunen. Massale steun voor de plaatselijke horeca, muzikale uitvoeringen bij verzorgings- en verpleeghuizen, geweldige initiatieven in de zomermaanden toen er korte tijd allerlei kleinschalige evenementen mogelijk waren. Velen die aan burens of ouderen hulp boden en er waren grote aantallen aanmeldingen van inwoners die aangaven desgevraagd ergens een bijdrage te willen leveren. Wel was er altijd de zorg of iedereen die extra aandacht nodig had, voldoende werd bereikt.

Ter illustratie van de manier waarop burgemeesters hun waardering uitspraken, zijn in onderstaand tekstblok verschillende citaten opgenomen uit nieuwjaarstoespraken van januari 2021.

4 Omroep Zeeland, 24 maart 2020. Nieuws: 'Veiligheidsregio: campings en vakantieparken moeten dicht'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.omroepzeeland.nl/nieuws/118936/Veiligheidsregio-campings-en-vakantieparken-moeten-dicht.

Citaten uit nieuwjaarspeeches van burgemeesters

‘We hebben meer aandacht voor elkaar gekregen. Velen van ons hebben meer dan ooit de behoefte gevoeld om anderen te helpen. De wetenschap dat bepaalde dingen ook anders kunnen, geeft ons rust en ruimte.’ Burgemeester Bastin-Bodding, gemeente Beek.

‘Die saamhorigheid bespeur ik ook in de manier waarop we met de coronacrisis omgaan. Velen van u letten al op hun buurvrouw of buurman die wel een extra steuntje in de rug kunnen gebruiken (...) U gaat ervoor en dat heeft al tot geweldige initiatieven geleid.’ Burgemeester Bezuijen, gemeente Zoetermeer

‘Het doet mij ontzettend goed als ik zie hoeveel mensen de muren van eenzaamheid die corona opwerpt, doorbreken. Zo hielpen kinderen uit Doetinchem, Wehl en Gaanderen met het verspreiden van 26.000 tasjes, met daarin een klein cadeautje van een lokale ondernemer. Zo kwamen inwoners en winkeliers weer even wat dichterbij elkaar in deze rare tijden van alleen boodschappen doen en afstand houden. Een prachtige manier om nu alsnog *naobers* te vinden. Dat is molens bouwen in plaats van muren, en daar krijg ik zoveel energie van als ik dat zie. Mijn complimenten!’ Burgemeester Boumans, gemeente Doetinchem.

‘Als burgemeester kijk ik met trots terug naar de veerkracht van alle IJsselsteiners. Het omkijken van bewoners naar elkaar; de grote sociale samenhang. Het sterke punt van onze stad.’ Burgemeester Van Domburg, gemeente IJsselstein.

‘Maar daarnaast bleek in 2020 ook wat veerkracht is. We keken naar wat wel kon in plaats van wat niet mocht. We zetten met elkaar de schouders eronder; we steunden en hielpen elkaar (...) Mooi om te zien hoe ondernemers nieuwe kansen blijven zoeken en zien.’ Burgemeester Grootenboer-Dubbeldam, gemeente Goeree-Overflakkee.

‘Zoals we applaudisseerden voor de zorg. De steun die we gaven aan ondernemers in de buurt. Al het vrijwilligerswerk dat door talloze Amsterdammers is gedaan.’ Burgemeester Halsema, gemeente Amsterdam.

‘Zoveel hartverwarmende initiatieven zijn er ontstaan. Vrijwilligers die via welzijnsorganisatie bellen met ouderen of anderen die behoefte hebben aan een telefoontje. Anderen die boodschappen halen voor hun oom, tante of buurvrouw.’ Burgemeester Loohuis, gemeente Hoogeveen.

‘Onze onderwijzers vinden nieuwe manieren om les te geven. Onze ondernemers stropen de mouwen op en maken er het beste van. (...) Dan zien we Arnhem spirit. Dan komt het mooiste in ons boven. Wat ons na de Slag om Arnhem lukte, doen we nu weer.’ Burgemeester Marcouch, gemeente Arnhem.

‘We moeten ook naar de positieve verhalen kijken. Eigenlijk waren die veel mooier. Verhalen van kleinkinderen die met hoogwerkers opa’s en oma’s bezochten. Stokoude Capellenaren die het virus versloegen en hulpverleners die hun werk bleven doen voor hun medemens.’ Burgemeester Oskam, gemeente Capelle aan den IJssel.

‘Zoals al die inwoners in onze gemeente die aanboden om als vrijwilligers aan de slag te gaan voor wie de deur niet meer uit kon of zich alleen voelde.’ Burgemeester Potters, gemeente De Bilt.

‘Wat hebt u een creativiteit en positieve energie laten zien en elkaar vaak een hart onder de riem gestoken. Dat gevoel van saamhorigheid, die onderstroom in onze Alphense samenleving heeft ook heel veel goeds teweeggebracht.’ Burgemeester Spies, gemeente Alphen aan den Rijn.

‘In een crisis komt vaak ook het beste in mensen naar boven. Mensen die van alles bedenken om elkaar te helpen en een hart onder de riem te steken. Ondernemers met creatieve ideeën om te overleven, denk aan de horeca.’ Burgemeester Veenstra, gemeente De Fryske Marren.

17.5 Afronding

Hoewel de grote beslissingen elders werden genomen, waren burgemeesters zonder meer crisismanagers. Inwoners en ondernemers wisten hun burgemeester te vinden, maar de sturingsmogelijkheden waren beperkt. Veel tijd werd dan ook besteed aan het uitleggen van de regels. Steeds werd geprobeerd ondernemers en inwoners een hart onder de riem te steken, hen te motiveren vol te houden en zich te blijven houden aan de anderhalve meter afstand.

Het was daarmee voor burgemeesters zeker geen eenvoudig jaar. Er werd veel van hen gevraagd en steeds was afstand houden geboden. Het ontbreken van fysieke ontmoetingen en de noodzaak veel digitaal te doen, maakte het voor de meesten zwaar. Juist het contact en die zichtbare aanwezigheid zijn immers zo’n centraal onderdeel van het burgemeester-zijn. Meer dan gewoonlijk was het ook noodzakelijk

allerlei zaken tegelijkertijd te doen. Nooit eerder hadden burgemeesters zo intensief contact met hun collega's. Ze stonden er tot op zekere hoogte alleen voor, maar hadden wel meer dan anders steun aan elkaar.



Foto: GGD West-Brabant

Na een jaar coronacrisis

Annemieke van de Zijden

18.1 Inleiding

Wanneer ik deze bijdrage schrijf, hebben we er in West-Brabant bijna een jaar coronacrisis op zitten. ‘De rest van Nederland niet?’, hoor ik u denken. Nee, Brabant was als eerste ‘aan de beurt’, dat is helaas een feit. ‘Patiënt Nul’ kwam uit mijn veiligheidsregio. Gelukkig stonden we al in de startblokken. Ik geef u een kijkje achter de schermen. Ik deel mijn ervaringen als directeur Publieke Gezondheid en als manager van een uiterst weerbaar gebleken GGD/GHOR-organisatie. Ik reflecteer ook op het functioneren van ‘de witte kolom’, de rol en positie van ons netwerk binnen de veiligheidsketen en de wijze waarop we in Nederland de zorg hebben georganiseerd. Ten slotte kijk ik vooruit, naar de periode na deze crisis.

18.2 Brabant: brandhaard en brandpunt

Eind 2019 waren we al aan de slag. De melding vanuit het Landelijk Centrum Infectieziektebestrijding was overduidelijk. De berichten die uit China kwamen, vormden alleen maar een bevestiging. ‘Als dit onze kant op komt, moeten we klaarstaan.’ We wisten dat ergens een periode van testen en bemonsteren zou aanbreken. We gingen onze teams al samenstellen. Toen we de beelden in Italië zagen, wisten we het zeker: dit kunnen we niet ontlopen. Maar dat het zo heftig zou worden, had niemand verwacht.

Een zich snel verspreidend virus wil je indammen. Je crisisverstand zegt: ‘containment’. In die modus zaten we, toen Patiënt Nul zich aandiende. We zouden er alles aan doen om ervoor te zorgen dat we ook

van alle volgende patiënten alle gegevens zouden vastleggen: waar ze wonen, wat ze doen, wie hun contacten waren, enzovoort. Maar na een kleine week luidde de conclusie: dit is niet meer te doen. Op dat moment werd Brabant in Den Haag uitgenodigd voor het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg. Wij waren immers de brandhaard en stonden daarmee in het brandpunt van de belangstelling. Op basis van onze analyses van de toen al fors toenemende druk op de ziekenhuizen was onze boodschap: 'Dit gaan we in Brabant zonder aanvullende maatregelen niet volhouden.' Het bleek best lastig om onze gesprekspartners daarvan op dat moment te overtuigen. Zij zagen niet wat wij zagen en vooral, zij voelden niet wat wij voelden. Begrijpelijk dus dat Den Haag nog in de containment-modus zat, terwijl wij mentaal al de mitigatiefase waren ingegaan.

Maart 2020 was een vreemde maand. Brabant was de brandhaard van het virus, de rest van Nederland stond erbij en keek ernaar. Logisch dat men in Friesland dacht 'wat moeten wij met een lockdown?' Maar in Brabant was het één en al hectiek, zowel bij de acute als niet-acute zorg. De GGD was opgeschaald, de GHOR was in de weer met zorgcontinuïteit. Eind maart kregen alle directeuren Publieke Gezondheid (DPG'en) een brief van het ministerie van Volksgezondheid, waarin het ministerie aangaf wat er van ons werd gevraagd en wat we moesten organiseren. Voor het grootste deel hadden we dat in Brabant al gedaan. Gelukkig trad toen niet de wet van de remmende voorsprong in werking. Want het werd echt spannend. Vanwege de grote druk op de ziekenhuizen en de te verwachten toestroom van patiënten, moesten patiënten worden uitgeplaatst. Ziekenhuizen waren gewend om dat op basis van informele contacten voor elkaar te krijgen. Maar die aanpak was niet afdoende. Ook hier bleek dat een probleem echt doorvoelen iets anders is dan er rationeel naar kijken. De komst van een georganiseerde aanpak en dus het Regionaal Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (RCPS) kon niet uitblijven. In samenwerking met de ziekenhuizen, Regionale Ambulancevoorziening, huisartsenkringen en -posten en het Netwerk Acute Zorg Brabant (NAZB) legden we daarmee binnen het ROAZ Brabant de basis voor het latere Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS).

18.3 Kracht van de Brabantse samenwerking

Vanwege de omvang van de provincie trekken de drie Brabantse DPG'en en de gemeentelijke gezondheidsdiensten vaak samen op. Ook in grote, Brabant-brede oefeningen, waarbij behalve de GGD en GHOR ook de acute zorg is betrokken. We oefenen vooral de gevolgen van zorguitval als gevolg van groot ziekteverzuim; situaties waarin we het zelf niet meer aankunnen of in de keten een knelpunt ontstaat. Een crisis oefenen, waarbij zoveel mensen in ziekenhuizen en op de ic's geraken, hadden we nog nooit gedaan.

Ondanks de compleet nieuwe impact van de coronacrisis hadden en hebben we veel voordeel van de Brabantse krachtenbundeling. Al gauw vormden de voorzitters van de drie veiligheidsregio's samen een inter-regionaal beleidsteam. Behalve voor de acute zorg organiseerden we een Brabants netwerk voor de niet-acute zorg. Het ROAZ kenden we al, het RONAZ was nieuw en toen uniek en het eerste in Nederland. Het RONAZ verbindt en ondersteunt de GHOR, de verzorgings- en verpleeghuizen, thuiszorg, huisartsen, GGD en GGZ, gehandicaptenzorg en het openbaar bestuur. Toen in Brabant de besmettingsgraad én het ziekteverzuim in hoog tempo toenamen, waren hier al regionale maatregelen nodig voordat de landelijke maatregelen er kwamen. Het RONAZ richtte zich daarbij vooral op continuïteit in de langdurige zorg en het ontlasten van de ziekenhuizen. Dat laatste gebeurde onder andere door de opvang van COVID-patiënten in cohortlocaties. Het RONAZ coördineerde en coördineert ook nu nog de in- en uitstroom van COVID-patiënten voor de ziekenhuizen en de doorverwijzing vanuit de huisartsen. Feitelijk was deze hele manier van samen optrekken een novum. Dat ging zonder discussie, we hoefden elkaar niet te overtuigen. We zijn vanuit wederzijds vertrouwen deze overall aanpak aangegaan.

18.4 Twee golfvoorlogen en een interbellum

Het is best discutabel om de eerste en tweede besmettingsgolf te vergelijken met een oorlogssituatie, toch permitteer ik me de term Golfvoorlog. De opschaling die we moesten organiseren, had immers veel weg van het binnen de kortste keren op oorlogssterkte komen. Van een team

van 10-12 mensen bij infectieziektebestrijding gingen we in no time naar 500+. Er kwamen medewerkers van andere taakonderdelen bij, ook medewerkers van onderdelen die we conform ons continuïteitsplan hadden stilgelegd en uiteraard externe krachten. En iedereen moest worden opgeleid. We hebben complete teststraten gebouwd, dat hadden we nooit eerder gedaan. Met inzet van de brandweer kregen we deze logistieke krachttoer voor elkaar. Het is goed dat je op zo'n moment hulp krijgt. Die teststraten laten functioneren is als het runnen van allemaal kleine bedrijfjes. Er valt elke dag veel te regelen. Bovendien moet je, net als een bedrijf, elke klant met een glimlach ontvangen.

In die eerste testperiode is er heel wat op ons afgekomen, ook in de publieke opinie. Dat we onze capaciteit niet op orde zouden hebben, dat mensen te lang moesten wachten op een afspraak of uitslag, dat we het bron- en contactonderzoek niet aankonden. We zagen dat de verwachtingen die in de politiek werden gewekt, niet strookten met de realiteit. We zagen hoe het zat met de beschikbaarheid van testmateriaal en met de laboratoriumcapaciteit. We wisten dus beter, maar even zwijgen leek ons het beste.

Dat deden we niet in de zomer. Het interbellum bleek aangeboren. Volle terrassen, drukke stranden, Viruswaanzin-demonstraties. Onze medewerkers keken het met lede ogen aan, om moedeloos van te worden. Samen met ROAZ-voorzitter Bart Berden zochten we de pers op. 'Hou je aan de regels en laat je testen', was onze oproep. Want de testvraag was inmiddels ingezakt. Veel door ons opgeleide mensen kwamen thuis te zitten in plaats van praktijkervaring op te doen. Na de zomer konden ze weer aan de bak, de tweede besmettingsgolf diende zich aan. In december nam de testvraag opnieuw af. Het is dus voortdurend balanceren tussen pieken en dalen. We hebben overigens in het testproces veel verbeteringen doorgevoerd en werken nu in één landelijk data- en informatiesysteem. Dat hadden we nooit voor mogelijk gehouden. Het bron- en contactonderzoek gaat een stuk sneller.

Het is januari 2021, het vaccineren is begonnen. In de zomer van 2020 was de GGD al gevraagd of ze hiervoor aan de lat wilden staan. Een volmondig 'ja' was het antwoord. 'Kom maar op, het is onze corebusiness.' In de vaccinatiestrategie stonden we opgesteld voor de doelgroep van 18 tot 60 jaar, dus alles na de groepen kwetsbaren. In december werden we toch gevraagd voor groepen kwetsbaren en de doelgroep zorgmedewerkers; dat had te maken met de bijzondere omstandig-

heden rond het Pfizer-vaccin. ‘O nee, jullie hoeven alleen de locaties in te richten. Sorry, toch niet, willen jullie ook het vaccineren zelf doen?’ Geen probleem. We bewogen mee met de veranderende vaccinatiestrategie en hebben alles in drie à vier weken in de steigers gezet; en het zo georganiseerd dat we meteen door kunnen met de groepen 60+.

18.5 Onze rol en positie binnen het veiligheidsnetwerk: stof tot nadenken

Aan extra mensen komen om te vaccineren, kostte overigens geen moeite. Ze stonden in de rij. Maar er is iets anders dat opvalt aan de manier waarop de vaccinatiecampagne is ingericht. ‘Waar ben je als GGD nu wel en niet van?’, is de vraag die opkomt. Die vraag over de rol van de GGD loopt trouwens als een rode draad door de afgelopen periode, wanneer je naar de bredere context van de crisisaanpak kijkt. Het antwoord is onder andere terug te voeren op de kennis die uiteenlopende crisispartners van de GGD en GHOR (niet) hebben. Vooral in het begin hebben we nogal eens moeten uitleggen hoe het zorgnetwerk in elkaar zit en hoe de lijnen lopen. Dat bleek voor menigeen een eye-opener. Er was nauwelijks een beeld van wat de GHOR allemaal doet in de koude fase om het hele netwerk van zorgpartners op orde te hebben. Onbekendheid met elkaars werkveld en verantwoordelijkheden kan leiden tot verschil in opvatting hoe je een crisis als deze aanpakt. Waar de ene partij geneigd is tot denken en handelen vanuit ‘command and control’, is dat voor de ander veel minder vanzelfsprekend. Gedurende de crisis zijn inzichten en begrip van alle kanten verbeterd. We zijn niet op elkaars stoel gaan zitten. Het zorgnetwerk is beter in beeld gekomen bij de andere crisispartners, maar er wacht ons nog een schone taak op het gebied van informatievoorziening en positionering.

Nog een conclusie: we hebben in Nederland de zorg heel complex georganiseerd. Met een publiek domein, privaat domein, marktwerking, decentralisatie naar gemeenten. Dan lukt het niet om tijdens een crisis ééndimensionaal van boven naar beneden te communiceren met de boodschap ‘zo gaan we het doen’. Een crisis is niet het juiste moment om de organisatie van de zorg ter discussie te stellen. Ik ben het ook niet eens met wie beweert dat we in een institutiecrisis zitten. Maar stof tot nadenken is er zeker.

Nadenken moeten we ook over hoe we onze informatievoorziening gaan verbeteren. Dat vind ik belangrijker dan in nieuwe opschalingsplannen alles rondom COVID-19 opschrijven. Deze crisis toont immers aan dat we moeten dealen met een grote onbekende. Straks is er weer een ander virus. Wat je nu wél al kunt doen, is je informatienetwerk beter organiseren. Wie heeft op welk moment welke informatie nodig om een besluit te nemen? Daar draait het om. We zijn inmiddels in staat om heel veel data te leveren en om ontwikkelingen goed te monitoren. Maar het belangrijkste – het geaggregeerd opleveren van informatie voor de juiste besluitvorming op het juiste moment – lukt nog onvoldoende. Daar hebben we een wereld te winnen.

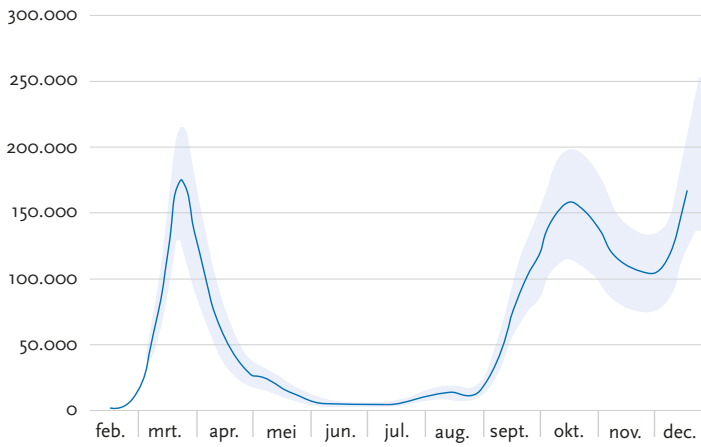
18.6 Bij ons bij de GGD/GHOR

De crisis duurt nu al bijna een jaar, maar we houden het nog wel even vol. Ik ben enorm trots op al onze medewerkers. Ik zie commitment, energie, innovaties, een nieuwe dynamiek. Er zijn verhalen van medewerkers, die schrijnende dingen hebben meegemaakt. Er zijn mensen die van nature minder hebben met een crisis, die geen onderdeel waren van het crisiswerk. Maar ook zij hebben heel belangrijk werk gedaan. Iedereen verdient het om op waarde geschat te worden. Iets om in de gaten te houden, wanneer deze periode achter de rug is.

Sinds september 2020 voeren we, met oog voor de maatregelen, ons normale werk weer zo goed mogelijk uit. We maken ons zorgen over de gevolgen van deze crisis voor kwetsbare mensen: kinderen, jongeren, ouderen. We zien de gezondheidsverschillen eerder toenemen dan kleiner worden. Daarmee willen we en zijn we weer aan de slag. Maar het virus is nog wel even onder ons. Ook dat is dus de opgave: op zoek naar de balans tussen corona en regulier.

Aantal besmettelijke mensen

● geschat aantal mensen dat besmettelijk is ● onzekerheidsmarge



Bron: RIVM

19

De COVID-19-crisis: een lerende overheid?

Arjen Boin, Marte Luesink

19.1 Inleiding

In de zomer van 2020 sloop in Nederland het aantal coronabesmettingen weer langzaam omhoog. De terrassen zaten vol, alsook de treinen en toegangswegen naar de stranden. De nationale crisisstructuur stond op een laag pitje. Het gewone leven leek teruggekeerd.

Viroloog Marion Koopmans maakte zich zorgen over de stijgende cijfers. Haar collega-experts verklaarden in de media dat er geen reden was voor paniek (Kluytmans) en dat in de ziekenhuizen nog geen alarmbellen afgingen (Kuipers). De hogere besmettingscijfers werden onder andere veroorzaakt doordat meer mensen zich lieten testen, zo legde Diederik Gommers uit. Ook de verantwoordelijke gezagsdragers, minister Hugo de Jonge van Volksgezondheid (VWS) en premier Mark Rutte leken weinig behoefte te hebben om in te grijpen.

Het leek op de eerste maanden van het jaar. Ook toen reageerden gezagsdragers traag en onderschatten experts het gevaar. Maar toen het gevaar eenmaal op de politieke radar stond, grepen de gezagsdragers kordaat in en brachten ze met de 'intelligente lockdown' het virus binnen enkele maanden onder controle.

Het succes van de eerste respons was echter niet compleet. Het dreigende tekort aan ziekenhuisbedden, de beperkte testcapaciteit, de inconsistente afschaling van crisismaatregelen – de haarscheurtjes in de nationale respons waren ook met het blote oog goed zichtbaar. De Tweede Kamer vroeg om een snelle evaluatie van de respons, maar die

kwam pas aan het einde van de zomer (en was verre van grondig).¹ Tegen die tijd was de nationale crisisstructuur grotendeels afgeschaald en was een aantal hooggeplaatste ambtenaren alweer vertrokken naar een andere positie.

De tweede coronagolf heeft Nederland hard geraakt, harder nog dan de eerste golf in het voorjaar van 2020. Een lange en harde lockdown was nodig om de besmettingscijfers te laten dalen. Maar het ging tergend langzaam.² Duizenden mensen overleefden de tweede golf niet en het is de vraag hoe groot de sociale en economische schade zal zijn als het allemaal voorbij is.³

Had de tweede coronagolf voorkomen kunnen worden? 'Ja', zei Jaap van Dissel, directeur van het Centrum Infectieziektenbestrijding en voorzitter van het Outbreak Management Team (OMT), in een interview met *de Volkskrant*.⁴ Ook premier Rutte zag de tweede golf in september aankomen.⁵ Dat roept de vraag op waarom dit dan niet is gebeurd. Wat hebben de regering en de ondersteunende ministeries eigenlijk geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de eerste golf? Dit zijn de vragen die richting geven aan dit hoofdstuk.

19.2 Lessen van de eerste golf opnieuw bezien

Toen premier Rutte op 6 mei 2020 de eerste versoepelingen van de 'intelligente lockdown' aankondigde, ontstond al snel een *rush to the*

1 Zie de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer d.d. 1 september 2020; TK 2019-2020, 25295, nr. 508. Voor de resultaten zie www.rijks-overheid.nl/documenten/publicaties/2020/08/31/documenten-lessons-learned-corona.

2 RIVM z.d. COVID-19: 'COVID-19 in grafieken'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/grafieken.

3 *Algemeen Dagblad*, 3 november 2020. Nieuws: Economie: 'AFM: Blijvende economische schade coronacrisis en langdurige effecten op arbeidsmarkt'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ad.nl/economie/afm-blijvende-economische-schade-coronacrisis-en-langdurige-effecten-op-arbeidsmarkt-af2404fb/.

4 *de Volkskrant*, 23 december 2020. Nieuws & Achtergrond: 'De zeven plagen van Jaap van Dissel: "Tweede golf had voorkomen kunnen worden"'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-zeven-plagen-van-jaap-van-dissel-tweede-golf-had-voorkomen-kunnen-worden-b9aa81cf/.

5 Aldus Rutte in de uitzending van *Linda's Wintermaand* van 6 december 2020.

exit. Het OMT had geadviseerd de versoepelingen langzaam en stapsgewijs door te voeren. Op de prachtige eerste junidag gingen de terrassen open en keek Nederland niet meer terug. De gezagsdragers verdwenen al snel uit beeld en alles leek weer heel gewoon, alsof het allemaal niet was gebeurd. Het was de perfecte tijd om de lessen van de eerste golf te leren, teneinde beter voor de dag te komen in geval van een tweede golf (die experts waarschijnlijk achten).

Het was best goed gegaan volgens een eerste analyse (Boin et al., 2020). De crisisrespons was na een langzame start en initiële haperingen goed op stoom gekomen. De respons bleek uiteindelijk zowel effectief als legitiem: het virus werd onder controle gebracht en de gezagsdragers genoten brede steun van het publiek. Maar de onderzoekers formuleerden ook enkele lessen die ‘van dienst kunnen zijn in de voorbereiding op de volgende grootschalige nationale crisis’ (Boin et al., 2020, p. 125). Wij bespreken vier lessen die ook in de tweede golf relevant bleken.

Les 1: het herkennen van een ‘creeping crisis’ is verrassend moeilijk

Het herkennen en benoemen van een dreiging die zich elders manifesteert, is niet zo eenvoudig als het achteraf doorgaans lijkt. Uit de analyse van de eerste golf kwamen vier aanbevelingen voort, die we nu – met de kennis van achteraf – op waarde kunnen schatten (Boin et al., 2020, p. 126-127).

Wat elders gebeurt, kan ook hier gebeuren. Het idee van een tweede golf leefde niet echt tijdens de zomer. Het aantal besmettingen liep langzaam op en experts herkenden een exponentiële toename (een indicator dat het uit de hand kan lopen). In andere landen werd al gesproken van een tweede golf, maar Nederland bleef lang in de ontkennende stand staan. *Zo’n vaart zou het niet lopen.* Zo legde minister Van Ark op 12 augustus in de Tweede Kamer uit dat de Nederlandse ic-capaciteit in januari 2021 klaar zou zijn voor een tweede golf.

Bestuurders moeten snel durven ingrijpen. Minister De Jonge herkende op 18 september de tweede golf: bijna alle signaalwaarden waren overschreden en de besmettingscijfers waren veel hoger dan tijdens de

eerste golf. Toch duurde het drie maanden voordat de ‘harde’ lockdown werd ingevoerd. De nationale gezagsdragers aarzelden lang met het afkondigen van een nieuwe crisisfase. Bescheiden maatregelen en een beperkte zichtbaarheid van de nationale gezagsdragers dempten het crisisgevoel dat bij meer en meer critici ontstond. Premier Rutte benadrukte dat de echt rigoreuze maatregelen niet zouden terugkeren (‘de scholen sluiten, dat gaan we dus niet doen’).⁶

We moeten ons niet te druk maken over de economische gevolgen van snel en rigoreus ingrijpen. Achteraf gezien is het makkelijk vast te stellen dat een snelle en ‘harde klap’ rond de herfstvakantie meer effect zou hebben gehad met een veel lager prijskaartje dan de trage reeks van incrementele aanscherpingen die tegen het einde van het jaar volgde. Critici (als het Red Team) waren overigens duidelijk in hun waarschuwingen en aanbevelingen, juist in die tijd.

De burgers kunnen een hoop hebben. Het draagvlak voor het nemen van maatregelen was nog steeds relatief hoog na de zomer.⁷ De nationale gezagsdragers bleven echter aarzelen om de maatregelen (preventief) aan te scherpen. Een meerderheid van de bevolking leek een groter gevoel van urgentie te hebben dan de nationale crisismanagers.

We kunnen vaststellen dat de nationale crisismanagers het wederom moeilijk vonden om deze *creeping crisis* tijdig te herkennen en te benoemen. Het is begrijpelijk dat de eerste golf niet bijtijds als een nationale crisis werd herkend. Met de kennis die toen is opgedaan – of opgedaan zou moeten zijn – is het moeilijker te begrijpen waarom gezagsdragers de tweede golf zo lang niet op waarde wisten te schatten.

6 Rijksoverheid, 13 oktober 2020. Documenten: ‘Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (13-10-2020)’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/10/13/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-13-10-2020.

7 RIVM, z.d. Onderwerpen: Gedragwetenschappelijk onderzoek COVID-19: Vragenlijst onderzoek: Resultaten op basis van 6e ronde 19-23 augustus 2020: ‘Resultaten 6e ronde: Draagvlak’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-wel-bevinden/resultaten-6e-ronde-gedragsonderzoek/draagvlak.

Het hielp niet dat de crisisbestrijding in handen was van de veiligheidsregio's. Dit was een nieuw idee. Tijdens de zomer verdwenen de nationale crisismanagers naar de achtergrond. De veiligheidsregio's zouden maatwerk kunnen en moeten leveren. In de praktijk leverde dit nauwelijks of geen variaties in beleidsmaatregelen op. De burgemeesters durfden niet in te grijpen zonder een publiek mandaat van de nationale gezagsdragers. Ook was het voor de veiligheidsregio's lastig om grote onderlinge verschillen in de aanpak te creëren zonder verwarring te stichten. Het duurde niet lang voordat oppositieleiders en OMT-experts de regionale aanpak bekritiseerden als te traag.⁸

Op 8 december gaven premier Rutte en minister De Jonge toe wat iedereen al wist: het ging nog steeds niet de goede kant op. Voor de Kerst zouden misschien extra maatregelen worden genomen. Rutte: 'Als wij op een gegeven moment tot de conclusie zouden komen "het gaat echt niet goed", dan komen we bij u terug.'⁹ Rutte weigerde, zoals gewoonlijk, te zeggen wanneer dat zou worden beslist, op basis van wat, en wanneer dat zou worden gecommuniceerd. Maar iedereen zag de strenge lockdown aankomen die op 14 december werd aangekondigd.

Les 2: het belang van een heldere strategie

Nationale crisismanagers hebben een duidelijke taak als een crisis de publieke gezondheid, de nationale economie en het collectieve welzijn bedreigt. Zij moeten negatieve effecten zo veel mogelijk neutraliseren en een effectieve respons organiseren die werkbaar is en draagvlak heeft. Het communiceren van een hoopvol perspectief is daarbij onmisbaar.

8 Tweede Kamer, 14 oktober 2020. Debat en vergadering: Plenaire vergaderingen: 'Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2020A04406. Zie ook Advies n.a.v. 87e OMT; Bijlage 956927 bij TK 2020-2021, 25295 nr. 713.

9 Rijksoverheid, 8 december 2020. Documenten: 'Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (8 december 2020)'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/12/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-december-2020.

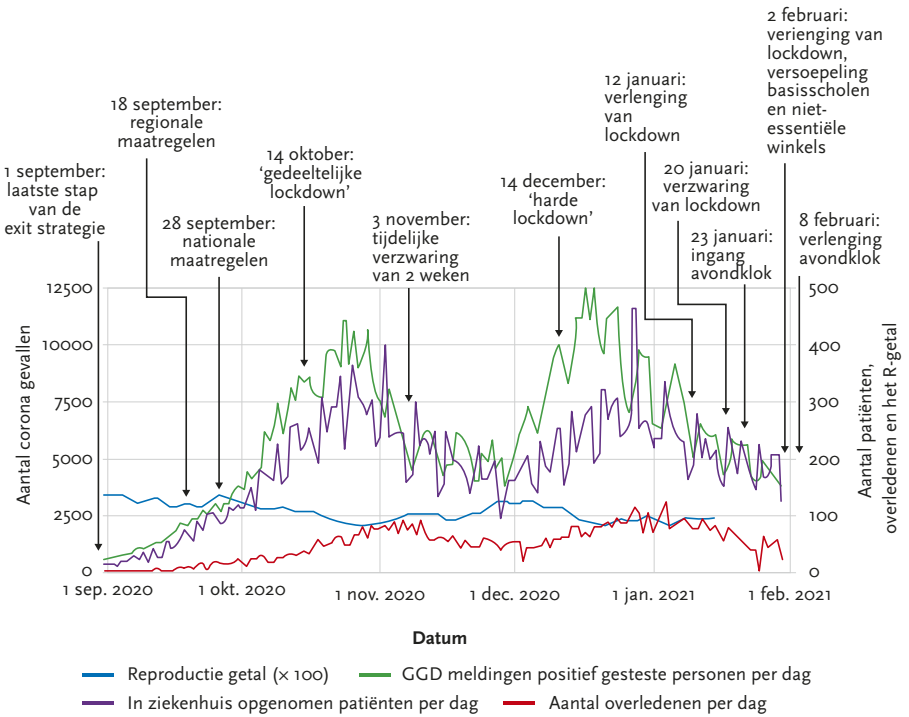
De nationale crisismanagers hielden tijdens de tweede golf vast aan de strategie die zo succesvol leek tijdens de eerste golf. De beheersing van het virus stond centraal, zodat de economie zo lang mogelijk kon worden ontzien. In ambtelijk jargon: het virus moest 'gecontroleerd uitrazen'.¹⁰ Dit verklaart ook waarom de gezagsdragers zo lang aarzelden om in de aanloop naar de tweede golf daadkrachtig in te grijpen.

Uitbanning van het virus werd als een *mission impossible* gezien, hoewel andere landen (Australië en Nieuw-Zeeland) dat wel voor elkaar hadden gekregen. Maar dat zijn eilanden, zo luidde het tegenargument. Met het oog op de naderende vaccins was de strategie: tijd kopen, publieke gezondheidsschade minimaliseren en de economie zo veel mogelijk door laten draaien. Scholen moesten openblijven, zodat ouders hun werk konden blijven doen.

Een overzicht van de genomen maatregelen (zie figuur 19.1 en tabel 19.1) laat zien dat de gehanteerde strategie reactief was. De maatregelen waren minimalistisch en hadden, zo weten we met de kennis van achteraf, weinig effect. Pas toen de lockdown werd doorgevoerd op 14 december werd de tweede besmettingsgolf de kop in gedrukt. Het ging echter langzaam, heel langzaam. Op 20 januari kondigde premier Rutte aan dat een avondklok noodzakelijk was.

10 RTL Nieuws, 2 december 2020. Nieuws: 'Ministerie dacht nog in februari dat coronavirus minder dodelijk was dan griep'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5200858/corona-vws-groepsimmunitet.

Figuur 19.1 Overzicht van COVID-19-ontwikkelingen in Nederland, september 2020-januari 2021



Bron: RIVM, 9 februari 2021

Tabel 19.1 Overzicht getroffen maatregelen, september 2020-februari 2021¹¹

Datum	Maatregelenpakket
1 september	<p>Laatste stap van de exit-strategie gaat niet volledig door:</p> <ul style="list-style-type: none"> – grote evenementen mogen nog niet georganiseerd worden; – nachtclubs moeten dicht blijven; – sportwedstrijden (professioneel en amateur) mogen wel weer en met publiek (maar met 'juichverbod').
18 september	<p>Regionale maatregelen in zes regio's (voornamelijk Randstad):</p> <ul style="list-style-type: none"> – horeca mag niemand meer toelaten na 00.00 uur en moet om 01.00 uur dicht zijn; – maximaal 50 personen bij gezelschappen; – organisaties moeten goedkeuring vragen voor evenementen met meer dan 50 personen; – maximaal 6 extra personen thuis (met anderhalve meter afstand).
28 september	<p>Nationale maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – horeca mag niemand meer toelaten na 21.00 uur en moet om 22.00 uur dicht zijn; – in publieke gelegenheden (bijv. de horeca) mogen maximaal 30 personen binnen en 40 personen buiten bij elkaar zijn, en mondkapjes worden geadviseerd; – thuiswerken moet weer de norm zijn; – in publieke binnenruimtes (o.a. winkels) worden mondkapjes geadviseerd; – maximaal 3 extra personen thuis (met anderhalve meter afstand).

Datum	Maatregelenpakket
14 oktober	Maatregelen van de 'gedeeltelijke lockdown': <ul style="list-style-type: none"> – maximaal 3 extra personen thuis per dag; – maximaal 30 personen in binnenruimtes waar mensen zitten; – groepen van maximaal 4 personen van verschillende huishoudens; – draag vanaf 13 jaar een mondkapje in publieke binnenruimtes en in het OV; – sluiting van horeca (afhalen blijft wel mogelijk); – winkels in de detailhandel sluiten om 20.00 uur en koopavonden zijn verboden; – tussen 20.00 uur en 07.00 uur mag er geen alcohol worden verkocht of bezorgd; – evenementen zijn verboden; – sporten in teamverband mag met maximaal 4 personen (vanaf 18 jaar); – wedstrijden (behalve die van topsporters en de Eredivisie en Eerste Divisie) zijn niet toegestaan.
3 november	Tijdelijke verzwareing van maatregelen (t/m 18 november): <ul style="list-style-type: none"> – maximaal 2 extra personen thuis per dag; – binnen en buiten mag groepsvorming bestaan uit maximaal 2 personen van verschillende huishoudens; – maximaal 30 personen bij een uitvaart en 20 personen bij een huwelijk; – alle publiek toegankelijke locaties zijn gesloten (musea, theaters, bioscopen, enzovoort).
14 december	Maatregelen van de 'harde lockdown': <ul style="list-style-type: none"> – al het onderwijs wordt onderwijs op afstand; – niet-noodzakelijke winkels gaan dicht; – alle publiek toegankelijke locaties gaan dicht (in wijkcentra kunnen alleen activiteiten plaatsvinden voor kwetsbare groepen); – dringend advies om thuis niet meer dan 2 personen per dag te ontvangen (uitzondering voor 24, 25 en 26 december: dan zijn maximaal 3 personen toegestaan); – sportscholen, zwembaden en sporthallen gaan dicht; – dringend advies om zo veel mogelijk thuis te blijven; – werk thuis tenzij het echt niet anders kan.

Datum	Maatregelenpakket
12 januari	Verlenging van de lockdown: <ul style="list-style-type: none"> – scholen, restaurants en winkels blijven dicht t/m 9 februari; – onderzoek gevraagd van OMT naar avondklok; – dringend advies om geen reis te boeken t/m 31 maart.
20 januari	Verzwaring van de lockdown (vanwege zorgen om de Britse virusvariant): <ul style="list-style-type: none"> – maximaal 1 extra persoon thuis per dag; – een avondklok (ingegaan op 23 januari) van 21.00 uur–04.30 uur; – maximaal 50 personen bij een uitvaart.
2 februari	Verlenging van lockdown met twee versoepelingen: <ul style="list-style-type: none"> – de basisscholen en kinderopvang (maar niet de BSO) gaan vanaf 8 februari weer open; – niet-essentiële winkels mogen bestellingen aannemen die afgehaald kunnen worden vanaf 10 februari; – de avondklok geldt, zoals gepland, tot en met 10 februari; maar verlenging van de maatregel wordt op basis van OMT-advies en inbreng Tweede Kamer overwogen; – een update van de routekaart wordt gepresenteerd, waarin nu ook versoepelingen staan aangegeven.
8 februari	Verlenging van de avondklok tot en met 3 maart.

Hoewel de strategie achteraf makkelijk kan worden gereconstrueerd, werd die nooit in heldere bewoordingen gecommuniceerd. Premier Rutte, de *chief crisis communicator*, was een bron van inconsistentie. De horeca moest dicht, terwijl de tuincentra en IKEA's overspoeld werden door bezoekers. Na eindeloos traineren kwam dan toch de mondkapjesplicht, maar die gold weer niet in gebedshuizen.¹² Rutte vond het geen goed idee om te reizen, behalve naar een tweede huisje of de Antillen. De gemene deler in al deze communicatie was het gebrek aan enige bewijsvoering en het consistent prioriteren van het bedrijfsleven (behalve de horeca).

12 NOS, 24 september 2020. Nieuws binnenland: 'Kabinet: kerk is besloten dus geen mondkapjesplicht'. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2357974-kabinet-kerk-is-besloten-dus-geen-mondkapjesplicht.html.

Het RIVM-gedragsonderzoek liet de gevolgen zien. Aan het einde van 2020 zei 30 procent van de respondenten dat ze in de war raakten van de maatregelen. Een kwart van de deelnemers vond het moeilijk om zich aan de regels te houden. Bijna de helft (46 procent) van de deelnemers begreep niet waarom sommige regels in de ene situatie golden, maar niet in de andere.¹³ De meerderheid van de bevolking steunde de lockdown en de verlenging van de lockdown tot in januari.¹⁴ Maar velen klaagden over een gebrek aan perspectief.

‘Op dit moment steunen wij de lockdown, maar het gaat om daarna. Mensen snakken naar een andere toekomst. Er is nu een gebrek aan perspectief’, aldus Hubert Bruls, voorzitter van het Veiligheidsberaad.¹⁵

De routekaart voor versoepelingen was voor de zomer een effectief communicatiemiddel gebleken. Op 14 oktober publiceerde de overheid een nieuwe routekaart, maar die bleek al gelijk onbruikbaar. De routekaart onderscheidde vier risiconiveaus. Op 14 oktober zaten de meeste regio’s – met uitzondering van de drie noordelijke regio’s – al op niveau 4 (‘zeer ernstig’). De routekaart bood dus weinig perspectief. Het kabinet beloofde voor de Kerst een nieuwe routekaart te publiceren.¹⁶ Op 2 februari kwam een ‘update’ van de routekaart. De update gaf nu ook de weg terug naar risiconiveau 1 (‘waakzaam’) aan.

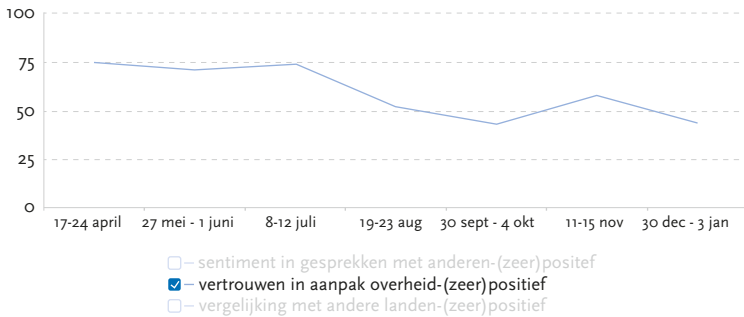
13 RIVM, z.d. Onderwerpen: Gedragswetenschappelijk onderzoek COVID-19: Vragenlijst onderzoek: ‘Communicatie en vertrouwen’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/communicatie-en-vertrouwen.

14 *EenVandaag*, 14 december 2020. Actueel: Opiniepanel: Alle uitslagen: ‘Grote meerderheid voor strengere lockdown: “Wie niet horen wil, moet maar voelen”’. Op 9 april 2021 ontleend aan eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/grote-meerderheid-voor-strengere-lockdown-wie-niet-horen-wil-moet-maar-voelen/.

15 *Nederlands Dagblad*, 11 januari 2021. Nieuws & Achtergrond: ‘Burgemeesters: geef mensen perspectief’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.nd.nl/nieuws/varia/1012730/burgemeesters-geef-mensen-perspectief.

16 Rijksoverheid, 8 december 2020. Documenten: ‘Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (8 december 2020)’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/12/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-december-2020.

Figuur 19.2 Vertrouwen in aanpak (zeer) positief (meting 1, 3, 5 t/m 9)



Rond de jaarwisseling was een minderheid (41 procent) van de bevolking positief over de aanpak (zie figuur 19.2).¹⁷ Minister De Jonge bleef optimistisch. Op 13 januari zei hij:

‘Met testen, traceren en vaccineren hebben we de drie wegen te pakken waarmee we de komende maanden door zullen moeten komen. Die drie wegen bieden natuurlijk wel degelijk perspectief, hoe somber de huidige cijfers ook zijn.’¹⁸

Les 3: het belang van surge capacity¹⁹

De eerste besmettingsgolf stond in het teken van tekorten: te weinig testcapaciteit, een gebrek aan persoonlijke beschermingsmiddelen, een dreigend tekort aan ic-bedden en de ineenstorting van het bron- en contactonderzoek (BCO). Ook de ‘gewone’ zorg ging op rantsoen: alle non-urgente zorg werd afgeschaald om de ic-capaciteit overeind te houden.

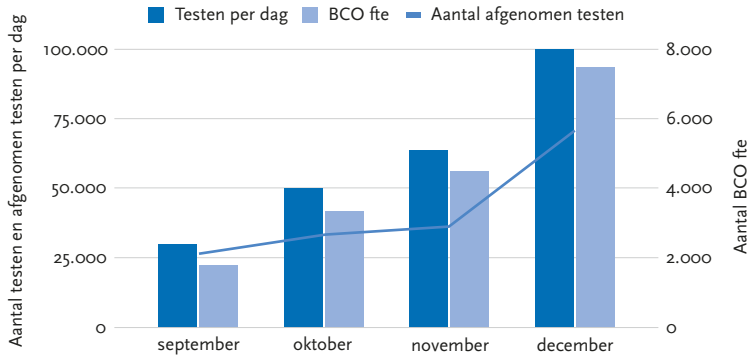
17 RIVM, z.d. Onderwerpen: Gedragwetenschappelijk onderzoek COVID-19: Vragenlijst onderzoek: ‘Communicatie en vertrouwen’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/communicatie-en-vertrouwen.

18 Tweede Kamer, 13 januari 2021. Debat en vergadering: Plenaire vergaderingen: ‘Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A00093.

19 Met ‘surge capacity’ wordt gerefereerd aan de capaciteiten van de overheid om ontstane tekorten en schaarste snel op te heffen door middel van slim organiseren en improviseren.

Nederland kwam beter voor de dag tijdens de tweede golf. Het ging niet van een leien dakje, maar de testcapaciteit bereikte eindelijk het gewenste niveau. Ook de gemeentelijke gezondheidsdiensten hadden hun bron- en contactonderzoek uitgebreid (zie figuur 19.3).

Figuur 19.3 Overzicht test- en BCO-capaciteit en het aantal afgenomen testen



Bron: Tweede Kamerdebatten en RIVM

Toch raakten de ziekenhuizen weer overbelast. De tweede golf kwam eerder dan verwacht en zorgpersoneel had niet genoeg tijd gekregen om volledig te herstellen van de eerste golf. Op 24 december kondigde minister Van Ark voor Medische Zorg aan dat alle niet-urgente zorg, met uitzondering van urgente planbare zorg als kankeronderzoek, weer moest worden afgeschaald.²⁰

De politieke en publieke aandacht ging echter uit naar een nieuw probleem: de verspreiding van de vaccins. Het vaccineren kwam (heel) laat op gang en leek ook heel langzaam op stoom te komen. Nederland bungelde onderaan de Europese vaccinatielijstjes. De kritiek was oorverdovend. De uitleg voor de vertraging werd niet helder gecommuniceerd, waardoor een vers beeld van bureaucratische incompetentie dominant kon worden.

²⁰ Brief van de minister voor Medische Zorg aan de Tweede Kamer d.d. 24 december 2020; TK 2020-2021, 29247/31016, nr. 328.

De vaccinatiestrategie van het ministerie van VWS was gebaseerd op de veronderstelling dat het AstraZeneca-vaccin als eerste op de markt zou verschijnen (daar leek het ook heel lang op). Dit vaccin leende zich voor een verspreiding via de huisartsen (die elk jaar massaal de griepvaccin zetten). Toen begin december duidelijk werd dat het AstraZeneca-vaccin nog even op zich zou laten wachten en het Pfizer-vaccin diezelfde maand nog goedgekeurd zou worden, moest de strategie op stel en sprong worden bijgesteld.

De gemeentelijke gezondheidsdiensten, die in november nog een vangnetfunctie hadden, moesten binnen een paar weken 25 grote vaccinatielocaties uit de grond zien te stampen, een ICT-systeem in elkaar zetten en genoeg ‘prikpersonen’ vinden om te kunnen vaccineren.²¹ De publieke communicatie was wederom gebrekkig. Minister De Jonge verklaarde de vertraging met een verwijzing naar de beoogde zorgvuldigheid van de vaccinatiestrategie. Zorgvuldigheid, zo legde hij uit, ‘is noodzakelijk voor kwaliteit van de uitvoering, vertrouwen in de vaccinatie, én de vaccinatiebereidheid’.²² De snellere aanpak in vrijwel alle andere EU-lidstaten deed De Jonge af als ‘symbolisch’.²³

De suggestie dat Nederland het eigenlijk beter deed dan al die andere landen was een nieuw voorbeeld van het ‘exceptionalisme’ dat de Nederlandse gezagsdragers tijdens de eerste golf tentoon hadden gespreid (Boin et al., 2020). Uiteindelijk moest De Jonge terugkomen op zijn uitspraken, nadat hij veel kritiek (en hoon) over zich heen had gekregen.²⁴

21 *de Volkskrant*, 28 december 2020. Nieuws & Achtergrond: ‘Zo raakte Nederland achterop bij het vaccineren’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zo-raakte-nederland-achterop-bij-het-vaccineren-bdabe6a1.

22 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer d.d. 4 januari 2021; TK 2020-2021, 25295, nr. 851.

23 Tweede Kamer, 17 december 2020. Debat en vergadering: Plenaire vergaderingen: ‘Debat over de berichtgeving dat vaccinatie tegen het coronavirus niet meer in 2020 start’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2020A06944.

24 Tweede Kamer, 5 januari 2021. Debat en vergadering: Plenaire vergaderingen: ‘Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A00029.

Les 4: de rol van de experts

Tijdens de eerste golf speelden de experts van het OMT een grote rol. Premier Rutte verklaarde de OMT-adviezen ‘heilig’. Dat bleek in de praktijk tegen te vallen: de eerste grote maatregelen (sluiten van scholen en horeca) gingen tegen het advies van het OMT in. De politiek stond aan het roer, maar deed het graag voorkomen alsof de besluiten op OMT-advies steunden.

De leden van het OMT – Jaap van Dissel voorop – genoten grote bekendheid en waardering onder het publiek. Maar de aanvankelijke ‘heiligerklaring’ van Rutte legde de kiem voor het idee dat het OMT uiteindelijk aan de leiband liep.

Gaandeweg de crisis erodeerde het gezag van het OMT. De inconsistenties in de aanbevelingen – anderhalve meter, behalve in een KLM-vliegtuig – begonnen op te vallen. De recalcitrante houding ten opzichte van de mondkapjes wekte eerst verbazing, vervolgens irritatie. De ontkenning dat scholen een potentiële besmettingshaard waren, contrasteerde met de beschikbare wetenschappelijke inzichten. Het hielp niet dat een aantal OMT-experts steeds vaker in de media optrad. Vooral Diederik Gommers, Jan Kluytmans en Ernst Kuipers ontpopten zich als mediapersoonlijkheden (gezamenlijk traden zij alleen in het programma *Op1* al 50 keer op).²⁵ Zij aarzelden niet hun mening te verkondigen en zich aan speculaties te wagen.

In de aanloop naar de tweede golf trad een andere groep op de voorgrond: het zogenoemde Red Team. In de zomer begon deze ‘vrijwillige en niet-officiële groep’ van elf critici zich steeds nadrukkelijker te manifesteren op sociale en in traditionele media.²⁶ Red Teamleden werden zelfs uitgenodigd om in de Tweede Kamer hun visie te delen.²⁷

25 *NRC Handelsblad*, 7 februari 2021, ‘Onderzoek: steeds dezelfde journalisten aan tafel bij *Op1*’.

26 Zie onder andere Bert Slagter op 25 september bij *Op1*, Ginny Mooy op 20 oktober bij *Op1*, en Arnold Bosman op 22 oktober bij *Jinek*.

27 Tweede Kamer, 30 september 2020. Debat en vergadering: Commissievergaderingen: Hoorzitting/rondetafelgesprek: ‘RedTeam: Wim Schellekens en Bert Slagter’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/de tails?id=2020A04226.

Deze officiële erkenning van een informele groep wekte verbazing. ‘Maar ja, wie zijn wij? We hebben helemaal geen status’, zei Schellekens in de Tweede Kamer.²⁸ ‘Hij is eigenlijk “helemaal geen expert” in de bestrijding van virussen, moet Wim Schellekens toegeven.’²⁹ Dat gold, met een enkele uitzondering, ook voor de andere Red Teamleden. Het bleek voor het kabinet geen belemmering te zijn de Red Teamleden om advies te vragen (waar vervolgens weinig tot niets mee werd gedaan).

De omarming van het Red Team viel niet in goede aarde bij het OMT. Enkele OMT-leden waren al ontevreden over de relatie met de gezagsdragers, die naar hun mening de advisering probeerden te sturen.³⁰ Ook de rol van Jaap van Dissel stond intern ter discussie. De OMT-voorzitter adviseerde tijdens het Catshuisoverleg op zondag, voordat het OMT op maandag het gezamenlijk advies formuleerde. ‘Jaap was potentieel kwetsbaar’, zei Marion Koopmans. Volgens Jan Kluytmans had Rutte, via Van Dissel, ‘het adviesorgaan aan een touwtje’.³¹ De rolverdeling tussen expert-adviseurs en politieke besluitvormers was vervaagd tijdens deze langdurige crisis. Dat kwam de legitimiteit van het OMT en daarmee het regeringsbeleid niet ten goede.

19.3 Conclusie: een verrassend moeilijk examen

De eerste besmettingsgolf kan worden gezien als een onverwacht proefwerk voor het Nederlandse crisisstelsel. Het resultaat was niet slecht en de leerling leek – met wat extra huiswerk – klaar voor het examen (Boin et al., 2020). Na een aanzienlijke voorbereidingstijd van enkele maanden kwam daar het ware examen: de tweede besmettingsgolf. Het resultaat was niet om over naar huis te schrijven.

28 Idem.

29 *de Volkskrant*, 30 september 2020. Nieuws & Achtergrond: ‘Wie vormen dat Red Team, dat burgemeester Halsema adviseert over mondkapjes en waarover premier Rutte het heeft?’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wie-vormen-dat-redteam-dat-burgemeester-halsema-adviseert-over-mondkapjes-en-waarover-premier-rutte-het-heeft-b342f45d/.

30 *de Volkskrant*, 23 januari 2021. Uitgelicht: ‘Over politieke druk, bedreigingen en onderlinge spanning’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2021/een-jaar-in-het-voetspoor-van-vijf-omt-leden-over-politieke-druk-bedeigingen-en-onderlinge-spanning-v420752.

31 Idem.

Natuurlijk was het examen anders en misschien wel moeilijker. Het is duidelijk dat de tweede besmettingsgolf de gezagsdragers – hier maar ook in het buitenland – voor grote en ook nieuwe uitdagingen stelde. Nieuwe virusvarianten waren moeilijker onder controle te brengen. Velen waren ‘corona-moe’, waardoor het virus de ruimte kreeg. En de beloofde vaccinaties lieten frustrerend lang op zich wachten (maar waren er welbeschouwd verrassend snel).

Toch is het merkwaardig dat de Nederlandse crisismanagers er niet in slaagden een heldere, effectieve en legitieme strategie te formuleren waarmee het land door de tweede besmettingsgolf kon worden geleid. Het waren dezelfde vraagstukken als tijdens de eerste golf; de beschikbare oplossingen waren niet veranderd. We wisten veel meer en hadden zelfs ‘best cases’ (Nieuw-Zeeland, Denemarken) op de radar. Rutte en De Jonge verkozen een impliciete strategie van ‘pappen en nathouden’ met het oog op de komst van de bevrijdende vaccins. Het is een strategie die Nederland onderaan allerlei lijstjes deed bungelen.

Vooruitgang werd wel geboekt met het op orde brengen van de testcapaciteit en het bron- en contactonderzoek. Dit succes raakte op de achtergrond door de felle kritiek op het Nederlandse vaccinatiebeleid. We kunnen op het moment van schrijven niet beoordelen in hoeverre die kritiek terecht is, maar het is duidelijk dat de argumenten die minister De Jonge naar voren bracht, het vertrouwen in de vaccinatiecapaciteit niet hebben versterkt.

De crisiscommunicatie was bij vlagen onthutsend. De gezagsdragers adopteerden de communicatiepraktijk, zoals die tijdens de eerste golf met horten en stoten tot stand was gekomen. De reguliere persconferenties (afgewisseld met periodieke interventies) konden toen op brede steun bij de bevolking rekenen. Premier Rutte en minister De Jonge konden weinig fout doen. De gezagsdragers zagen een belangrijke onderzoeksles over het hoofd tijdens de tweede golf: *you can't step in the same river twice*. De wereld was veranderd. Burgers hadden wél iets geleerd van de eerste golf: de meeste mensen worden niet ziek van het virus. Wat tijdens de eerste golf werkte – het creëren van brede, maatschappelijke solidariteit – werkte niet meer tijdens de tweede golf.

Ten slotte is het teleurstellend te noemen dat het OMT tijdens deze crisis niet rolvast bleek. De schijn van afhankelijkheid ondermijnde de legitimiteit van deze crisisinstitutie. Het gebrek aan mediadiscipline van OMT-leden maakte het OMT een makkelijk mikpunt van kritiek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een groep ‘amateur experts’ kan uitgroeien tot een officieel erkende expertgroep. De delegitimering van wetenschappelijke expertise is misschien wel de meest trieste bevinding van deze crisis.

Het houdt dus niet over. De Nederlandse crisisstructuur en de gezagsdragers hebben het moeilijk gehad tijdens deze langdurige crisis. Zij mogen wijzen op het ongekende karakter van de COVID-19-crisis. Maar wij moeten vaststellen dat het leervermogen beperkt is gebleken. Dat baart zorgen met het oog op de grootschalige crises die ons te wachten staan.



Foto: Gemeente Enschede

20

Wat ik van corona leerde

Onno van Veldhuizen

20.1 Inleiding

Was ik ooit zo ziek? Nee, ik belandde eind oktober 2020 als heel gezonde vijftiger ‘zomaar’ met corona in het ziekenhuis en bleef aan mijn nagels net voor de deur van de ic hangen. Tien dagen later kwam ik er zeven kilo lichter uit, met piepende, dove oren en een hele slechte conditie; ik kon twee kniebuigingen maken waar ik er eerst wel 220 kon. Ik hoorde mijzelf lachen. Dat viel mee. Ik had ook mogen huilen.

Het gebeurde allemaal in een paar dagen. Mijn hoofd hield de ontwikkelingen niet bij. Of je een kooigevecht achterwaarts ingetrokken werd. Nachtmerries waren er genoeg.

Langzamerhand ben ik weer mijzelf en maak ik de balans op tussen ziek zijn en de coronacrisis in Nederland en Duitsland. Als burgemeester van Enschede en voorzitter van Veiligheidsregio Twente ben ik thuis aan beide kanten van de grens. Ook daarin ben ik ervaringsdeskundige.

20.2 Een langzaam en grillig herstel

Op 4 november ben ik weer thuis en komt er met Henk Jan Meijer, oud-burgemeester van Zwolle, een geweldige vervanger, maar het doet veel pijn om stad en mensen juist nu te laten zitten. Ik schiet tekort en heb dat te accepteren. Vanaf dag één probeer ik als een geblesseerde topsporter weer terug te komen. Ik oefen alles te veel en krijg een terugslag. Dat gebeurt nog een paar keer. Het herstel is onvoorspelbaar. Uiteindelijk begrijp ik het. Ik heb even niets te willen en laat alles los.

Alleen al mijn fysiotherapeut begeleidt meer dan zestig mensen met een vergelijkbaar verhaal, terwijl de meesten niet eens in het ziekenhuis hebben gelegen. We hebben van alles. Ik heb geen concentratiestoornissen, geen geheugenverlies, geen taalproblemen, ik ruik en proef nog, ik heb geen vermoeidheid meer en ook geen slaapproblemen maar mijn conditie is na vier maanden zeker nog niet wat zij was en mijn gehoor zal wel blijvend een knauw hebben gekregen. Ik heb twee geweldige gehoorapparaatjes, die dat gemis meer dan compenseren.

Langzaam kom ik uit mijn noodlottige lockdown en merk ik de overeenkomsten tussen mijn ziek zijn en de lotgevallen van onze samenleving. Leg mijn kleine verhaal langs de lat van de grote crisis en de overeenkomsten zijn er. De overval, het ongelooft, de regie kwijt zijn, niemand die echt weet wat het betekent en hoelang het duurt, te snel weer willen beginnen en het dan weer moeten bezuren, onverwachte schade, momenten van opstandigheid, berusting en overgave en de vraag: hoe pak je de draad zo meteen weer langzaam op? Het is in het klein wat er in het groot gebeurt. Een fractal, een geometrische figuur die zichzelf herhaalt op alle niveaus van vermenigvuldiging.

20.3 Nederland

Niet alle coronafractals kennen hetzelfde patroon. Het maakt nogal wat uit of je in de VS of China rondloopt. Hoe we met corona omgaan is een ongekende cultuuruiting die zeker van invloed is op de bestrijding van het virus. In een internationaal vergelijkend onderzoek tussen bijna honderd landen komen we er als Nederland slecht vanaf: plek 75.¹ Oorzaak voor Nederlands lage ranking, kort gezegd: te weinig gezag en een te geringe executiekracht. In de woorden van Francis Fukuyama, zoals geciteerd in het rapport:

'... that the dividing line in effective crisis response has not been regime type, but whether citizens trust their leaders, and whether those leaders preside over a competent and effective state.'

1 COVID Performance Index, Lowy Institute, *What impact have geography, political systems, population size, and economic development had on COVID-19 outcomes around the world?*

Dat herken ik wel. Alles staat bij ons immers regelmatig drie keer ter discussie: voor, tijdens en na de besluitvorming. Dat wordt erger bij onzekere wetenschap in een ongekende crisis, met iedere keer weer nieuwe verrassingen. Naderende verkiezingen scheppen daarbij extra middelpuntvliedende krachten en maken of breken reputaties. Het vertrouwen in de aanpak stond in april 2020 rond de 73 procent, daalde in de milde coronazomer naar 67 procent, wat nog altijd heel hoog is, om aan het einde van 2020 te dalen tot net boven de 50 procent.²

Er is een kleine parade aan voorbeelden waarin draagvlak en wetenschap botsen en de executie in het gedrang komt. De scholen open of dicht, de mondkapjes verplicht of vrij, de aerosol, ventilatie en de anderhalvemetersamenleving, het vaccineren; wie moet waarom eerst? Bij zoveel verschil van inzicht en grote belangen wordt een besluit met zijn allen – democratische legitimiteit – belangrijker om draagvlak en vertrouwen te houden.

Het was dan ook fascinerend om te zien dat tijdens de crisis onze crisiswetgeving, zoals onder andere vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid, door middel van de Covid-wet – materieel een crisiswet, die formeel niet zo mocht heten – weer zo veel mogelijk in de normale bedding van de decentrale democratische besluitvorming – geen verantwoording achteraf maar meer goedkeuring vooraf van parlement en gemeenteraad – werd gebracht. Crisiswetgeving wordt buiten werking gesteld onder het mom van crisiswetgeving; een fraaie vorm van Orwelliaanse *'doublethink'*.

Hoe moeilijk het allemaal geworden was, bleek wel uit de tragikomedie rond de avondklok. Onze coronaministers hadden geleerd en namen nu – in overleg met het parlement – sneller en stevigere maatregelen om de Britse variant en een te vrezen derde golf met onder andere de avondklok de pas af te snijden. De te snel versoepelde Engelse Kerst was het afschrikwekkende voorbeeld. De Londense ziekenhuizen leken in januari oorlogsgebied. De goede lijn viel echter ten prooi aan Viruswaarheid en een president in kort geding, die vooral oordeelde dat de spoed niet groot genoeg was, omdat men vooraf met het parlement had overlegd en dat daarom de avondklok geen legitieme crisismaatregel was. Want in een echte crisis heeft men geen tijd voor overleg.

2 NRC Handelsblad, 22 februari 2021, 'Wij staan niet allemaal voor Rutte te klappen'.

Kortom: het is wel crisis, maar je gedraagt je juridisch niet zoals in een crisis hoort en onder andere daarom mag het niet. Nederland op zijn smalst. Ik vond het – als geschoolde huis-tuin-en-keuken-jurist – om meerdere redenen een weinig gezaghebbend vonnis. Zaken leken na die dag sneller evident onrechtmatig en konden zelfs in een marginaal toetsende spoedprocedure als zodanig worden gekwalificeerd. Dat zet de deur naar allerlei andere spoedprocedures wagenwijd open. Een goede week later maakte het hof in hoger beroep gelukkig een einde aan de tragikomedie in een werkelijk vernietigend vonnis. De Staat werd in het gelijk gesteld.

We hebben geen gelukkig DNA voor crisismanagement. Daaraan leidinggeven is een ongehoorde opgave. Het is onder een bleke maan waden door een verraderlijk moeras op de benen van onzekere instituties. Het vertrouwen staat daarbij, zoals gezegd, voortdurend en toenevend onder druk. Maatregelen komen te vroeg of te laat, zijn te hard of te zacht, niet uit te leggen, onvoldoende onderbouwd en/of niet te handhaven. Tegelijkertijd is de verantwoordelijkheid voor de overheid als de crisismanager vaak te groot. Haar monopoliepositie en grote macht suggereert een beheersbaarheid die er niet is en schept zo ook te hoge verwachtingen van wat zij kan. Zij verwordt tot een god met een kleine g, waar meer op gevloekt dan tot gebeden wordt. Het is geen recept voor groeiend vertrouwen. Als verkeerde reflex om het verloren vertrouwen weer terug te winnen eigent de overheid zich steeds meer toe. In een tijd van minder markt en een haperend maatschappelijk middenveld richten alle ogen zich nu op haar en zij kan slecht ‘nee’ zeggen.

Die disbalans tussen maakbaarheid en feilbaarheid, macht en onmacht, is te weinig onderwerp van gesprek. De toeslagenaffaire, waarbij de overheid als een vernietiger van burgers naar voren komt en de doctrine van de *Pikmeer*-arresten, die de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van diezelfde overheid vergaand uitsluit, versterken dat beeld van wantrouwen alleen nog maar. Het is een kwade, overal aanwezige, god die zichzelf ook nog eens onfeilbaar acht. Als je het zo voelt dan past daar – begrijpelijk maar verkeerd – alleen de opstand als antwoord bij.

20.4 Duitsland

Hoe liep de coronabestrijding bij onze burenen? Een wetenschappelijke studie deed ik niet, maar een voorzichtige en redelijk goed geïnformeerd inzicht heb ik, denk ik, wel.

De stad Enschede is met 160.000 inwoners de grootste grensstad van het land. Enschede ligt centraal aan de Nederlandse-Duitse grens en heeft Nedersaksen (8 miljoen inwoners) en Noordrijn-Westfalen (18 miljoen inwoners) als goede burenen. We streven naar een echte duurzame grensoverschrijdende gemeenschap, het kleine Europa waarin het dagelijks leven zich afspeelt. Dat lukt steeds meer en beter, waarbij wel moet worden opgemerkt dat de grens een haag blijkt te zijn die zonder snoei beleid de neiging heeft – zeker in crisistijd – weer snel dicht te groeien.

Begin maart 2020 zat ik daarom al in crisisberaad met mijn collega's van over de grens. Dat zijn niet de burgemeesters, maar in eerste instantie de *Landräte* van de *Kreise*, die bevoegdheden hebben op het gebied van openbare orde en veiligheid en rampenbestrijding. De schaal van de *Kreise* sluit over het algemeen aan bij die van onze veiligheidsregio's. Daarnaast heb je *Kreisfreie Städte* als Münster, met een *Oberbürgermeister*, die op het gebied van openbare orde en veiligheid geen wettelijke bevoegdheden heeft, maar zeker wel bij crises en rampenbestrijding.

Het was die avond in maart vooralsnog onze laatste avond fysiek samen. We hebben elkaar sindsdien alleen maar digitaal gesproken. Onbegrijpelijk wanneer je elkaar eerder wekelijks zag. Maar dat elkaar kennen en vertrouwen heeft enorm geholpen om bijvoorbeeld een beroep te mogen doen op de ic-capaciteit in Noordrijn-Westfalen en de grenzen het langste van alle Duitse buurlanden open te houden.

Wat zijn de meest opvallende zaken? In Duitsland houdt men, sterker nog dan in Nederland, niet van gezondheidsrisico en is er een sterke opvatting dat de overheid actief het individuele leven dient te beschermen. Het collectief dient daar offers voor te brengen, ook wanneer daar andere grondrechten bij in het gedrang komen. Een verband met het Derde Rijk, waarbij het individu volstrekt ondergeschikt was aan de staat, ligt voor de hand maar is ook te oppervlakkig. De protesten tegen het stevige Duitse coronabeleid vinden hun felle motivering echter

zeker ook in de afschuw van een totalitaire staat, die men in Oost en West uit het verleden kent.

Toen we die laatste keer bij elkaar zaten, ging het al over de organisatie van het sluiten van scholen. Een maatregel die bij ons nog niet ter sprake was gekomen en voor mij enigszins onvoorstelbaar was. Met mijn uitleg van de groepsimmunitet, waarbij we het virus gecontroleerd zijn gang zouden laten gaan, had men vanuit ethisch oogpunt zichtbaar moeite. In dat gezelschap was dat meer iets voor veehouders dan voor bestuurders. Er viel een onbenoemde bruine schaduw over de tafel.

Hoewel in Duitsland de besmettingsgraad vaak aanzienlijk lager was dan in Nederland, werden er met duidelijke taal sneller ingrijpende maatregelen genomen op basis van het *Vorsorge-prinzip*. Als er een risico is op gezondheidsschade, moet dat zo veel mogelijk voorkomen worden.

Die avond was het begin van een bestendige ontwikkeling. De burens liepen vaak een week of twee op ons vooruit en de uitvoering was, of het nu ging om de corona-apps, het sturen op dashboards, het rigoureuze testbeleid, de ruime ic-capaciteit (die men ook zonder rekening aan ons gunde!) of de vaccinatie-uitrol, voortdurend sneller en niet zelden beter.

Mij is een nationale discussie in Duitsland over het herschrijven van crisiswetgeving, met het argument om zo voor meer legitimatie en draagvlak te zorgen, niet bekend. Ook staat op de site van het Robert Koch-Instituut geen vergelijkbare draagvlakindicator voor de genomen maatregelen, zoals die wel bij het RIVM te vinden is. 'Draagvlak' is sowieso niet in het Duits te vertalen. Het vertrouwen in *Mutti* Merkel was op zijn minst voldoende en de beleidsuitvoering mocht er zijn. In het eerder aangehaalde internationale onderzoek eindigde Duitsland dan ook op plaats 55, twintig plaatsen boven Nederland. Geen topper, maar als groot land middenin Europa, een meer dan redelijke prestatie.

20.5 Nabeschuwing

Het maakt mij natuurlijk kwetsbaar mijn eigen ziekte en herstel te koppelen aan het crisismanagement in twee landen die mij – als kind van beide en man van de grens – na aan het hart liggen. Maar onmiskenbaar is, dat er zo ontzettend veel te leren is en men het eigen land pas beter begrijpt wanneer men ook ziet hoe het elders gaat. Patiënten wisselen ervaringen uit. Landen in crisis zouden dat ook meer moeten doen. Sinds het begin van deze eeuw groeit de interesse en de rol van de Europese Unie op dit gebied. Een pionier was, na de vuurwerkcramp, mijn voorganger en voorbeeld Jan Mans, die op 18 februari jl. overleed. Aan hem draag ik dit artikel dan ook met eerbied en liefde op. Mensen sterven, ideeën leven voort.



Foto: Shutterstock

21

COVID-19: de psychosociale impact van een crisis in slow motion

Michel Dückers, Mark Bosmans, Femke de Zwart

21.1 Inleiding

Van eerdere rampen en crises weten we dat ze grote gevolgen kunnen hebben voor het welzijn en de gezondheid van mensen die ermee te maken krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor mensen die doods-dreiging meemaken, een dierbare verliezen of wanneer andere zaken die ertoe doen op het spel komen te staan. Ook weten we dat een ramp ingrijpt in menselijke relaties en gemeenschappen verstoort. Het gros van die kennis ontleen we aan zogenoemde flitsrampen, zoals natuur-rampen (als overstromingen en aardbevingen), industriële ongelukken, terreuraanslagen en vliegtuig-, trein- en scheepsrampen. Het zijn plotselinge gebeurtenissen met zichtbare menselijke verliezen.

Deze bundel staat in het teken van de coronacrisis; een crisis die zich in slow motion voltrekt, met een ongekende impact op mens en samenleving. Het is een crisis waarvan de reikwijdte en duur van de gevolgen onvergelijkbaar zijn met andere crises waarmee we de afgelopen decennia te maken kregen. Slechts weinigen hadden begin 2020 kunnen vermoeden dat een nieuw coronavirus de hele wereld zo langdurig in zijn greep zou houden. Overheden, burgers en bedrijven, ook in Nederland, werden gedwongen om haast een onmogelijke afweging te maken tussen kortetermijnmaatregelen om de zorgcapaciteit en kwetsbare groepen te beschermen versus het minimaliseren van vervolgschade in zo ongeveer iedere sector van de samenleving en elk aspect van het maatschappelijk leven.

In dit hoofdstuk richten we ons op de inzet vanuit meerdere organisaties om landelijk de publieke gezondheid te dienen, met het oog op de

psychosociale aspecten van de coronacrisis.¹ Daarbij gaan we op hoofdlijnen in op maatregelen die veelal op de achtergrond zijn uitgevoerd om gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) en andere partijen te adviseren en ondersteuning te bieden bij hun crisisrollen en -taken. We staan ook kort stil bij de uitgangspunten van psychosociale hulpverlening en gezondheidskundig onderzoek – twee taken met een wettelijke grondslag die vanuit een publiek gezondheidsperspectief aan de orde zijn bij crises en ook tijdens de coronacrisis als uitgangspunt worden gehanteerd. In de beschouwing staan we stil bij lessen, zowel uit deze crisis als eerder getrokken uit evaluaties van psychosociale ondersteuning en zorg bij rampen en crises sinds de Bijlmerramp in 1992.

21.2 Feitenrelaas

De eerste en tweede besmettingsgolf

Na een plotselinge opmars verspreidt het coronavirus zich in Nederland snel. In maart 2020 lopen verpleegafdelingen en ic's in hoog tempo vol met coronapatiënten. Haastig wordt de ic-capaciteit vergroot. De reguliere niet-spoedeisende ziekenhuiszorg valt grotendeels stil. Zodra op 15 maart de grens van duizend COVID-19-patiënten wordt bereikt, volgen de eerste strenge maatregelen. Het kabinet besluit tot sluiting van scholen, kinderdagverblijven, horeca en sportclubs. Op 23 maart volgt een aanvullende verscherping in de vorm van een 'intelligente lockdown'. Vanaf eind april loopt de ziekenhuisbezetting langzaam terug en is de eerste golf van besmettingen achter de rug.

In de zomerperiode zijn er relatief weinig besmettingen, maar vanaf begin september loopt het aantal weer sterk op. Ook de ziekenhuisbezetting neemt snel toe. De tweede golf uit zich in een fors groter aantal besmettingen dan tijdens de eerste golf. Het aanzwellen van de tweede besmettingsgolf leidt ertoe dat het kabinet op 14 oktober de landelijke maatregelen aanscherpt.

1 De auteurs zijn lid van het Coördinatieteam PSH-GOR dat sinds maart 2020 wekelijks online vergadert om regionale en landelijke overheden te adviseren en te ondersteunen rondom de psychosociale aspecten van de coronacrisis. Het coördinatieteam bestaat uit medewerkers van het RIVM, GGD GHOR Nederland, ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum en Nivel. Dit hoofdstuk is gebaseerd op ervaringen van de auteurs en opgesteld op persoonlijke titel.

In december 2020 komt er een complicatie bij: ook in Nederland wordt een besmettelijkere mutatie van het coronavirus aangetroffen die zich ook via jongeren onder de 18 jaar blijkt te verspreiden; een bevolkingsgroep waarvan tot dan toe is aangenomen dat deze nauwelijks een rol speelt in de verspreiding van het virus. Omdat de 'gedeeltelijke lockdown' te weinig effect heeft, en met het oog op de besmettelijkere mutatie van het virus, volgt op 15 december een 'harde lockdown'.

Maatschappelijke gevolgen

Het virus en de maatregelen hebben enorme maatschappelijke gevolgen. Een rondgang onder experts in het voorjaar van 2020 levert een pessimistisch beeld op van onder meer de sociale (inclusief mentale) en economische gevolgen van deze crisis voor de komende periode (Berger et al., 2020). Deels wordt dat al zichtbaar in 2020. De acute en de reguliere zorg staan onder druk. Er is sprake van uitgestelde (niet-spoedeisende) zorg waarvan onzeker is wat de effecten op termijn zullen zijn (Van Giessen et al., 2020). Daarnaast heeft de crisis duidelijk economische effecten. Door de lockdowns en het vele thuiswerken neemt de consumptie sterk af. In het eerste kwartaal van 2020 vertoont de economie een krimp van 1,5 procent (gemeten in bbp) vergeleken met een kwartaal eerder, in het tweede kwartaal krimpt de economie met 8,5 procent. Veel bedrijven zien hun inkomsten teruglopen door de maatregelen. Omdat de overheid verschillende steunmaatregelen beschikbaar stelt, blijven massale faillissementen vooralsnog uit. Wel vallen er veel ontslagen, met name in de horeca en de reisbranche, met een toename aan werkloosheid tot gevolg, al is hierin vanaf september enig herstel zichtbaar.² Opvallend genoeg blijft, ondanks het voortduren van de crisis en de voelbare effecten voor de samenleving, het draagvlak voor de maatregelen overwegend hoog. Dit blijkt uit doorlopende metingen binnen burgerpanels van onder meer de Corona Gedragsunit van het RIVM, het Nivel en I&O Research. De panelonderzoeken laten niettemin zien dat het voor veel mensen steeds moeilijker wordt zich aan de maatregelen te houden. Zo wordt er tijdens de tweede golf

2 CBS, 17 december 2020. Nieuws: 'Werkloosheid in november verder gedaald'. Op 9 april 2021 ontleend aan www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/51/werkloosheid-in-november-verder-gedaald.

veel minder thuis gewerkt dan tijdens de eerste golf.³ Ook is er sprake van maatschappelijke onrust en onvrede ten gevolge van het gevoerde coronabeleid. Eind april worden de eerste grote demonstraties tegen het coronabeleid georganiseerd.

21.3 Algemene uitgangspunten psychosociale hulpverlening

De kennis over de psychosociale aspecten van crises is sterk gestoeld op onderzoek vanuit de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). De Nederlandse ‘Multidisciplinaire richtlijn vroegtijdige psychosociale interventies na rampen, terrorisme en andere schokkende gebeurtenissen’ uit 2007, ontwikkeld door Stichting Impact en het Trimbos-instituut, had een sterke GGZ-focus. Tijdens de herziening van de richtlijn in 2014 is deze getransformeerd naar een publieke gezondheidsrichtlijn.⁴ De titel is toen gewijzigd in ‘Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises’. Psychosociale ondersteuning en zorg heeft als doelstelling om:

- bij te dragen aan een gevoel van controle, veiligheid, geruststelling, zelfredzaamheid van individu en gemeenschap, sociale verbondenheid en hoop;
- tijdig te signaleren wie hulp nodig heeft (triage) en blijvend in te spelen op actuele behoeften en (psychische) problemen en daarbij te anticiperen op risicofactoren, waaronder bronnen van stress.

In de richtlijn wordt een zestal principes genoemd die leidend zijn voor het bieden van hulp en ondersteuning (zie onderstaande tabel). In de context van de coronacrisis zijn deze principes als uitgangspunt gehanteerd.

3 NOS, 3 november 2020. Nieuws: “‘Werk thuis’, zegt kabinet. En toch doen we dat steeds minder’. Op 9 april 2021 ontleend aan nos.nl/artikel/2355071-werk-thuis-zegt-kabinet-en-toch-doen-we-dat-steeds-minder.html.

4 Zoals emeritus hoogleraar Cor Spreeuwenberg bij de presentatie van de richtlijn expliciet constateerde.

Principes uit de richtlijn psychosociale hulpverlening

1. Sluit aan bij behoeften, problemen en risicofactoren

- Benoem doelgroepen op basis van risicofactoren.
- Monitor hun behoeften en problemen doorlopend, geordend langs de vijf psychosociale hulpverleningscategorieën: basishulp, informatie, emotionele en sociale steun, praktische hulp en zorg bij gezondheidsklachten – van preventie tot behandeling. Dit vereist afstemming met organisaties in andere kolommen.
- Zorg dat advies en andere ondersteuning aansluit op doelgroepen en gesignaleerde behoeften en problemen.

2. Sluit aan bij dynamiek en fase

- Iedere gebeurtenis is anders. Omstandigheden en impact variëren. Behoeften, problemen en de aanwezigheid van risicofactoren dus ook. Iedere fase na de ramp vraagt iets anders. Verliesverwerking kent verschillende stadia. Zorg daarom dat advies en andere ondersteuning meegroeit.

3. Sluit aan bij veerkracht en zelfredzaamheid

- Naar schatting komt het overgrote deel van de getroffen en de gevolgen van een ramp te boven zonder dat professionele hulp nodig is. Hulpverleners, overheden en organisaties zullen oog moeten hebben voor herstelvermogens en kwetsbaarheden. Dit voorkomt dat men te veel of te weinig doet. Kijk ook eerst naar welke hulpbronnen er zijn in de directe omgeving van een getroffen(e) (kringenmodel).⁵

4. Sluit aan bij de context van de getroffen(e)

- Voorgaande uitgangspunten gelden over het algemeen. Ondanks patronen is ieder individu uniek. Dit komt tot uiting in behoeften, herstelvermogens, kwetsbaarheden en problemen van de individuele getroffen(e). Bij het verlenen van psychosociale hulpverlening dient zo veel mogelijk te worden aangesloten bij diens context. Professionele zorgverleners en vrijwilligers dragen zorg voor individuele dienstverlening, maar het is van belang om te blijven volgen waar het bieden van maatwerk een probleem dreigt te worden.

5 Het kringenmodel is een model waarbij de getroffen(e) in het midden geplaatst staat en er naar buiten toe steeds een ring wordt toegevoegd, eerst met naasten, vrienden, collega's, nuldijjn en dan, waar een professionele blik aan de orde is, via de eerste lijn naar meer specialistische zorg.

5. Sluit aan bij aanwezige hulpverleningscapaciteit

- De kans is groot dat er in het gebied waar zich de gebeurtenis heeft voorgedaan of in de omgeving van de getroffen al sociale steunbronnen of professionele capaciteit aanwezig zijn. Benut eerst deze capaciteit voordat wordt besloten tot aanvullende psychosociale hulpverlening of opschaling van capaciteit.

6. Evalueer de psychosociale hulpverlening

- Deels zit de evaluatie in het monitoren dat al plaatsvindt onder de bovengenoemde punten. Uiteindelijk is het van belang om (met het oog op een toekomstige crisis of pandemie) te evalueren hoe de psychosociale hulpverlening is opgezet en uitgevoerd, zowel regionaal als landelijk.

Bron: Impact, 2014

Voor het gezondheidsonderzoek zijn eveneens uitgangspunten vastgesteld. Deze staan beschreven in de ‘Handreiking GOR’ uit 2014. Het gaat om een wettelijke taak: het via onderzoek verwerven van inzicht in de gezondheidstoestand van degenen die door een ramp worden getroffen (art. 2, lid 1, Besluit Publieke Gezondheid). Het gaat om ‘onderzoek (...) naar de psychische en fysieke gezondheid en naar de zorg- en ondersteuningsbehoeften van getroffen’ (Ijzermans, Claassen & Van der Ree, 2014). Het gezondheidsonderzoek stelt in staat om de beeld-, en oordeels- en besluitvorming rondom de crisis die zich voordoet, te voeden met informatie over de gezondheid en zorg- en ondersteuningsbehoeften van getroffen. Daarmee is het dienstbaar aan de psychosociale hulpverlening die hierop dient voort te bouwen (Dückers et al., 2017). Om dit in de praktijk te bevorderen is een leidraad ontwikkeld voor GGD'en (Dückers et al., 2021).⁶

21.4 Analyse

In deze paragraaf zullen we aan de hand van de coronacrisis reflecteren op bovenstaande basisprincipes. Wat betekent deze ‘*slow onset*’-crisis voor de psychosociale ondersteuning, en bieden deze basisprincipes voldoende handvatten voor de praktijk?

6 De versie uit 2021 is aangevuld met ervaringen opgedaan tijdens de coronacrisis.

21.4.1 Sluit aan bij behoeften, problemen en risicofactoren

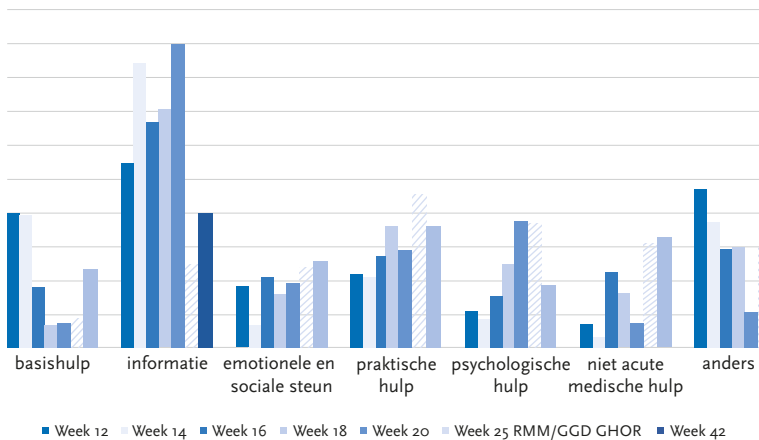
In tegenstelling tot flitsrampen, waarbij er vaak een redelijk scherp afgebakende groep getroffen en betrokkenen is, is bij de coronacrisis – zoals in het feitenrelaas is geschetst – de hele maatschappij in meer of mindere mate getroffen. Dit maakt dat er een zeer grote diversiteit aan (kwetsbare) doelgroepen te identificeren is. ‘Kwetsbare groepen’ is een containerbegrip, zoals ook Kraaij-Dirkzwager et al. (2020) beschrijven. Hoewel de individuele context van mensen verschillend is, richten we ons vanuit het coördinatieteam primair op groepen. De psychosociale hulpverlening biedt collectieve interventies, waarbij het mogelijk is om, conform het kringenmodel (zie noot 5), op te schalen naar individuele zorg, vertrouwend op het zorgsysteem met de huisarts als poortwachter.⁷ Om te kunnen begrijpen of dit allemaal voldoende goed uitpakt, is het van belang om inzicht te hebben in hoe de crisis en de maatregelen specifieke groepen treffen. Wat zijn hun specifieke behoeften en problemen? Welke risicofactoren en beschermende factoren zijn er voor het mogelijk ontwikkelen van psychosociale problemen? Dit is voor diverse groepen in de samenleving anders. Deels zien we groepen die voor de crisis al kwetsbaar waren, zoals ouderen, jongeren, laag opgeleiden en mensen met een migratie-achtergrond. Maar deels zijn het ook nieuwe groepen, zoals ondernemers die voorheen een financieel gezond bedrijf hadden en nu hun inkomsten enorm zien teruglopen, of patiënten met langdurige COVID (De Klerk et al., 2021). Doordat sommige groepen die al kwetsbaar waren, nu extra geraakt worden, leidt de crisis mogelijk ook tot een vergroting van sociaaleconomische gezondheidsverschillen (Horton, 2020; RVS, 2020). Een lijst met kwetsbare groepen zal nooit helemaal compleet zijn, en verandert bovendien over de tijd.

Om een beeld te vormen van de zorgbehoefte is het coördinatieteam in maart 2020 gestart met het uitvoeren van zogenoemde *rapid needs assessments*, een werkwijze waarbij informatie verzameld wordt uit bestaande informatiebronnen om een indicatief inzicht te verkrijgen in

7 Tijdens de coronacrisis is dit moeilijker gebleken omdat de huisarts en ook andere professionals fysiek minder toegankelijk waren.

de behoeften van diverse doelgroepen.⁸ Ter ondersteuning werd onder andere gebruikgemaakt van panelmetingen met het Nivel Consumentenpanel Zorg en de Corona Gedragsunit om de behoefte aan extra zorg en ondersteuning als gevolg van de coronacrisis onder de Nederlandse bevolking te peilen.⁹ Hieruit bleek stevast dat een overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking hieraan geen behoefte had. De behoefte aan zorg en ondersteuning schommelde tussen de 2 en 4 procent van de ondervraagden. Hoewel de metingen zowel tijdens de eerste en tweede besmettingsgolf als daartussen plaatvonden, bleek de omvang van de groep zorgbehoevenden dus relatief beperkt en stabiel, wat het beeld bevestigt van een veerkrachtige en zelfredzame algehele populatie. Wel trad er een verschuiving op in het soort ondersteuning waaraan behoefte bestond (zie figuur 21.1).

Figuur 21.1 Behoeften aan zorg en ondersteuning, gemeten over de periode van week 12 t/m week 42, 2020



NB De gegevens zoals weergegeven hebben steeds betrekking op de 2 tot 4 procent van de ondervraagden die aangaf behoefte te hebben aan ondersteuning en zorg.

- 8 De groepen zijn vergelijkbaar met de inventarisatie van kwetsbare groepen zoals beschreven in Kraaij-Dirkzwager et al., 2020.
- 9 Hiervoor zijn metingen uitgevoerd in het Nivel Consumentenpanel en onder een panel van alle GGD'en.

21.4.2 Sluit aan bij dynamiek en fase

Het klassieke denkmodel vanuit de rampenpsychologie, waarbij de getroffen gemeenschap verschillende fasen doorloopt (zie bijvoorbeeld Raphael, 1986), lijkt ook op te gaan tijdens de coronacrisis. In het begin was er veel sociale steun, vertrouwen in de overheid en in onszelf, dat we door deze crisis gaan komen, goede hoop, enzovoort. Op een gegeven moment sloeg dat om in desillusie. De pijn werd voelbaar, het ongeduld en de onrust namen toe. Het vertrouwen raakte zoek. Meerdere internationale onderzoeken laten zien dat dit speelde in vele samenlevingen in de tweede helft van 2020. Ook Nederland snakte naar verbetering, terwijl het noodregime de teugels strak hield. Een gevolg hiervan was, dat communicatie vanuit de overheid en knelpunten in de voortgang van crisismaatregelen (waaronder het vaccinatieprogramma) extra zwaar wogen. Bestuurders stonden voor een ingewikkeld dilemma in de betekenisgeving: enerzijds moest men hoop bieden, maar als er te veel werd beloofd, was men direct kwetsbaar en vatbaar voor kritiek. De dynamiek en fasering doen ertoe. Ze zijn bepalend voor de interactie tussen burger en overheid. Maar ongeacht het grillige verloop van een crisis en de fasen die daarbinnen te onderscheiden zijn, is het van belang om te blijven monitoren en flankerend beleid te bieden om een ramp na de ramp te voorkomen. Hiervoor moeten we over de tijd blijven kijken naar behoeften en problemen.

21.4.3 Sluit aan bij veerkracht en zelfredzaamheid en de context van de getroffen

De insteek van het coördinatieteam is steeds gericht op het identificeren van het punt waar mensen verminderd zelfredzaam blijken en kwetsbaarheden tot problemen leiden. Om die reden zijn de *rapid needs assessments* uitgevoerd, maar met het oog op de brede impact en verwachte duur zijn ook maatregelen genomen om dit te kunnen blijven volgen en om een centraal platform te creëren voor informatie en ondersteuning, ingegeven door ervaringen met eerdere rampen.

Integrale gezondheidsmonitor

Steeds duidelijker wordt dat de coronacrisis een lange staart zal krijgen. Zowel op korte als langere termijn zijn er gezondheidsrisico's voor vele groepen. In juni 2020 is vanuit het coördinatieteam gestart met de voorbereidingen van een brede integrale gezondheidsmonitor. Begin 2021 ging deze gezondheidsmonitor van start, onder coördinatie van het RIVM en GGD GHOR Nederland en gefaciliteerd door ZonMw en het ministerie van VWS. Er zal worden voortgebouwd op de bestaande monitoringscapaciteit van de 25 GGD'en. Om de monitor op een effectieve en efficiënte manier op te zetten, wordt bovendien samengewerkt met vele onderzoeksinstituten en kennisorganisaties om relevante registraties en bestaande cohorten zo veel mogelijk te benutten. Daarbij wordt nadrukkelijk aangesloten bij de kennisbehoefte van verantwoordelijke autoriteiten, zoals gemeente, GGD, veiligheidsregio en nationale overheid. De monitoringsactiviteiten in het kader van het gezondheidsonderzoek vormen een deelprogramma van het COVID-19-programma van ZonMw. Ze voorzien in voeding voor de verdere invulling van de herstelprogramma's waaraan begin 2021 en in de nabije toekomst op allerlei plekken in ons land wordt gewerkt.

Online éénloketfunctie mentale gezondheid: Steunpunt Coronazorgen

In lijn met de lessen die sinds de Bijlmerramp uit 1992 zijn opgedaan, is door het coördinatieteam vanaf maart 2020 gewerkt aan het inrichten van een éénloketfunctie, waarvan de online vorm een informatie- en verwijscentrum (IVC) wordt genoemd (Dückers et al., 2019).¹⁰ Het gaat om een centrale plek waar mensen terecht kunnen met zorgen en waar zij informatie kunnen vinden over psychosociale aspecten van de crisis, met verwijzingen naar vele initiatieven die tijdens de coronacrisis zijn ontplooid, deels vanuit vaste diensten. De éénloketfunctie kreeg in de eerste maanden van 2020 vorm onder de naam 'Steunpunt Coronazorgen' en moet meegroeien met veranderende behoeften en

10 Deze éénloketfunctie wordt mogelijk gemaakt met steun vanuit het ministerie van VWS en gerealiseerd door ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum in samenwerking met het RIVM, GGD GHOR Nederland en het Nivel.

steeds betrouwbare informatie en verwijzingen bevatten, bij voorkeur naar ondersteuning en zorg in de eigen omgeving van mensen.¹¹

21.4.4 Sluit aan bij aanwezige hulpverleningscapaciteit

Het coördinatieteam maakt deel uit van een doorlopende dialoog met vertegenwoordigers van gemeenten, ministeries, GGD'en, veiligheidsregio's, kennisinstituten, zorginstellingen en hulporganisaties als Rode Kruis en Slachtofferhulp Nederland, deels onder de mantel van het Landelijke Operationeel Team Corona. Terugkerende bijeenkomsten en een-op-een-gesprekken helpen het coördinatieteam om zicht te houden op ontwikkelingen die van belang zijn voor de psychosociale hulpverlening en het gezondheidsonderzoek en omgekeerd, ze stellen in staat om partnerorganisaties te informeren over opgedane inzichten en gericht verbinding te zoeken zodra specifieke ondersteuning en zorg aan de orde is.

21.4.5 Evalueer de psychosociale hulpverlening

Het belang van evaluatie heeft geen moment ter discussie gestaan. Evaluaties zijn onmisbaar om te leren van wat er landelijk en regionaal goed en minder goed ging. Evaluatie vond in 2020 het hele jaar door plaats, om te verifiëren waar extra inzet nodig was en waar knelpunten optraden, maar zeker ook met het oog op de verdere ontwikkeling van het steunpunt. Evaluatie moet helpen vaststellen of een platform als het steunpunt, dat afwijkt van eerdere online loketten voor bijvoorbeeld nabestaanden van de vliegcrash in Tripoli (2010) en de vlucht MH17

11 Om een professionele achterwacht te bieden voor mensen die het steunpunt bezoeken is op de achtergrond een verbinding gerealiseerd met het Contactpunt psychosociale ondersteuning voor zorgprofessionals. Dit contactpunt, bemenst door ARQ IVP, is zeven dagen per week bereikbaar tussen 8.30 en 21.30 uur en heeft als doel (medische) zorgprofessionals en hun leidinggevenden zo goed mogelijk te ondersteunen bij de psychosociale aspecten van hun werk met betrekking tot het coronavirus.

(2014),¹² een nuttige vorm blijft, verbetering behoeft of zelfs overbodig wordt. Voor specifieke doelgroepen worden sinds 2020 afzonderlijke websites onderhouden. Het is denkbaar dat de kerninhoud integraal wordt meegenomen in lokale loketten van gemeenten waar individueel maatwerk wordt geboden.

21.4.6 Aanvullende inzichten

Naast de reflectie per uitgangspunt uit de richtlijn, heeft de coronacrisis een aantal aanvullende inzichten opgeleverd die wij van belang achten voor de toekomstige invulling van gezondheidsonderzoek, ondersteuning en zorg bij crises.

Van nazorg naar herstel

De kennisontwikkeling en praktische werkzaamheden rondom psychosociale hulpverlening en gezondheidsonderzoek bij rampen en crises worden de laatste jaren vaak aangevlogen onder de noemer ‘nazorg’. Net als ‘nafase’ is het een term die niet helemaal logisch is bij een langdurige crisis.¹³ Voor de samenleving als geheel blijft de crisis voortduren. De principes zoals beschreven in dit hoofdstuk, en ook de maatregelen in gang gezet tijdens de coronacrisis, zijn gericht op het verminderen van risico’s, het oplossen van problemen en het bevorderen van herstel ongeacht de fase.

Psychosociale thematiek als integraal onderdeel van de nafase

Het coördinatieteam is steeds doordrongen geweest van de noodzaak om al in het begin van de crisis na te denken over en voorbereidingen te treffen voor maatregelen op langere termijn (maanden, jaren). Desalniettemin is het zonneklaar dat het ingewikkeld is om dit vorm te geven in de waan van de dag van de crisis, gericht op thema’s die

- 12 Die eerdere IVC’s beschikten over een open omgeving met meer algemene informatie en daarnaast over een gesloten omgeving met gepersonaliseerde informatie-uitwisseling, fora en faciliteiten voor lotgenotencontact. Het steunpunt bevat alleen de open omgeving met meer algemene informatie.
- 13 Het gangbare onderscheid dat in de veiligheidsketen wordt gemaakt tussen met name de acute fase (respons/repressie) en nafase (herstel/nazorg) is bij langzame crises op korte termijn minder bruikbaar. In de praktijk lopen beheersing van de uitbraak en zorg voor gedupeerden door elkaar.

noodzakelijk zijn en alle aandacht vragen. Terugkijkend valt op dat het gedachtegoed uit de ‘Rijksbrede visie en strategie voor de nafase’, waarvan kernelementen zoals het opstellen van een plan voor de nafase, in 2020 nog niet is uitgewerkt.¹⁴ Zodra dit gaat gebeuren, is het zaak de psychosociale ondersteuning en zorg, evenals het gezondheidsonderzoek (dat dienstbaar is aan beleidsontwikkeling), hierin integraal mee te nemen.

Vertegenwoordiging van getroffen en in besluitvorming

Een cruciaal dilemma in de aanpak van de coronacrisis is, gechargeerd: beschermen we de acute zorgcapaciteit op korte termijn of minimaliseren we brede maatschappelijke vervolgschade? In de eerste maanden heeft dat eerste de boventoon gevoerd. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat de crisisadvisering sterk vanuit medische en virologische kennis is ingestoken. Die aanpak is al vroeg ter discussie gesteld.¹⁵ Even kreeg het zogenoemde Red Team, dat een bredere blik hanteert, een min of meer formele status als tegendenker, maar dit is niet omgezet naar transparante aanpassingen in de crisisadviesstructuur. Voor het draagvlak in de samenleving is het raadzaam als partijen die geraakt worden door maatregelen zich ook vertegenwoordigd voelen in de besluitvorming (zie hierna).

De menselijke maat

Een recent onderzoek in de context van de Groninger aardgasbevingsproblematiek wijst op het onvermogen van overheden en instanties om effectief door te dringen in de leefwereld van gedupeerde burgers die vooral worden geconfronteerd met procesmaatregelen en achterblijvende progressie in herstel van schade en leefbaarheid (Stroebe et al., 2020). Bij de verdere invulling van het herstel tijdens de coronacrisis

- 14 In het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (2016) wordt onder de nafase verstaan: ‘alle activiteiten die na afschaling van de nationale crisisorganisatie plaatsvinden om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen of op te heffen en zo snel mogelijk terug te keren naar het dagelijks leven’.
- 15 Zie bijvoorbeeld het blog waarin wordt gepleit voor een ‘impact managementteam’ als tegenhanger van het Outbreak Management Team; IFV, 21 april 2020. Nieuws: ‘Beste Mark: initieer een IMT!’. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ifv.nl/nieuws/Paginas/Beste-Mark-initieer-een-IMT.aspx.

is het van groot belang dat overheden en dienstverleners zorgen dat ze effectief de menselijke maat weten vast te houden.

Bevorderen verwevenheid crisiscapaciteit en reguliere organisatie

Het ontbreekt in crisissituaties altijd aan tijd, capaciteit en informatie. Verschillende dilemma's in dit hoofdstuk zijn daarop terug te voeren. De coronacrisis maakt duidelijk dat we anders moeten nadenken over de organisatie van psychosociale hulpverlening en gezondheidsonderzoek. Hoewel beide thema's in feite gaan om een wezenlijk onderdeel van de alledaagse publieke gezondheid, benaderen we ze in crisistijd (onbedoeld) als iets anders, meer opzichzelfstaand, met een eigen terminologie die afwijkt van de reguliere ondersteuning en zorg. Naast richtlijnen, verdiepingsdocumenten en allerlei hulpmiddelen is het de moeite waard om te verkennen of het zinvol is de preparatie meer toe te spitsen op integratie met de reguliere taken van de GGD, zoals gezondheidsbevordering en preventie. Immers, wat vooral nodig is, is dat de professionals, waarop dit hoofdstuk zich richt, binnen het eigen werkgebied kunnen optreden als verbindende partij tussen bestuurders, thematische experts en uitvoeringsonderdelen; als een spin in het crisis-web, met een helikopterblik het interne en externe netwerk (kolom overstijgend) overziend, in staat om te putten uit eigen relevante expertise, maar bovenal in staat om de juiste mensen en expertise aan te trekken voor de beeld- en oordeelsvorming.

21.5 Afronding

2020 was zonder twijfel het jaar dat in het teken stond van de coronapandemie. De schaal, duur en de alom voelbare gevolgen maakten het tot een ongekende crisis. Eigenlijk ging het om een crisis in *slow motion*, die door de continue stroom aan uitdagingen nooit zo voelde. Een ongekende crisis impliceert dat er geen draaiboeken zijn en dat degenen die erop moeten anticiperen ongevoerd zijn. In het geval van het coördinatieteam konden we putten uit eerder opgestelde richtlijnen en standaarden. We kunnen concluderen dat de bestaande kaders en instrumenten tijdens de coronacrisis wel degelijk voorzagen in houvast en structuur. Anderzijds is de specifieke invulling van de werkzaamheden bij deze crisis een voortdurende zoektocht geweest. Risicogroe-

pen en behoeften veranderen in de loop van de tijd. Ook de context verandert continu, en raakt aan veiligheid en bestaanszekerheid. Dit zijn kernvoorwaarden waarin ook moet worden voorzien, zodat verdere inzet voldoende effect kan hebben.

In ieder geval is nog eens duidelijk geworden hoezeer de kennis en organisatie die zich richten op crises, veel meer geïntegreerd moeten worden binnen de reguliere zorgorganisatie. Wat onder de psychosociale ondersteuning en zorgparaplu wordt bepleit, is een wezenlijk onderdeel van de publieke gezondheid, of het nu om crisissituaties gaat of om 'normale' omstandigheden. De psychosociale thematiek kan niet worden losgezien van gezondheidsuitkomsten en gezondheidsdeterminanten in brede zin die bij crises eveneens aan de orde zijn, maar dan meer in het oog springen. Het adresseren daarvan vraagt om langdurige aandacht. De realiteit is dat alle investeringen die nu worden gedaan onder de vlag van preventie ook moeiteloos passen binnen rampenrisicoreductie. Dat kan niet zomaar worden opgepakt door een paar mensen met een beperkte hoeveelheid tijd. Het is een collectieve opdracht van publieke en private partijen.

Tot slot: de coronacrisis is een ongekende crisis die ons crisisbestel nog lang zal bezighouden, voortbouwend op wat er aan voorzieningen is aangebracht in de eerste fasen van de crisis, maar zeker ook daarvoor. Mits de kosten het op korte termijn toelaten kan de crisis nog steeds worden gezien als een aanleiding om diepere problemen aan te pakken die ook verduurzaming en gelijkheid raken, en daarmee uiteindelijk de toekomstbestendigheid van de samenleving.

Literatuur

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten/Geen+tweederangsburgers-Interactief.pdf.
- Abraham, M. & Soomeren, P. van (2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. Amsterdam: DSP-groep.
- ABU (2018). *Arbeidsmigranten van groot belang voor Nederland*. Lijnden: ABU.
- Adams, J. (1995). *Risk*. Londen: UCL Press.
- ANV (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Bilthoven: RIVM.
- Arendt, H. (2009). *De menselijke conditie*. Amsterdam: Boom.
- Becker, R., Honée, L., Boogaard, G. & Geertjes, G.J. (2020). *Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's*, *Coronapapers*, 21 december 2020. Op 9 april 2021 ontleend aan coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/mate-van-juridische-differentiatie-door-veiligheidsregio-s.
- Beer, J. de (2020). De demografische toekomst van Nederland: wat weten we, en wat is nog onzeker?, *Demos*, 36(3), p. 1-4.
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo moeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Berg, J. van den (2019). *Kabinetten verdwijnen, partijen vergaan, maar Rutte blijft eeuwig bestaan*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.parlement.com/id/vl1okz76joyn/nieuws/kabinetten_verdwijnen_partijen_vergaan.
- Berger, E., Duin, M. van, Hemert, D. van & Kerstholt, J. (2020). *Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

- Blake-Beard, S., Shapiro, M. & Ingols, C. (2020). Feminine? Masculine? Androgynous leadership as a necessity in COVID-19. *Gender in Management: An International Journal*, 35(7/8), p. 607-617.
- Boin, A. (2017). *De Grenzeloze Crisis. Uitdagingen voor Politiek en Bestuur* (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., Nooy, K. & Velden, P. van der (2020). *Een verkeerde afslag. Een analyse van de 1 juni demonstratie in Amsterdam*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/artikelen/onderzoeksrapport-demonstratie-dam/.
- Boin, A., Overdijk, W., Ham, C. van der, Hendriks, J. & Sloof, D. (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. Leiden: The Crisis University Press.
- Boon, T. den (2020). *De taal van het nieuwe normaal: Corona in 1000 en enige woorden*. Varik: Weideblik.
- Bovens, M. & Brandsma, G. (2017). *Rutte-2 kampioen gevallen bewindslieden*. Op 9 april 2021 ontleend aan stukroodvlees.nl/rutte-2-kampioen-gevallen-bewindslieden/.
- Brandsma, B. (2016). *Polarisatie: inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Schoonrewoerd: eigen uitgave.
- Brandsma, B. & Rijnja, G. (2021). De bondgenoten staan klaar. Tijd voor het tweede register, *Vakblad C*, editie maart 2021.
- Brouwer, J.G. & Roorda, B. (2020). De juridische ins en outs van de Damdemonstratie op 1 juni 2020, *Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid*, 10 juni 2020. Op 9 april 2021 ontleend aan blog.sbo.nl/veiligheid/damdemonstratie-1-juni-2020/.
- Brown, B. (2013). *De kracht van kwetsbaarheid*. Amsterdam: Bruna.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: How the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer, *Public Administration Review*, 80(5), p. 774-779.
- Clarke, L. (2002). Panic: myth or reality?, *Contexts*, 1(3), p. 21-26.
- Domrose, J., Berger, E., Braakhekke, E. & Duin, M. van (2020). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde ervaringen en inzichten*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

- Dückers, M. et al. (2017). Gezondheidsonderzoek en crisisbeheersing: Een vak apart, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 16(5/6), p. 44-45.
- Dückers, M., Bosmans, M., Baliatsas, C., Domsdorf, T., Vliekmulder, M. & Zwart, F. de (2021). *Leidraad rapid needs assessment bij rampen en crises*. Utrecht: Nivel.
- Dückers, M., Gerbecks, J. & Jacobs, J. (2019). *Voorbereid op éénloket-functies bij rampen en crises: resultaten van een behoeftepeiling onder gemeenten*. Utrecht: Nivel.
- Duin, M. van (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio. Position paper*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van (2020). *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises?* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Bakker, M. (2019). De Stella-brand in Nunspeet: over schuilen, evacueren en ontruimen. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (p. 157-171). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Duin, M. van, Domrose, J., Berger, E. & Dikkenberg, R. van (2020). *Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort oranje*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2020a). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2020b). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2020c). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

- Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Domrose, J., Berger, E. & Leene, M. (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Duin, M. van & Zuidijk, H. (2017). Bandenbrand in Someren; na dagenlange inzet aan banden gelegd. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (p. 235-147). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Easton, D. (1965). *A system analysis of political life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*. The Hague: Eleven.
- Eikenaar, T. & Stokkom, B. van (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Esveldt, I., Kulu-Glasgow, I., Schoorl, J.J. & Solinge, H. van (1995). *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: NIDI.
- Evaluatiecommissie Q-koorts (2010a). *Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ifv.nl/kennisplein/Documents/rapport-evaluatiecommissie-q-koorts_november-2010.pdf.
- Evaluatiecommissie Q-koorts (2010b). *Extra bijlagen. Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ifv.nl/kennisplein/Documents/extra-bijlagen-rapport-evaluatiecommissie-q-koorts_november-2010.pdf.
- Eysink Smeets, M. (2020). Aanpak van coronacrisis vraagt om een breder perspectief, *Secondant*, 28 april 2020. Op 9 april 2021 ontleend aan ccv-secondant.nl/platform/article/aanpak-van-corona-crisis-vraagt-om-een-breder-perspectief.
- Flycatcher (2020). *Natuurbrand De Meinweg*. Maastricht: Flycatcher.
- Frijda, N. (2005). *De emoties*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Gezondheidsraad (2019). *Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide*. Advies nr. 2019/11. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Giessen, A. van et al. (2020). *Impact van de eerste COVID-19 golf op de reguliere zorg en gezondheid. Inventarisatie van de omvang van het probleem en eerste schatting van gezondheidseffecten*. Bilthoven: RIVM (RIVM-rapport 2020-0183).

- Haagsma, J.H., Rümke, T.M., Smits, I., Veer, E. van der & Wiebrens, C.J. (2012). *De sterkte van de arm: feiten en mythes*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Hauber, A. (1994). *Stadswachten. Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Helsloot, I., Groenendaal, J. & Vis, J. (2020). *Literatuuronderzoek: wat weten we nu eigenlijk van het coronavirus?* Renswoude: Crisislab.
- Horton, R. (2020). Offline: COVID-19 is not a pandemic, *Lancet*, 396, p. 874.
- IFV (2021). *Ervaringen van burgemeesters in het eerste jaar van de coronacrisis*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- IJzermans, C.J. et al. (2005). Health problems of victims before and after disasters: a longitudinal study in general practice, *International Journal of Epidemiology*, 34(4), p. 820-826.
- IJzermans, J., Claassen, T. & Ree, J. van der (2014). *Handreiking gezondheidsonderzoek na rampen: Onderzoek naar psychische en fysieke gezondheid en naar zorg- en ondersteuningsbehoeften na incidenten, crises, ongevallen en rampen*. Bilthoven: RIVM.
- Jennissen, R.P.W. (2012). Inleiding: definities, theorieën en leeswijzer. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jennissen, R., Ooijevaar, J. & Nicolaas, H. (2014). Arbeidsmigratie. In R. Jennissen & H. Nicolaas (red.), *De Nederlandse Migratiekaart 2013*. Den Haag: WODC Cahier 2014-8.
- Jong, W. (2013). Tentenkamp bij aanmeldcentrum in Ter Apel. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (p. 123-137). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jong, W. (2019). *Leiderschap bij crises. Een onderzoek naar de rol van burgemeesters*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Jong, W. & Johannink, R. (2005). *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.burgemeesters.nl/system/files/Als+dat+maar+goed+gaat.pdf.
- Klerk, M. de, Olsthoorn, M., Plaisier, I., Schaper, J. & Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona: ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, P. de (2020). *Mark Rutte*. Leiden: Brooklyn.

- Korsten, A. (2020). *Tien jaar in het Torentje*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Kraaij-Dirkzwager, M.M., Tromp, M.Y. & Torn, P. van der (2020). COVID-19: over welke mensen maken we ons extra zorgen?, *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 99, p. 24-29.
- Lindegaard, M.R., Liebst, L.S., Thomas, J., Ejbye-Ernst, P., Reemst, L. van & Doormaal, N. van (2020). Resultaten van de mondkapjesplicht: naleving, drukte en social distancing in Amsterdam & Rotterdam. Amsterdam: NSCR.
- Lunn, P.D., Belton, C.A., Lavin, C., McGowan, F.P., Timmons, S. & Robertson, D.A. (2020). Using behavioral science to help fight the Coronavirus: A rapid, narrative review, *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1), p. 1-15.
- McGuire, D., Cunningham, J.E., Reynolds, K. & Matthews-Smith, G. (2020). Beating the virus: An examination of the crisis communication approach taken by New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern during the COVID-19 pandemic, *Human Resource Development International*, 23(4), p. 361-379.
- Mills, M.A., Edmondson, D. & Park, C.L. (2007). Trauma and stress response among hurricane Katrina evacuees, *American Journal of Public Health*, 97(Supplement_1), S116-S123.
- Moor, W. de (1997). *Grondslagen van de interne communicatie*. Houten/Bohn: Stafleu & Van Loghum.
- Newton, K. (2020). Government communications, political trust and compliant social behaviour: The politics of COVID-19 in Britain, *The Political Quarterly*, 91(3), p. 502-513.
- Nilsen, A.C.E. & Skarpenes, O. (2020). Coping with COVID-19. Dugnad: A case of the moral premise of the Norwegian welfare state, *International Journal of Sociology and Social Policy*. DOI 10.1108/IJSSP-07-2020-0263.
- Pool, E. van der & Rijnja, G. (2017). *Halte ongemak. Waarderend communiceren maakt het verschil*. Den Haag: Ikpob.
- Raphael, B. (1986). *When disaster strikes: How individuals and communities cope with catastrophe*. New York: Basic Books.
- Rijnja, G. (2012). *Genieten van weerstand* (diss. Enschede).
- Roorda, B. & Brouwer, J.G. (2020). De vrijheid om te demonstreren in coronatijd. *Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Coronacrisis en het recht (deel 11)*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.openbareorde.nl/tijdschrift/coronacrisis-en-het-recht-deel-11/.

- Rorso, P. (2020). The fight against Corona from a Danish cultural perspective, *Journal of Intercultural Management and Ethics*, 3(2), p. 23-31.
- Rubin, O. & Vries, D.H. de (2020). Diverging sensemaking frames during the initial phases of the COVID-19 outbreak in Denmark, *Policy Design and Practice*, 3(3), p. 277-296.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Schulmeister, Ph. (2020). *Uncertainty-EU-Hope. Public opinion in the time of COVID-19*. Brussels: European Parliament. Op 9 april 2021 ontleend aan www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/07/UNCERTAINTYEUHOPE-PUBLIC-OPINION-IN-TIMES-OF-COVID-19.pdf.
- SCP (2020). *Burgerperspectieven 2020-4*. Op 9 april 2021 ontleend aan www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/28/burgerperspectieven-2020-4.
- SCP (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (2018). *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Seydel, E. (2012). *Veerkracht* (afscheidsrede). Enschede: Universiteit Twente.
- Sitalsing, S. (2016). *Mark: Portret van een premier*. Amsterdam: Prometheus.
- Snellen (1987). *Boeiend en geboeid* (oratie Tilburg). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Stokkom, B. van & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox. The art of political decision making*. London: Norton & Company.
- Straalen, E.K. van & Gestel, B. van (2014). Huisvesting voor arbeidsmigranten: Van vakantiehuisje tot kazerne. *Secondant*, 10 juni 2014. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ccvsecondant.nl/platform/article/huisvestingvoor-arbeidsmigranten-van-vakantiehuisjetot-kazerne/.

- Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Schoutens, L., Adams, W. & Boendermaker, M. (2021). *Eindrapport Gronings Perspectief fase 2*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J., Gunther Moor, L. & Stokkom, B. van (2010). De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit. In B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij* (p. 25-50). Apeldoorn: Maklu.
- Terpstra, J.B. & Salet, R. (2020). *Politie in tijden van Corona – over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden. Essay op verzoek van de portefeuille GGP van de Nationale Politie*. Den Haag: Nationale Politie.
- Tiemeijer, W. (2020). *Communicatie en draagvlak Covid-19*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Twist, M. van, Edelenbos, J. & Broek, M. van der (1998). In dilemma's durven denken, *Management & Organisatie*, nr. 5, p. 7-23.
- UNO (2020). *COVID-19 bij verpleeghuisbewoners. Sterfte en risicofactoren voor sterfte*. Op 9 april 2021 ontleend aan unoamsterdam.nl/wp-content/uploads/2020/10/20201012-Factsheet-3-Sterfte-en-risicofactoren-voor-sterfte-definitief-Alleen-lezen.pdf.
- UNO (2021). *COVID-19 bij verpleeghuisbewoners. Morbiditeit en mortaliteit 1e vs 2e golf*. Op 9 april 2021 ontleend aan unoamsterdam.nl/wp-content/uploads/2021/01/20210219Factsheet-4-1e-vs-2e-golf.pdf.
- Uscher-Pines, L. (2009). Health effects of relocation following disaster: A systematic review of the literature, *Disasters*, 33(1), p. 1-22.
- Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (2020). *Tussentijdsverslag COVID-19*. Eindhoven: Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.
- Veiligheidsregio Hollands Midden (2021). *Jaarverslag 2020*. Op 9 april 2021 ontleend aan jaarverslag.vrh.nl/2020/?page=jaarverslag.
- Visschers, R. (2005). Leider in nood? Een historisch onderzoek naar de positie van de Nederlandse minister-president in naoorlogse crisissituaties. In *Omtrent de minister-president. De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief* (p. 69-114). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

- VRU (2008). *Vademecum Crisisbeheersing Burgemeester*. Utrecht: Veiligheidsregio Utrecht. Op 9 april 2021 ontleend aan www.ifv.nl/kennisplein/Documents/043_vademecum_burgemeester.pdf.
- WHO (2000). Air quality guidelines for Europe (second edition). *WHO regional publications European series*, no. 91. Copenhagen: World Health Organization.
- Wijkhuijs, V. et al. (2021, te verschijnen). *Een vernieuwde visie op GRIP*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). De vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Eikenaar, T. (2018). De sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (p. 103-116). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wijkhuijs, V., Duin, M. van, Leentvaar, E., Domrose, J. & Bakker, M. (2020). De containercalamiteit in het Waddengebied. In V. Wijkhuijs & M. van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2019* (p. 59-72). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Afkortingen

boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BCO	bron- en contactonderzoek
Cib	Centrum Infectieziektebestrijding
CO	koolmonoxide
CoPI	commando plaats incident
COV	Centrale Organisatie voor de Vleessector
COVID-19	<i>coronavirus disease 2019</i>
DPG	directeur Publieke Gezondheid
EU	Europese Unie
GAGS	geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
GWWD	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IVC	informatie- en verwijscentrum
JenV	Justitie en Veiligheid
LCMS	landelijk crisismanagementsysteem
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

OvD	officier van dienst
OMT	Outbreak Management Team
OMT-Z	Outbreak Management Team Zoönosen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OZHW	Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden
ppm	<i>parts per million</i>
RBT	regionaal beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	regionaal operationeel team
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TWV	tewerkstellingsvergunning
VVT	Verpleeg- en Verzorgingshuizen en Thuiszorg
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
Wom	Wet openbare manifestaties
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Over de auteurs

Marije Bakker, onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Emily Berger, junior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Jos Bleijenberg, bestuurder a.i. Hanzeheerd

Monica Boevé, strategisch adviseur Onderwijs en Kwaliteit, Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden

Arjen Boin, hoogleraar Public Institutions and Governance aan de Universiteit Leiden

Mark Bosmans, senior onderzoeker Rampen en Milieudreigingen, Nivel
Rijk van den Dikkenberg, senior onderzoeker en docent bij het Instituut Fysieke Veiligheid

Jana Domrose, junior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Michel Dückers, programmaleider Rampen en Milieudreigingen (Nivel) en bijzonder hoogleraar Crises, Veiligheid en Gezondheid (Rijksuniversiteit Groningen & ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum)

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid
Teus Eenkhoorn, directeur Nederlands Openluchtmuseum

Teun Eikenaar, postdoc onderzoeker aan de Radboud Universiteit

Paul 't Hart, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Fred de Klerk, Chief Veterinary Inspector, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Inge van Loo-Verhoeve, manager Wonen Zorg en Welzijn, Hanzeheerd

Marte Luesink, junior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

Marieke Moorman, burgemeester van Bernheze

- Guido Rijnja*, communicatieadviseur bij de Rijksvoorlichtingsdienst, ministerie van Algemene Zaken
- Friso Selten*, onderzoeksassistent bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen, Universiteit Utrecht
- Onno van Veldhuizen*, burgemeester van Enschede, voorzitter Veiligheidsregio Twente, voorzitter bestuur Instituut Fysieke Veiligheid
- Lisette van de Weijer*, bestuurssecretaris Onderwijsgroep Zuid-Hollandse Waarden
- Vina Wijkhuijs*, senior onderzoeker bij het lectoraat Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid
- Willem Woelders*, hoofd Operatiën, Nationale Politie
- Annemieke van de Zijden*, directeur GGD West-Brabant en directeur Publieke Gezondheid, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
- Femke de Zwart*, arts Maatschappij & Gezondheid en coördinator nazorg bij het centrum Gezondheid en Milieu, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu