



Eindrapport van het expertiseteam COVID-19 van de VNG

Voorbij de crisis in coronatijd

Lange termijnstrategie COVID-19 vanuit lokaal perspectief



Colofon

Auteurs

Henk Gossink & Niels Büller

In samenwerking met:

Chantal de Koster, Rienk Janssens, Roelie Lenten, Kevin Schapendonk (VNG)

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

1	Inleiding: Voorbij de crisis in coronatijd	4
2	Schade en herstel	7
2.1	Hoe denken we over schade en opbrengsten?	7
2.2	Schade en opbrengsten in beeld	7
2.3	Analyse: Wat komt vanzelf naar je toe, wat niet?	13
2.4	Handelen vanuit veerkracht	14
3	Vorbereiden en aanpassen	16
3.1	Inleiding: anders kijken	16
3.2	Vorbereiden op het onverwachte	16
3.2	Uitgangspunten voor voorbereiding en aanpassing	17
3.4	Van uitgangspunten naar voorbereid zijn	20
4	Een kwestie van vertrouwen	22
4.1	Vertrouwen in drievoud	22
4.2	Hoe vertrouwen te versterken	23
5	Dynamiek, druk en dilemma's bij een lange termijn strategie	26
5.1	Van hoofdprincipes naar werkprincipes	26
5.2	Denkraam voor lange termijn strategie	27
5.3	Strategie voorbij de crisisaanpak	28
5.4	Strategie op zijn tijd en in de praktijk	29
	Bijlage: samenstelling expertiseteam	31

1 Inleiding: Voorbij de crisis in coronatijd

Het belang van een lange termijnstrategie

De afgelopen twee jaar stonden in het teken van de coronacrisis. Het voelt inmiddels alsof die crisis achter ons ligt. We zijn de crisis voorbij, maar leven nog steeds in coronatijd. Het virus is er immers nog en de sporen die de crisis in de samenleving heeft getrokken, zijn niet uitgewist. Wat er na de zomer staat te gebeuren wat betreft eventuele opleving is bovendien ongewis. Dit is daarom een belangrijk moment om na te denken over een strategie op langere termijn. In de eerste plaats om te leren van wat er is gebeurd. In de tweede plaats om de gevolgen van de coronacrisis onder ogen te zien. Het gaat dan ook om de vraag welk handelingsperspectief voor het lokaal bestuur aan de gevolgen van de crisis verbonden is. Tot slot is het van belang om ons, ook als lokaal bestuur, voor te bereiden op het onverwachte. Voorbij de logica van een crisis groeit het belang om 'pandemie paraatheid' vorm te geven. Vanuit het doel om tot een aanpak te komen waarmee de samenleving zo veel mogelijk open kan blijven.

Wat is er gebeurd?

De coronacrisis kwam via wintersport en carnaval ons land binnen. Die entrée is achteraf gezien symbolisch geweest voor wat er met het virus in maatschappelijke zin ons land binnenkwam. Gezamenlijke vieringen van het leven, in het buitenland vakantie vieren en sportieve dagen afsluiten in horeca. Het kwam allemaal op het spel te staan. De eerste periode leidde tot diverse uitingen van onderling meeleven. Van fanfares die voor verpleeghuizen muziek speelden tot het klappen voor de zorg. Achteraf kan daar makkelijk cynisch over worden gedaan, maar de ongekende situatie leidde in eerste instantie vooral tot meer saamhorigheid. Ook het vertrouwen in de overheid steeg tot ongekende hoogten.

Vervolgens werd het virus primair vanuit de logica van medische zorg van een veiligheidsaanpak voorzien. Maatregelen moesten duidelijk en uniform zijn, uitzonderingen werden zoveel mogelijk beperkt en duiding van de actuele coronasituatie werd centraal georganiseerd met een centrale rol voor het OMT. We zaten als Nederland voor de buis om te vernemen wat volgens het kabinet de crisis van ons vroeg. Dat leidde ertoe dat de samenleving eerder lijdend voorwerp, dan drager van de crisisaanpak werd.

Los van die crisisaanpak ontstonden wel degelijk nieuwe ontwikkelingen. Zo raakte de zin 'je staat nog op mute' ingeburgerd in Nederland vergaderland. Ook groeide de aandacht voor gezondheid. Nederland ging massaal aan de ommetjes. Tegelijkertijd raakten vele sporten in verenigingsverband in verdrukking.

De groeiende rol van de overheid in de crisis is een logisch gevolg van de crisisaanpak, de nadruk op beheersing van een moeilijk te beheersen virus. De aanpak is echter gaandeweg steeds meer omstreden geraakt en zelfs bron van toenemende polarisatie. Ruimte voor open discussie bleek beperkt. De gewenste duidelijkheid plaatste alternatieve geluiden in een verdachtenbankje. Er leek sprake van het bekende TINA syndroom (waarbij TINA staat voor *there is no alternative*). Dat werkte niet alleen door in verminderd draagvlak en vertrouwen in de overheid, maar had ook betekenis voor onderlinge verhoudingen. Verschil in opvatting over gehoorzaamheid aan de maatregelen en wenselijkheid van vaccinatie werden een slijtzwam op het werk en tussen familie en vrienden.

Wat zijn de gevolgen?

Op individueel niveau heeft de crisis heel verschillend uitgedaakt. Veel mensen hebben te maken gekregen met verlies, van geliefden en familie, van sociale contacten en van werk. Op maatschappelijk niveau bleek het virus een inzicht uit het zinken van de Titanic te bevestigen. Daar stierf 0,1% van de passagiers in de eerste klasse, terwijl benedende, in de derde klasse, 40% het leven liet. De crisis bevestigt en versterkt bestaande ongelijkheid.

Daarnaast heeft de coronacrisis na verloop van tijd diepe sporen getrokken in het vertrouwen in de overheid. Dat is nog nooit zo laag geweest, al moet hierbij worden genoemd dat er wellicht ook sprake is geweest van een perfecte storm. Op het dieptepunt van de coronacrisis, de winter van 2020 – 2021, toen de vaccinatie nog op gang moest komen, verscheen immers ook het rapport 'Ongekend onrecht' over het kinderopvang toeslagenschandaal.

Een laatste gevolg van de coronacrisis is dat de overheid een stresstest heeft ondergaan, waarbij heel Nederland heeft meegekeken. Waar in het begin van de crisis het zelfvertrouwen van de overheid met begrippen als intelligente lockdown bijdroeg aan de noodzakelijke hoop dat de ongekende situatie zonder veel maatschappelijke pijn zou kunnen worden opgelost, wekten na verloop van tijd de niet nagekomen beloften steeds meer irritaties op. Corona heeft niet alleen een einde gemaakt aan de illusie van de onkwetsbare samenleving, maar heeft ook het beeld van een almachtige, daadkrachtige overheid gerelativeerd. Want wat in beeld is gekomen, zijn grenzen van wat de staat vermag. Het toe-eigenen van de crisis kan worden beschreven als het zwemmen in de 'fix fuik'. Naarmate de overheid meer doet, wordt meer van de overheid verwacht en wanneer die verwachtingen niet realistisch blijken, is het lastig om weer uit die fuik te zwemmen.

Wat biedt dan een lange termijn strategie COVID-19 vanuit lokaal perspectief?

Een team van experts heeft zich gebogen over de vraag welke lange termijn strategie geboden is. We willen lessen trekken uit de crisis, maar niet alleen terugkijken. We kijken ook naar voren, naar opgaven die nog op ons afkomen. We hebben het handelen van de overheid (rijk en gemeenten) kritisch tegen het licht gehouden met als doel mentale ruimte te maken voor nieuwe aanpakken.

Dat is nodig, omdat voorbij de crisis corona blijft en een nieuwe crisis niet kan worden uitgesloten.

Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis en wat vragen die gevolgen van de lokale overheid?

Hoe kunnen we ons aanpassen en voorbereiden op de ontwikkeling van het virus?

Hoe gaan we om met verloren vertrouwen?

In de komende hoofdstukken behandelen wij drie hoofdvragen. De eerste vraag is: wat zijn de gevolgen van de coronacrisis en wat vragen die gevolgen van de lokale overheid? Daarbij bieden we, zonder te pretenderen compleet te zijn, zicht op de reikwijdte van de maatschappelijke gevolgen. We staan zowel stil bij de ruimtelijke, sociale en economische gevolgen en maken onderscheid tussen schade en opbrengsten. De tweede vraag is: hoe kunnen we ons aanpassen en voorbereiden op de ontwikkeling van het virus zodat de samenleving zoveel als mogelijk open kan blijven? Daarbij benoemen we enkele concrete maatregelen, maar gaan vooral in op handzame uitgangspunten om pandemie paraat te zijn. Tot slot gaan we in op de vraag hoe om te gaan met verloren vertrouwen.

Het hoofddoel van een lange termijn strategie is uiteindelijk een samenleving die onder zoveel mogelijk omstandigheden open kan blijven. Daarbij bieden wij niet een kookboek met werkende recepten, al bevat dit eindrapport op punten wel concrete handvatten. Het doel is om te zoeken naar een werkende benadering van een nieuwe maatschappelijke opgave, waarin lokaal bestuur en samenleving elkaar hard nodig zullen hebben. Die zoektocht leidt tot zes hoofdprincipes om voorbereid te zijn op het onverwachte. We vatten ze hier al kort samen. Ze worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 5:

1. De nieuwe situatie vraagt om **robuustheid**. Werk aan buffers en alternatieve opties. Het werken aan robuustheid staat wat op gespannen voet met het dominante efficiëntie denken. Efficiëntie draait om meer doen met minder. Zo worden buffers en alternatieven wegbezuinigd.

Robuustheid gaat juist om handelend vermogen onder onvoorziene omstandigheden, met meerdere opties tot je beschikking. Als de voorspelbaarheid afneemt, zal de vraag naar buffers en alternatieven toenemen. Waar kun je op terugvallen bij (onverwachte) tegenvallers. Welke opties zijn er als de gebruikelijke aanpak niet werkt? Dit wordt ook wel 'optionality' genoemd.

2. De strategie moet eerder gericht zijn op een goed werkend **systeem als geheel**, dan op een 'puntoplossing'. Met alleen kijken naar de R of naar belasting op de intensive care, weten we niet of we voorbereid zijn op het onverwachte. En weten we ook niet of we de juiste maatregelen nemen. Er is overzicht en inzicht nodig in de feitelijke effecten. Deze kennis veronderstelt nabijheid en een goed contact met de relevante netwerken in de (lokale) samenleving.
3. Een belangrijk kenmerk van een goed werkend systeem is **veerkracht**. Die toont zich in initiatieven, in sociale verbanden en in vindrijkheid in de samenleving. Die veerkracht is niet overal even sterk en ontstaat niet vanzelf. Versterken van die veerkracht van de samenleving helpt om aanpakken lokaal duurzaam te maken.
4. Dat betekent ook dat het belangrijk is opgaven te **vermaatschappelijken**. Dat wil zeggen dat een aanpak niet moet worden gemonopoliseerd door de overheid. Deel het eigenaarschap van de aanpak met de samenleving. Een succesvolle aanpak ziet de samenleving als noodzakelijke partner en niet als een partij die beheerst en gehandhaafd moet worden. Het delen van het eigenaarschap betekent ook dat maatschappelijke perspectieven een centralere plek mogen krijgen en dat het eigen perspectief (het 'eigen gelijk') van de overheid daaraan mag worden gerelateerd.
5. Dit veronderstelt ook dat het van groot belang is om **meervoudig te kijken** naar de ontwikkeling. Voorkom een tunnelvisie en een klimaat waarin tegensprekers te gemakkelijk als tegenstanders worden weggezet of zelfs als vijanden worden gedefinieerd. Een complex vraagstuk kent nooit één simpele oplossing. En een langdurig vraagstuk vereist dat meerdere belangen een rol in de aanpak krijgen. Heel praktisch betekent dit dat een overheid die geen tegenspraak organiseert, haar eigen blinde vlekken vormgeeft en zo het noodzakelijk maatschappelijk draagvlak voor een succesvolle aanpak verliest.
6. Ten slotte maakt het belang van een evenwichtige benadering waarin verschillende maatschappelijke perspectieven een rol spelen, het wenselijk te **waken** voor de '**crisis- lokroep**'. Juist die lokroep maakt de verleiding groot om primair terug te vallen op routines en procedures die worden gedictieerd vanuit het veiligheidsdomein. Deze routines staan vaak haaks op de wenselijkheid het eigenaarschap van de aanpak bestuurlijk en maatschappelijk te verbreden.

Om bij deze hoofdprincipes aan te sluiten, het expertiseteam heeft met veel plezier aan deze lange termijn strategie gewerkt, maar is zeker ook op zoek naar tegenspraak. Reacties zijn van harte welkom bij de VNG via covid19@vng.nl.

Paul Depla,

Voorzitter expertiseteam lange termijn strategie Covid-19 VNG

2 Schade en herstel

2.1 Hoe denken we over schade en opbrengsten?

Gemeenten zien zich geconfronteerd met de vraag welke schade als gevolg van de coronacrisis zij willen verzachten. Een eerste stap om deze vraag te beantwoorden is om de schade goed in beeld te brengen. In het inventariseren van de schade schuilt echter het gevaar dat het de logica uitlokt om ook alles wat wordt benoemd aan te willen pakken. Waarbij vaak de overheid als belangrijkste, zo niet als de enige actor wordt gezien om de opgesomde problemen op te lossen. Naast dat weinig gemeenten zich een allesomvattende aanpak kunnen permitteren, is het ook niet nodig en evenmin wenselijk om in deze fix fuik terecht te komen.

Een eerste probleem met de fix fuik is dat het geen oog heeft voor het vele dat al vanzelf gaat. Zo dienen mondige en goed georganiseerde groepen zich vaak al aan voordat de schade goed en wel op de radar van de gemeente zichtbaar is, wordt er met behulp van creativiteit en steun uit de omgeving veel opgelost, en weten velen ook zonder hulp hun weg te vinden naar de reguliere steunvoorzieningen. Een tweede reden om uit de fix fuik te blijven is dat er een veel rijker en kansrijker beeld van de gevolgen ontstaat als naast de schade ook de opbrengsten in beeld worden gebracht. Vaak worden met het in beeld brengen van de opbrengsten ook kansen zichtbaar om de schade aan te pakken. Tot slot, leidt een aanpak van alles ook vaak tot een heleboel net niet helemaal aanpakken. Prioriteren is niet alleen vaak een noodzaak ingegeven vanuit schaarste, maar een inherente waarde om zo gericht het verschil te kunnen maken.

Tegenover de fix fuik stellen wij als perspectief om de gevolgen van de pandemie te bekijken vanuit veerkracht. Bij deze insteek worden gelijktijdig de schade en opbrengsten – in hun onderlinge samenhang – in kaart gebracht. Deze worden vervolgens geanalyseerd vanuit twee richtinggevende vragen: 1) 'Wat komt er vanzelf naar me toe? En hoe sluit ik daarop aan?' en 2) 'Wat komt er niet vanzelf naar me toe en moet ik dus op afstappen?'. Tot slot wordt er geprioriteerd op basis van de vraag waar veerkracht ontbreekt en waar ook geen perspectief ontstaat door het koppelen van de meer veerkrachtige aan de minder veerkrachtige.

Tegenover de 'fix fuik' staat het aansluiten bij en handelen vanuit veerkracht

2.2 Schade en opbrengsten in beeld

Voor het in beeld brengen van de schade en opbrengsten van de pandemie hebben we allereerst een multidisciplinair samengestelde groep experts gevraagd om individueel een 'schadeformulier' in te vullen. In dit 'schadeformulier' werden de experts gevraagd om voor vier typen schade aan te geven welke schade is opgetreden, wie de schade ondervindt en (eventueel) aan te geven waarom deze schade met prioriteit aandacht verdient. De vier typen schade waar onderscheid in werd gemaakt zijn:

1. Sociaal-maatschappelijke schade bij individuen (impact op mentaal welzijn)
2. Sociaal-maatschappelijke schade bij groepen (impact op het maatschappelijk middenveld)
3. Economische schade
4. Gevolgen voor de fysieke/buitenruimte

Als onderdeel van het schadeformulier is aan de experts ook gevraagd om aan te geven welke opbrengsten zij als gevolg van de pandemie zagen. Bij het in beeld brengen van de opbrengsten is onderscheid gemaakt tussen opbrengsten die in principe aflopend zijn (tegen het einde van de pandemie zal zonder extra inspanningen een terugkeer naar normaal optreden), en opbrengsten die een doorlopend karakter hebben (ook na afloop van de pandemie blijven de opbrengsten bestaan).

Op basis van de ingevulde schadeformulieren is in individuele gesprekken met de experts gewerkt

aan een gezamenlijke mindmap waarin de door de experts geïnventariseerde gevolgen werden geplotted en in hun samenhang werden besproken (zie pagina 10 en 11). Zodoende is een rijk en meervoudig beeld gemaakt van de gevolgen van de pandemie.

Er is dus bewust gekozen om een optelsom te maken van de individuele en parate kennis van de individuele experts, in plaats van bijvoorbeeld het over elkaar heen leggen van de talrijke onderzoeksrapporten die over de gevolgen van de pandemie zijn verschenen. De reden voor deze keuze is dat a) dit proces relatief makkelijk en snel herhaald kan worden met lokale experts, om zo een adequaat overzicht te scheppen van de gevolgen in een specifieke gemeente (waar de meeste onderzoeksrapporten landelijke en dus globalere trends laten zien); b) op deze wijze meerdere perspectieven en disciplines gebundeld en in samenhang worden gebracht (waar anders een stapeling van opzichzelfstaande onderzoeksvragen plaatsvindt); c) door de wijze van uitvragen meer ruimte ontstaat om ook gevolgen te benoemen die anders onderbelicht blijven omdat ze lastiger zijn te vertalen in een onderzoeksvraag en/of zijn uit te drukken in (kwantitatieve) onderzoeksresultaten.

Daar staat tegenover dat deze aanpak niet wetenschappelijk is onderbouwd en mogelijk door de selectie van betrokken experts witte vlekken kent. De ambitie is dus niet zozeer om een uitputtend schadebeeld op te leveren, in decimalen achter de komma. De ambitie is wel om een werkwijze te suggereren die zonder al te grote inspanningen lokaal herhaald kan worden en ook resulteert in een lokaal relevante en bruikbare opbrengst.

Schade

Bij de **sociaal-maatschappelijke** schade (individueel) valt als allereerst op dat de experts een brede hoofdcategorie benoemen met de noemer 'Ontwikkelachterstanden jongeren'. Hieronder vallen de al vaak genoemde leerachterstanden die jongeren door de pandemie hebben opgelopen. Het accent wordt echter niet bij de leerachterstanden geplaatst. Sterker nog, er wordt door de experts gewezen op het gevaar dat bij het benadrukken van leerachterstanden een generatie als damaged goods (beschadigde goederen) wordt gelabeld.

Problematischer vinden de experts de stagnatie in de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Als gevolg van de langere tijd geminimaliseerde sociale interactie heeft een groep jongeren geen relaties kunnen opbouwen of grenzen kunnen verkennen. Unieke momenten die horen bij de sociale ontwikkeling op een bepaalde leeftijd – zoals een diploma-uitreiking, introductieweek, tussenjaar of uitwisseling – hebben niet of maar ten dele plaatsgevonden. Hiermee hangt samen dat aan deze groep voor langere tijd de franje van het leven is ontnomen, wat bij sommigen heeft geleid tot een deuk in het vertrouwen in de toekomst. Dit uit zich in vereenzaming, angst, risico op depressie, maar ook op een te grote 'knal drang' nu de maatregelen zijn verdwenen. Verschillende experts zoeken de verklaring voor de toegenomen overlast, rellen en onlusten na de versoepelingen in deze doorgeschoten 'knal drang'.

Verder wordt over de breedte (jongeren en ouderen) een toegenomen kwetsbaarheid geconstateerd bij groepen die voor de pandemie al kwetsbaar waren. Bestaande verschillen zijn verder uitgegroot, waardoor onder andere de kwetsbaarheid van mensen met een lage sociaal-economische status (SES) verder is toegenomen. Dit geldt evengoed voor de gezondheidsverschillen, als voor de kloof tussen de 'cans' – mensen die de vaardigheden bezitten om mee te draaien – en de 'cannots' – diegenen die niet langer kunnen meekomen.

Aansluitend wordt gewezen op de uitgestelde zorg die – zeker bij nieuwe golven in het aantal besmettingen – leidt tot een terugkerende capaciteitsvraag, die op den duur verwordt tot een ethische vraag over kwaliteit van leven en welk ongemak we als maatschappij acceptabel vinden.

Daarnaast is de stijging in het aantal meldingen van huishoudelijke geweld, kindermishandeling en emotionele verwaarlozing genoemd. Waarbij lang niet altijd duidelijk is in hoeverre de meldingen maar een topje van de ijsberg zijn.

Tot slot is een breed gevoel van rouw en verlies gememoreerd. Vanwege de beperkingen zijn begravenissen gemist, plannen uitgesteld en kansen verloren gegaan. Het grootste verlies laat zich daarbij niet goed uitdrukken. Een uitgestelde bruiloft is in te halen, maar een afscheid van de middelbare school of een gemiste begrafenis is dat niet of hooguit ten dele.

Onder de **sociaal-maatschappelijke (collectief)** schade vallen onder meer de al eerdergenoemde toename van overlast, de verdiepte kloof tussen de 'cans' en de cannots' en de toegenomen gezondheidsverschillen. De tweede categorie gevolgen hebben als rode draad dat ze allen een nadelig effect hebben op het sociaal bindweefsel.

Het ogenschijnlijk mildste gevolg is dat de experts waarnemen dat vele organisaties en sectoren zich gedurende de aanpak van de coronacrisis steeds minder gehoord en serieus genomen voelden. Gewezen wordt op onder andere de fieldlabs, die met toewijding en draagvlak vanuit de sector zijn uitgevoerd, waar naar het lijkt waardevolle opbrengsten uit zijn voortgekomen, maar ondanks de diverse aanknopingspunten voor het beleid vanuit de overheid geen gevolg aan is gegeven. Ook vele andere sectoren hebben het gevoel gehad dat ze werden uitgenodigd om mee te praten, dat ze werden aangespoord om met creatieve oplossingen te komen, om toch – schijnbaar onafhankelijk van de merites van de voorstellen – voor een dichte deur te staan als het OMT anders adviseerde en de overheid anders besliste. De teleurstelling over de ruimhartige toenadering in combinatie met de geringe daadwerkelijke inbreng, heeft bij verschillende sectoren volgens de experts scepsis en zelfs wantrouwen richting de overheid gezaaid. Dit gevoel is bij sommige groepen versterkt omdat hun sector die verplicht dicht moest, schijnbaar een mindere waarde had dan andere sectoren die wel open konden blijven. Dit leidde tot vragen zoals: waarom moesten de schouwburgen sluiten, terwijl Schiphol schijnbaar gewoon open kon blijven?

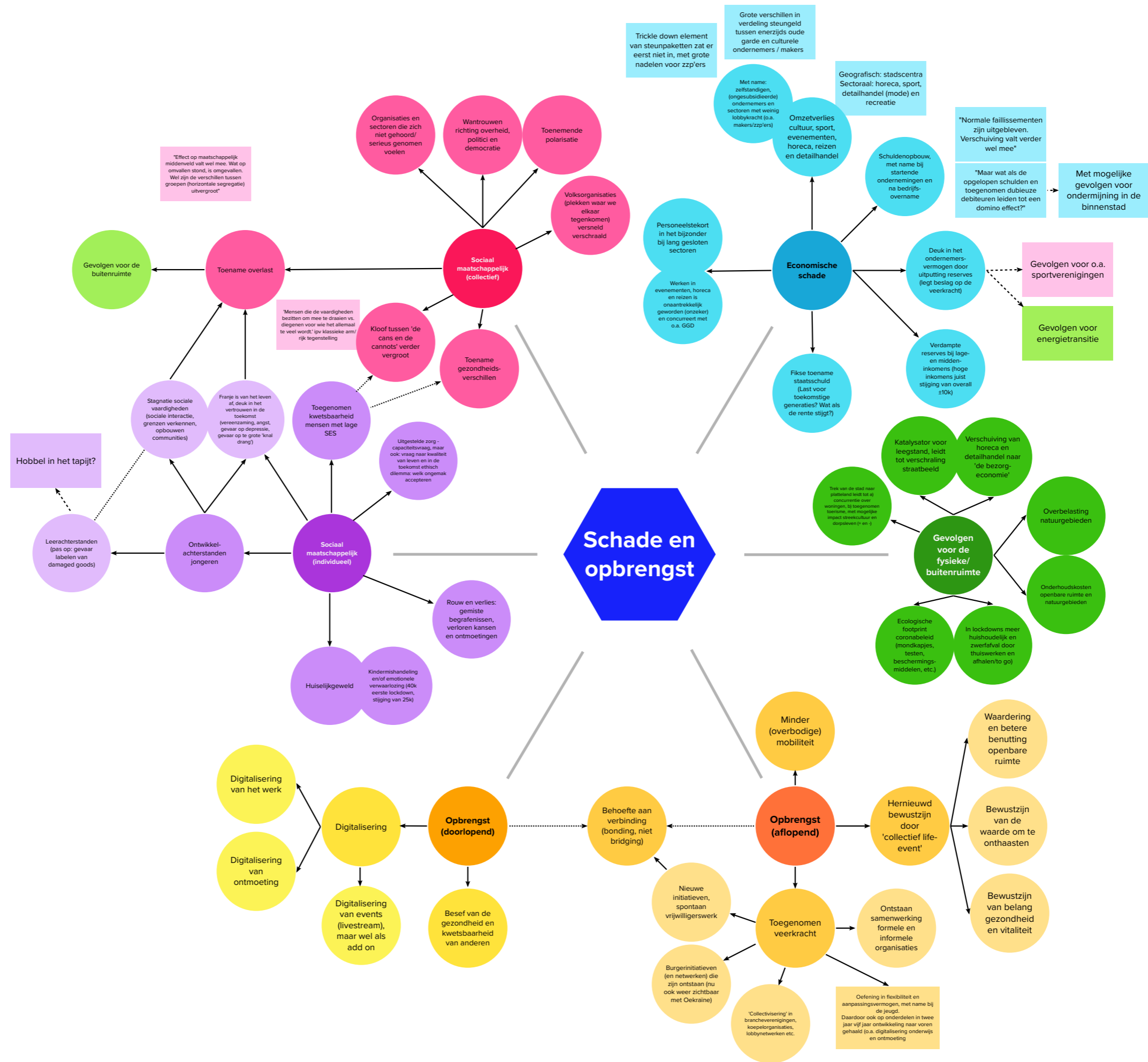
Als meer overkoepelende gevolgen noemen de experts de toegenomen polarisatie en wantrouwen (richting de overheid, politici en zelfs de democratie). Meest zichtbaar werd dit in de eerdergenoemde tweedeling tussen 'wappies' en 'schapen'. Een makkelijke tweedeling waarmee een schijnbare heldere tegenstelling in "goed" en "fout" kan worden gecreëerd. Toch waarschuwen de experts om de breuklijnen te snel te reduceren tot een enkele. Juist een waaier aan maatregelen, van de avondklok tot de schoolsluiting of het uitgaansverbod, heeft bij uiteenlopende groepen tot spanningen geleid en wantrouwen gevoed. Een scherpe tweedeling polariseert, terwijl herkenning en erkenning van verschillende posities in het debat juist kan bijdragen aan de noodzakelijke verbinding en wederzijds begrip in de samenleving.

Wellicht dat het wantrouwen en de polarisatie afnemen naarmate ingrijpende maatregelen voor langere tijd uitblijven. Maar ook dan zien de experts als een potentieel langdurig en ingrijpend gevolg dat de lockdowns hebben geleid tot het versneld verschromen en verdwijnen van de brede maatschappelijke verbanden, de zogeheten volksorganisaties. Volksorganisaties hebben historisch een cruciale rol gespeeld in het in contact brengen van verschillende groepen, subculturen en sociale klassen. De rol van volksorganisaties is sinds het einde van de klassieke verzuiling kleiner aan het worden. De pandemie heeft dit proces nog eens versneld, waardoor het aantal ontmoetingsplekken met mensen buiten de eigen kring tot een dieptepunt lijkt gedaald.

De **economische schade** als gevolg van de coronacrisis laat zich het meest direct uitdrukken in de omzetverliezen in de cultuursector, bij sportverenigingen, in de evenementenbranche, de horeca, reissector en de detailhandel. Hierbinnen zijn met namen zelfstandigen, (ongesubsidieerde) ondernemers en beroepsgroepen met weinig lobbykracht (zoals creatieve makers en wederom zzp'ers) het hardst getroffen. Daarbovenop ontbrak het *trickle down* element in de eerste steunpakketten, met ook hier weer grote nadelige gevolgen voor zzp'ers.

De steunpakketten lijken zeer effectief te zijn geweest in het verhelpen van grotere economische schade. Desondanks is sprake van sterk toegenomen schuldenopbouw. Met name bij net gestarte ondernemingen of recent overgenomen ondernemingen die minder of niet konden leunen op de steunpakketten. Op zichzelf zien de experts hierdoor nog geen reden tot paniek. 'Normale' faillissementen die horen bij een gezonde economie zijn door de steunpakketten uitgebleven en vinden

Overzicht schade en opbrengst



met de afbouw daarvan nu alsnog plaats. Toch is er een reëel gevaar dat de toename in dubieuze debiteuren, in combinatie met de gestegen inflatie, hoge grondstofprijzen en mogelijk nieuwe lockdowns, kan leiden tot een domino-effect waardoor ook gezonde bedrijven aan het wankelen worden gebracht.

Minder hard te becijferen maar niet minder reëel is de deuk in het ondernemersvermogen nu reserves bij ondernemers zijn uitgeput. De leeg getrokken reserves leggen een beslag op de veerkracht van ondernemers. Juist op een moment dat veel van ondernemers wordt verwacht. Los van het ondernemen zelf (i.e. het aangaan van risico's) wordt daarbij gedacht aan het (blijven) sponsoren van de lokale sportvereniging, of het helpen realiseren van de energietransitie.

Ook voor particulieren geldt dat de pandemie een effect heeft gehad op de reserves. Al zijn de gevolgen niet gelijk verdeeld. Met name de lage- en middeninkomens zagen hun spaargeld slinken. Terwijl de hoge inkomens volgens economen juist hun spaartegoeden in dezelfde periode konden aanvullen.

Een ander effect van de pandemie is nu de samenleving weer open is gegaan, zichtbaar in de personeelstekorten in met name de lang gesloten sectoren, zoals de horeca en evenementenbranche. Het vermoeden onder de experts is dat de tekorten niet alleen maar een tijdelijk effect zijn omdat veel werknemers gedurende de lange periodes van sluiting ergens anders werk hebben gevonden. Mogelijk speelt hier ook mee dat deze sectoren als meer onzeker en daarmee minder aantrekkelijk worden gezien, wat zou betekenen dat de personeelstekorten een hardnekkig probleem kunnen blijken.

Tot slot heeft de pandemie geleid tot een fikse toename van de staatsschuld. Op zich hoeft dat volgens de experts geen acuut probleem te vormen. Maar nu de rente weer gaat stijgen kunnen de aangegane schulden flink gaan drukken op de overheidsbegroting.

De **gevolgen voor de fysieke/buitenruimte** omvat verschillende gevolgen die zichtbaar zijn in de buitenlucht. Als eerste heeft corona geleid tot een trek van de stad naar het platteland. Dit leidt in de plattelandsgemeenten tot een mix van meer positieve gevolgen (toegenomen toerisme, of de basisschool die open kan blijven door stijging in het leerlingenaantal) en meer nadelige gevolgen (bijvoorbeeld concurrentie over de beschikbare woningen en impact op de streekcultuur en het dorpsleven).

In de stadscentra heeft corona bijgedragen aan een verschuiving van horeca en detailhandel naar de bezorgeconomie. Terwijl zogenoemde 'dark stores' als paddenstoelen uit de grond kwamen, werkte Corona als een katalysator op het sluiten van winkels en de verschraving van het straatbeeld.

Natuurgebieden en stadsparken konden juist tijdens de verschillende lockdowns rekenen op ongekende bezoekersstromen. Met de versoepelingen zwakte de toestroom weer snel af. Toch is de verwachting dat natuurgebieden en stadsparken intensiever gebruikt zullen worden dan voorheen, met gevolgen voor de onderhoudskosten en het gevaar voor overbelasting van het ecosysteem.

Tot slot heeft corona ook een effect gehad op onze afvalstromen. Los van de ecologische gevolgen van het coronabeleid leidde lockdowns ook tot veel meer huishoudelijk en zwerfafval, terwijl het bedrijfsafval sterk verminderde.

Opbrengsten

Opvallend genoeg is de inschatting van de experts dat de doorlopende opbrengsten – de opbrengsten die ook na afloop van de pandemie blijven bestaan – gering zijn. Wel onomkeerbaar veranderd is de verreгаande digitalisering (van werk, ontmoeting en events). Ook het besef van de gezondheid en kwetsbaarheid van anderen is blijvend veranderd.

De **aflopende opbrengsten** van de coronacrisis – de opbrengsten waar zonder extra inspanningen een terugkeer naar normaal optreedt – zijn talrijk en meerledig. Allereerst heeft de pandemie geleid tot veel minder (overbodige) mobiliteit. De sterke daling in het aantal zakelijke reizen, vliegvakanties en fysieke werkafspraken had een positief effect op het milieu, maar maakte ons ook bewust van de afweging hoeveel reistijd een afspraak of ontmoeting eigenlijk waard is.

Minder meetbaar maar niet minder breed ervaren is hoe corona als een collectieve levensgebeurtenis heeft geleid tot een hernieuwd bewustzijn van de waarde van de buitenruimte, van de waarde om te onthaasten (zelfs noodgedwongen) en van het belang van gezondheid en vitaliteit. Al deze elementen – naar buiten gaan, stressreductie, gezond eten en meer bewegen – zijn al jarenlang thema's in uiteenlopende overheids campagnes. In de omstandigheden van coronacrisis was iedere aansporing in de vorm van een poster of een spotje plotseling overbodig.

Het meest inspirerend aan de coronacrisis is – ook volgens de experts – de getoonde veerkracht in de maatschappij, in al zijn verschijningsvormen. Al vroeg in de pandemie ontstonden verrassende samenwerkingen tussen formele en informele organisaties. Waar voorheen een waterscheiding tussen deze type organisaties leek te zijn, wisten ze elkaar nu rap te vinden en trokken ze samen op om bijvoorbeeld kwetsbare groepen te bereiken. De contacten die zijn gelegd en de ervaringen die gezamenlijk zijn opgedaan bieden kansen om de formele en informele zorg structureel veel beter op elkaar aan te laten sluiten.

Corona heeft geleid tot een tijdelijke(?) verhoogde waardering voor verbinding, samenwerken, de buitenruimte, onthaasten en gezondheid en vitaliteit.

Talrijk zijn daarnaast de voorbeelden van burgerinitiatieven en spontaan vrijwilligerswerk waarmee naast het goede werk ook werd voorzien in een behoefte aan verbinding. De lange termijn potentie van deze initiatieven werd direct zichtbaar toen diezelfde netwerken in actie schoten om de helpende hand te bieden na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne.

Ook constateren de experts gedurende de crisis een beweging in de richting van 'collectivering' door deelname aan brancheverenigingen, koepelorganisaties en lobbynetwerken. Deze beweging lijkt vooralsnog te beklijven: waar organisaties elkaar eerst opzochten om tijdens lockdowns af te stemmen en samen op te trekken, wordt het contact inmiddels voortgezet met een geheel andere agenda. De optie van de digitale ontmoeting maakt het onderhouden van deze (lokale en landelijke) netwerken ook veel gemakkelijker.

Meer in het algemeen benoemen de experts een nog weinig genoemd perspectief waarin het omgaan met corona óók wordt beschouwd als een oefening in flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Met name jongeren hebben – parallel aan de reële schade die eerder is genoemd – ook waardevolle lessen en ervaringen opgedaan in het zich telkens aanpassen aan rap veranderende omstandigheden. Ook is op onderdelen in twee jaar tijd vijf jaar aan ontwikkelingen naar voren gehaald (zoals het digitaliseren van het onderwijs en de ruimte voor flexwerken). Het zou zonde zijn om ons blind te staren op de nadelige gevolgen en daarmee de waarde van deze ervaringen te negeren.

2.3 Analyse: Wat komt vanzelf naar je toe, wat niet?

Een analyse van de in kaart gebracht gevolgen van de pandemie levert een aantal inzichten op. Allereerst valt op dat gevolgen die kwantitatief zijn uit te drukken snel op de radar zijn verschenen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de leerachterstanden of aan het omzetverlies bij ondernemers en zzp'ers. Kort nadat deze gevolgen op de radar verschijnen, is een professionele reflex zichtbaar die bestaat uit het alloceren van geld en het protocolleren van de aanpak.

Hiertegenover staat dat gevolgen die lastig of niet zijn uit te drukken minder snel op de radar verschijnen en geen soortgelijke aanpak krijgen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de gevoelens van rouw en verlies, de bredere ontwikkelachterstanden bij jongeren, of de deuk in het ondernemend vermogen en de afgenomen veerkracht bij ondernemers.

Daarnaast valt op dat mondige en goed georganiseerde groepen hun weg weten te vinden naar het stadhuis en/of aandacht trekken in de media. Hierdoor staan sommige problemen hoog op de agenda's van bestuurders en vullen de krantenkolommen. Denk bijvoorbeeld aan het geuite wantrouwen richting de overheid, toename van overlast, of de personeelstekorten in met name de lang gesloten sectoren. Terwijl de groep die geen of minder aandacht krijgt veelal dezelfde groep is die al voor Corona het gevoel had dat ze er niet toe deed en achteraan de rij staat.

Kortom, zonder bijsturing leidt de 'vanzelf dynamiek' in de aanpak van problemen ertoe dat wat al makkelijk aandacht krijgt (omdat het duidelijk meetbaar is en/of belanghebbenden goed zijn georganiseerd) meer aandacht krijgt, terwijl wat minder makkelijk aandacht trekt nog verder uit zicht raakt.

Tot slot is een ander element van de vanzelf dynamiek dat bij het loslaten van de maatregelen vrijwel automatisch alle aanpassingen zijn teruggedraaid. De tape is van de grond getrokken, looproutes ontmanteld en kuchschermen verwijderd. Terwijl er ook waarde zit in de aanpassingen die zijn gedaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de waarde van geplaatst zitten om geconcentreerd te kunnen werken in de bibliotheek, trein of op de werkplek. Of de voordelen van een afscherming op een terras voor de privacy bij een persoonlijk gesprek, of bij het tegengaan van secundair roken. Bovendien kost het niets om iets niet weg te halen.

2.4 Handelen vanuit veerkracht

Begrip van de vanzelf dynamiek in de aanpak van problemen kan helpen om hieraan tegenwicht te bieden, door oog te houden voor problemen die zich lastig laten uitdrukken in getallen en problemen die buiten het zicht sluimeren. Vervolgens is de vraag wat de overheid tegenover deze problemen stelt.

Enkele problemen vragen expliciet en exclusief om een oplossing vanuit de overheid. Bijvoorbeeld omdat de problemen raken aan een vitale functie, of waarbij voor de oplossing een beroep wordt gedaan op een exclusieve overheidstaak. In deze categorie is de overheid de aangewezen partij om het initiatief te nemen en voor een oplossing te zorgen. Voor alle overige problemen is de overheid niet de exclusieve probleemeigenaar. De overheid kan een leidende rol spelen in het zoeken naar een oplossing, maar hoeft daarbij niet uitsluitend uit eigen kracht te putten.

Voor deze brede groep problemen is het interessant om het begrip veerkracht – in de zin van 'het vermogen om zodanig te reageren op veranderende omstandigheden of verstoringen dat essentiële kenmerken hersteld worden' – als vertrekpunt te nemen, en van daaruit na te gaan welke energie rondom een probleem aanwezig is. Waar in eerste instantie veerkracht lijkt te ontbreken, kan een nieuw perspectief ontstaan door meer veerkrachtige en minder veerkrachtige personen, groepen of organisaties bij elkaar te brengen.

De rol van de overheid is in deze gevallen om het vinden van oplossingen te faciliteren, al aanwezige energie en creativiteit te verknopen en daar zelf bij aan te sluiten. Dat vraagt expliciet van de betrokken professionals om soms op hun handen te blijven zitten, daarmee de neiging te weerstaan om de aangediende problemen in de mal van de bestaande en geprotocolleerde structuren te passen.

Dit is simpeler gezegd dan gedaan. De overheid is niet gewend aan het denken en handelen vanuit de aanwezige veerkracht. Veel gebruikelijker is dat de overheid handelt vanuit de professionele reflex, waarbij de overheid achtereenvolgens het probleem (eigenstandig) definieert, per abuis van de oplossing een verdienmodel maakt, en daarmee vroeg of laat de bestaande zelfhulpstructuren wegdrukt (want: professional in de lead) en zodoende de hulp verstatelijkt en monopoliseert.

Deze houding is overigens ook gevolg van druk vanuit samenleving, politiek en media. Als er ergens schade zichtbaar is, ontstaat snel de neiging om naar de overheid te kijken om de schade te

herstellen. En de bestuurder ter verantwoording te roepen als die schade te lang blijft bestaan. In deze context lijkt het aantrekkelijk om als Atlas de wereld weer op je schouder te nemen. Het veronderstelt bestuurlijk lef om de om te kiezen voor de fix-it mentaliteit druk te weerstaan. Investeer eerder in de veerkracht van de samenleving. Het zorgt voor meer duurzame oplossingen om schade te voorkomen en eventueel te herstellen dan we nu vaak gewend zijn.

Ter illustratie: een gemeente definieert obesitas onder jongeren als een probleem en besluit extra sportactiviteiten van sportaanbieders te financieren. Niet veel later sturen sportaanbieders jongeren die voldoende zijn afgevallen weg, om zo plaats te maken voor nieuwe instroom (waarna de jongeren weer aankomen en de cirkel opnieuw kan beginnen).

Nog een voorbeeld: in het tegengaan van verslavingsproblematiek zet de gemeente met een aantal zorgaanbieders een stevig programma neer, waarvan een speerpunt is om meer behandelingen uit te voeren. Onbedoeld gevolg van de 'professional in de lead' is dat de bestaande zelfhulpstructuren, zoals de Anonieme Alcoholisten (AA), in de verdrukking komen. Door de focus te leggen op de 'care' en 'cure' van de zorgaanbieders, wordt onbedoeld de kracht van 'heal' en 'deal' van de zelfhulpstructuren verzwakt. Het programma stelt AA impliciet voor de keuze: of ze voegen zich naar de structuur en logica van de professionele verslaafde zorg – oftewel, meegaan in de professionele reflex en het aanpassen van hun werkwijze – of ze opereren daarbuiten met het risico dat ze als irrelevant worden gezien.

Handelen vanuit veerkracht vraagt van de overheid dat ze aansluit bij precies die zelfhulpstructuren en maatschappelijke organisaties die in de professionele reflex in de verdrukking komen. Waarbij een fundamenteel onderscheid schuilgaat in 'het aansluiten bij' – waarmee het probleem daadwerkelijk vermaatschappelijkt – in contrast met het meer 'instrumenteel gebruikmaken van' – waarbij de overheid en door hun ingezette professionals de orde bepalen. Andersom vraagt een benadering vanuit veerkracht van burgers en organisaties dat ze ophouden met de fixatie op de overheid alsof de overheid de enige is die problemen kan verhelpen.

Handelen vanuit veerkracht betekent o.a.

- a) oog hebben voor wat minder snel op de radar verschijnt,
- b) de professionele reflex onderdrukken,
- c) aansluiten bij zelfhulpstructuren,
- d) het loslaten en ruimte scheppen net zo waardevol vinden als iets naar je toetrekken

Tot slot vraagt het handelen vanuit veerkracht van gemeenten om oog te hebben voor wat de overheid kan laten (belemmeringen loslaten), naast wat de overheid kan doen. De pandemie liet zien dat gemeenten vaak meer bereikten door ruimte te bieden en beargumenteerd regels los te laten (zoals de verruiming van de terrassenvergunningen of het later innen van belastingen), dan door nieuwe aanpakken en regels op te tuigen.

3 Voorbereiden en aanpassen

3.1 Inleiding: anders kijken

Het spreekwoord luidt dat generaals zich steeds voorbereiden op de vorige oorlog. Daarmee worden generaals wellicht tekort gedaan, maar het beschrijft wel aardig de 'pandemie paraatheids-paradox': Hoe beter we ons voorbereiden op wat we al kennen, hoe kleiner de kans dat we ons voorbereiden op wat er echt komt.

In dit hoofdstuk staan daarom twee boodschappen naast elkaar. In de eerste plaats geven we zicht op de reikwijdte van mogelijke ontwikkelingen in de pandemie. Vervolgens gaan we in op uitgangspunten die in complexe omstandigheden behulpzaam zijn. Hier is de centrale boodschap:

"Omarm complexiteit en onzekerheid, werk er mee samen, ga het niet reduceren". In de tweede plaats trekken we lessen uit de afgelopen periode ('de vorige oorlog'). Ook dat doen we met het oog op het formuleren van behulpzame uitgangspunten.

3.2 Voorbereiden op het onverwachte

Wat staat ons nog te wachten als het over COVID-19 gaat? Het eerlijke antwoord is dat we dat niet weten en we er tegelijkertijd toch verstandig aan doen ons wel voor te bereiden, als bestuur en samenleving. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) heeft samen met de KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen) vijf denkbare scenario's verwoord van hoe het virus zich kan ontwikkelen. Deze scenario's zijn besproken met lokale beleidsmakers en bestuurders. We geven hieronder deze scenario's kort weer. Per scenario beschrijven we ook kort wat deze ontwikkeling van met name het bestuur vraagt.

Scenario 1: Terug naar normaal

In het eerste scenario wordt COVID-19 helemaal uitgebannen. Het virus gaat niet meer rond onder mensen. Helaas is dit inmiddels het minst realistische scenario geworden.

In dit scenario kan het beleid zich helemaal richten op herstel. Herstel van achterstanden in de zorg, herstel van achterstanden in het onderwijs. Ook kunnen geleerde lessen en onverwacht positieve effecten worden meegenomen. Eerder is door de commissie sociale gevolgen van COVID-19 wel een reeks handvatten voor een herstelaanpak in beeld gebracht, [sociaal sterker de crisis](#) uit.

Scenario 2: Griep+

In het tweede scenario wordt COVID-19 endemisch. In dit scenario zijn er jaarlijkse – enigszins – voorspelbare golven van COVID-19. Deze golven kunnen in omvang wel wat wisselen per jaar. Net zoals bij de griep het geval is. Dit kan nog steeds een scenario zijn met serieuze maatschappelijke gevolgen.

Dit scenario vraagt allereerst om het verhogen van de zorgcapaciteit. Van de intensive cares, maar ook van de GGD's (testen, eventueel jaarlijkse herhaalvaccinaties) en waarschijnlijk ook van andere onderdelen van de zorg. Daarnaast is er aandacht voor de basismaatregelen nodig, want de kans is groot dat een aantal basismaatregelen, in ieder geval in de winter, nodig blijven. Gedeeltelijk kan dat technisch worden opgelost, zoals goede ventilatie. Maar het vergt ook maatschappelijk wat. Hoe kun je het mensen zo makkelijk mogelijk maken om zich aan de basismaatregelen te houden. Wat is daar in de communicatie voor nodig, waar moeten er zelftesten beschikbaar zijn.

Het griep⁺ scenario is – van de vier waarschijnlijke scenario's – het meest voorspelbaar qua verloop. Het is van belang voor het draagvlak van maatregelen dat deze voorspelbaarheid in verloop ook zo goed mogelijk wordt vertaald naar voorspelbare maatregelen.

Scenario 3: Externe dreiging

In het derde scenario is COVID-19 onder controle in Nederland en andere welvarende landen, maar gaat er daarbuiten een gevaarlijke variant rond, die we hier door middel van strenge grensbewaking buiten de deur proberen te houden. Dit is het scenario waar Nieuw-Zeeland en Australië lang in hebben gezeten en waar China op een bepaalde manier al een tijd inzit.

In dit scenario hebben zowel beleidsmakers als bestuurders belang bij zeer goede (internationale) afstemming. Veel mensen zullen immers de neiging hebben om te gaan waar de maatregelen hen het beste uitkomen. Denk aan het massale bezoek aan Antwerpen in de kerstperiode. Dat is misschien goed voor de handel in de buurlanden, maar slecht voor het draagvlak en uiteindelijk neemt de effectiviteit van beperkende maatregelen ook drastisch af.

Scenario 4: Continue strijd

Het vierde scenario is een scenario van continue strijd. Hierbij ontstaan er steeds nieuwe varianten die ontsnappen aan de werking van de vaccins. Ook de opgebouwde immuniteit door het doormaken van infectie verdedigt niet voldoende. We worden steeds weer teruggezet, moeten de vaccins aanpassen, opnieuw uitrollen en ondertussen het virus onder controle houden.

In dit scenario is ten eerste de vraag wat dit betekent voor maatschappelijke samenhang. Lukt het om het virus als gezamenlijke vijand te blijven zien of gaan we elkaar als vijand zien? Treedt er een zekere gewenning op en wordt de sociale onrust minder of wordt deze juist meer. Wat betekent die voor kwetsbare wijken die nu al extra geraakt zijn en waar het wantrouwen tegen de overheid groter is en de vaccinatiegraad laag. Wordt er extra geïnvesteerd in buurtwerk? In dit scenario hebben we misschien ook echt een andere inrichting nodig van het cultureel, sociaal en economisch leven. Waarbij digitalisering en slimme combinaties tussen fysieke en digitale bijeenkomsten een belangrijke rol spelen.

Scenario 5: Worst case scenario

Het laatste scenario is het worst case scenario, waarbij COVID-19 meer dodelijk wordt. In dit scenario is code zwart op de IC waarschijnlijk onvermijdelijk. Maar dat is het onderdeel waar al draaiboeken voor klaarliggen. Hoe ga je in dit scenario waardig om met de doden. Is er voldoende ruimte voor begrafenissen en crematies, moet de wet op de lijkbezorging worden aangepast?

In gesprekken met bestuurders en beleidsmakers wordt opgemerkt dat we niet willen nadenken over dit scenario. Het is bijna te erg om de gedachten over te laten gaan. Die gedachten gaan dan ook over de houding in de samenleving ten aanzien van de dood.

Conclusie

De ontwikkeling van het virus plaatst bestuur en samenleving voor een bewegend doel. De verschillen zijn groot. Wat bij een griep⁺ scenario overdreven lijkt, zal in het slechtste geval worden beoordeeld als 'too little, too late'. Deze scenario's kunnen als houvast behulpzaam zijn voor betrokkenen om zicht te houden op hoe de pandemie of endemie zich ontwikkelt. En op basis daarvan voorbereid zijn en over handelingsperspectieven te beschikken.

3.2 Uitgangspunten voor voorbereiding en aanpassing

In crisistijd richtte de aandacht zich op de zorg. Vragen waren: Hoeveel IC-capaciteit is er beschikbaar? Hoe snel kunnen we vaccineren? Het is van belang om bij voorbereiding en aanpassing enerzijds onder ogen te zien wat we daarvan hebben geleerd. Een belangrijke les is bijvoorbeeld dat Nederland zichzelf in de sociale sector en in de zorg geen buffers gunt. Dat is heel anders in de bouw of bij banken. U zou nooit in een lift stappen die is gemaakt met de efficiëntienormen van de

sociale sector en u zou nooit uw geld op de 'zorgbank' zetten. Zonder buffers is betrouwbaarheid alleen maar mogelijk in volstrekt voorspelbare omstandigheden. Wat corona heeft geleerd, is dat we daar, ook in de zorg en het sociale domein niet vanuit moeten gaan.

Tegelijkertijd is het bij voorbereiden en aanpassen onvoldoende om lessen te trekken voor domeinen en sectoren. Een goede voorbereiding vraagt om een ander type lessen. De voorbereiding vraagt om een ander denkkader. Dat begint erbij dat niet de zorg, maar de gezondheid voorop zou moeten staan. Aandacht voor gezondheid heeft een enorme reikwijdte. Het gaat niet alleen om een gezond gewicht, maar om ook om de inrichting van gebouwen, openbare ruimte, ruimte voor ontspanning en beweging.

Ook maakte de crisis zichtbaar in welke mate ons denken werd bepaald door het denken over risico's. In plaats van te leren omgaan met risico's, hebben we te lang geloofd in de illusie van een risicoloze samenleving. Deze illusie vergroot de kans op de risico regel reflex: beperken van wat er mis kan gaan. Dat is lang niet altijd de juiste zoekrichting. Ernstige gevolgen voorkomen is soms meer gebaat bij zwemles voor iedereen, dan bij een hek om de vijver. Kijkend naar het systeem als geheel heeft zwemmen bovendien ook een positief effect voor de gezondheid.

Gezondheid (en niet alleen de zorg) moet vooropstaan in een lange termijn aanpak.

De opgave bij het voorbereiden en aanpassen is dus om wel lessen te trekken, maar tegelijkertijd los te komen van de vorige oorlog. In dat proces is het in de eerste plaats behulpzaam om te werken met multidisciplinaire teams. Zulke teams hebben vooral meerwaarde als van tevoren geen hiërarchie is aangebracht tussen de verschillende disciplines. Wanneer het vraagstuk al is gedefinieerd als medisch- of zorgvraagstuk, dan plaats je andere disciplines op de achterbank en het is juist van belang iedereen te laten meesturen. Dit veronderstelt ook iets van de gemeentelijke aanpak. Een crisis lijkt soms een alibi om als burgemeester de aanpak te monopoliseren en wethouders niet als inhoudelijke bestuurders maar enkel als loco-burgemeester een rol te geven in de aanpak. Hierdoor verliezen andere disciplines, belangen en netwerken aan belang terwijl die juist voor een evenwichtige aanpak zo belangrijk zijn. Omdat er altijd sprake is van een complex vraagstuk, moeten verschillende perspectieven ook op lokaal niveau een plek kunnen krijgen. Dat vraagt ook om een interactief proces, waar de uitkomst niet op voorhand bekend is, maar op voorhand wel kaders kunnen worden meegegeven. Zo'n kader is bijvoorbeeld een richtinggevende vraag, zoals: wat vergroot de kans dat inwoners zoveel mogelijk kunnen blijven doen waar zij gelukkig van worden in verschillende scenario's van de pandemie?

Wat te doen?

Wie zo'n grote vraag stelt, heeft wellicht behoefte aan een aantal handvatten die de kans vergroten dat het antwoord gaat werken. Vooropgesteld: het is niet haalbaar en evenmin wenselijk om een uitputtende lijst te maken van hoe een ander denkkader leidt tot concrete acties ter voorbereiding en aanpassing. Het is niet wenselijk omdat het hier in de kern gaat om veerkracht en adaptief vermogen. Daar past geen blauwdruk denken bij. Wel past daarbij een aantal uitgangspunten en daarmee samenhangende inspirerende voorbeelden.

Stuur op het groter geheel en niet op de afzonderlijke delen

In het efficiëntie denken zijn we steeds verder getraind in het optimaliseren in hokjes, met daaraan gekoppelde doelen en indicatoren. Dat leidt tot zogeheten 'puntoplossingen'. Dit zijn oplossingen die op een specifiek punt, onder voorspelbare omstandigheden, werken. Wat gebeurt er nou op het moment dat je indicatoren op het geheel ent in plaats van hokjes? Dat wordt ook wel *whole system performance* genoemd.

Een voorbeeld hiervan uit de coronacrisis is het verlagen van de snelheid van verspreiding. Een puntoplossing is dan het verbieden van grotere bijeenkomsten. Tijdens de fieldlabs werden echter veel mensen positief getest die asymptomatisch waren. Dat had op twee fronten voordeel: bewustwording van de kans dat je ongemerkt corona hebt en deze mensen gingen in quarantaine,

waardoor ze ook niet op informele feestjes en bijeenkomsten mensen besmetten. Oftewel, het massaal testen leverde een netto positief effect op de prestatie van het gehele systeem.

Een tweede voorbeeld is het sluiten van de terrassen. Dat leidde inderdaad tot minder besmettingen in de horeca (geslaagde puntoplossing dus). Toch deed deze maatregel die voortkwam uit een model, weinig recht aan de praktijk. De ontmoetingen verplaatsten zich immers naar andere plekken (zoals de parken), waar de boa's het zonder belanghebbende medestanders (de uitbaters van de terrassen) moesten stellen. Modelmatig klopte de sluiting van de terrassen. Maar in de praktijk werden de redelijke georganiseerde ontmoetingen op terrassen, ongeorganiseerde samenkomsten in een vaak beperkte ruimte waarbij de handhavende overheid tegenover de jeugd kwam te staan die het toch al zo moeilijk had door corona. De theoretische logische oplossing leidde dus in meerdere opzichten tot een negatief effect op de prestatie van het gehele systeem.

Hiermee komt ook het element aan het licht dat sturen op de prestatie van het gehele systeem de nadruk legt op de *performance*, oftewel de daadwerkelijke resultaten in de praktijk. In tegenstelling tot het vernauwen van de blik tot een wetenschappelijke en modelmatige benadering, zeker als daarbij een reëel beeld ontbreekt van hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken. Systematisch leren van de praktijk wordt ook wel ambachtelijkheid genoemd. Daar is – naast theoretische modellen en academische kennis – doorlopend behoefte aan. Lokale verbinding is hierbij cruciaal, ook omdat de context kan verschillen en daarmee het effect van een maatregel kan variëren. Een maatregel die prima werkt in uitgestrekt gebied kan in een dichtbevolkte centrumstad juist averechts werken.

Een derde voorbeeld gaat over de werking van verantwoordelijkheid in het systeem. Een religieuze groep wil in de buitenruimte een bijeenkomst organiseren en vraagt de burgemeester om een vergunning. De burgemeester weet dat de bijeenkomst lastig kan worden geweigerd (op grond van vrijheid van religie) en nodigt de organisatoren uit voor een gesprek. Daarin wordt duidelijk gemaakt dat er geen vergunning zal worden gegeven, maar de bijeenkomst ook niet wordt verboden. Het is aan de organisatoren zelf om de veiligheid van de deelnemers aan de bijeenkomst te garanderen. Hier stuurt een bestuurder niet op de maatregel (al dan niet vergunnen), maar op het maatschappelijk effect (verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de deelnemers).

Vorbereid zijn op het onverwachte vraagt om sturing op de prestatie van het gehele systeem, niet op puntoplossingen.

Het vraagt om sturing op het maatschappelijk effect en niet op afzonderlijke maatregelen.

De vraag wat de prestatie van het hele systeem versterkt, is niet zo eenduidig te beantwoorden. Uit de voorbeelden is wel een aantal basislessen te trekken:

- De fieldlabs zijn heel goed onderzocht. Dat wil zeggen dat veel tijd is besteed aan de vragen, wat gebeurt hier en hoe werkt dat? Het systeem als geheel versterken vraagt om een dergelijke precieze blik.
- De sluiting van de terrassen was een fraai voorbeeld van daadkrachtdrang. Werken aan de prestaties van het systeem als geheel vraagt vaak juist om ambachtelijkheid en een stap terugzetten.
- Het optreden van de burgemeester bij het religieuze buitenevenement vergt bestuurlijke precisie. Het gaat niet alleen om het besluit (ik verleen geen vergunning), maar ook om de duiding van dat besluit door de organisatoren. Die duiding komt in dialoog tot stand. Dat vraagt dus om een heldere en nabije stijl van besturen.

Creëer opties (optionality) om in tijden van crisis op terug te kunnen vallen

Een basis les uit het crisismanagement is dat je opties moet scheppen waar je op kan terugvallen. Zo hebben we in het kader van klimaatadaptatie stroken land aangewezen die mogen overstromen om erger te voorkomen. Daarmee houden we opties open bij een te hoge waterstand.

Digitaal werken en digitaal onderwijs schept vergelijkbare opties. Tegelijkertijd hebben die opties

niet voor iedereen even goed uitpakkt. Als het thuis onrustig is (of zelfs niet veilig) dan is thuisonderwijs helemaal geen goed idee. Tegelijkertijd stonden op tal van plekken tijdens de lock downs kantoorpanden leeg met uitstekende wifi en computers. Het massaal sluiten van (kantoor)gebouwen is een voorbeeld van het verminderen van je opties. Terwijl vanuit de 'whole system performance' deze plekken beter benut konden worden.

Een ander voorbeeld is het vergroten van de opties voor ontmoeting. Binnen nemen die opties toe als gebouwen gezond zijn. Dat wil zeggen goed geventileerd en beloopbaar, zonder afhankelijkheid van krap bemeten liften (conform het *walkable building* principe). Buiten nemen de opties toe als er voldoende recreatie-, zit- en ontmoetingsplekken zijn. Dit vraagt van het lokaal bestuur dat zij ruimte vrijmaakt en goed laat exploiteren zodat de recreatie-opties in de buitenruimte toenemen voor mensen die anders aangewezen zijn op een balkon dat gedeeld wordt met de kattenbak. Bovendien vergroten recreatie-, zit- en ontmoetingsplekken de fysieke en mentale gezondheid.

Tot slot illustreert de vaccinatiecampagne het belang van het beschikken over verschillende opties. Uiteindelijk werkte goed dat gemeenten verschillende wegen bewandelden om inwoners te bereiken. Toch werd in eerste instantie sterk vastgehouden aan efficiëntie. De logica van het 'uitrollen' heeft eraan bijgedragen dat juist in kwetsbare wijken inwoners relatief laat zijn bereikt. In de voorbereiding op welk scenario dan ook, heeft iedere gemeente verschillende opties nodig om echt in gesprek te komen met haar inwoners. En dat gesprek heeft alleen zin indien de vaak makkelijke omvorming van regels wat wordt gerelativeerd. Want anders staat de uitkomst van het gesprek al vast en is het dus geen echt gesprek geweest.

3.4 Van uitgangspunten naar voorbereid zijn

Gemeenten kunnen op basis van de uitgangspunten 'stuur op het groter geheel' en 'creëer opties' direct aan de slag om beter voorbereid te zijn op de uiteenlopende scenario's voor het verder verloop van het virus. Het in de praktijk brengen van de uitgangspunten minimaliseert de kans dat sectoren dicht moeten en past bovendien bij de fasering van een (acute) crisis naar een reguliere aanpak van een complex vraagstuk.

Concreet betekent dit in de eerste plaats dat gemeenten uitwerken op welke vlakken en in welke vorm optionality ingebouwd moet worden. Naar voorbeeld van de financiële sector en het fysieke domein kan bij het uitwerken van optionality onderscheid gemaakt worden tussen a) het creëren van opties door het aanhouden van buffers (zoals een voorraad beschermingsmiddelen of inhaaldagen voor gemist onderwijs), en b) het creëren van alternatieve opties voor het geval dat de reguliere optie wegvalt (zoals het kunnen terugvallen op digitaal onderwijs).

Buffers ontstaan niet vanzelf, zeker niet waar het denken vanuit efficiëntie de boventoon voert. Voor het creëren en aanhouden van buffers moet dus bewust en expliciet gekozen worden. Iets vergelijkbaars geldt voor het scheppen van alternatieve opties. Zonder voorbereiding zullen bij een volgende lockdown wederom talloze werkplekken onbenut blijven terwijl in woonhuizen kinderen wachten tot het hun beurt is om via de iPad de les te volgen. Horecapersoneel achter de hand houden als 'prik reservisten', vraagt om tijdige afspraken met de horecaondernemer over onder andere de inzetbaarheid, vergoeding en condities voor steungeld.

Vorbereid zijn betekent dat je als gemeente uitwerkt: op welke vlakken een buffer wordt aangehouden en op welke vlakken alternatieve opties klaar moeten liggen

Vorbereid zijn betekent ook een andere bestuurlijke betrokkenheid bij de GGD. Concreet vraagt het bestuurlijk dat een marge wordt aangehouden waardoor de GGD sneller kan opschalen bij bijvoorbeeld grootschalig testen en/of vaccineren (buffer). Ook vraagt het bestuurlijke aandacht over het op orde brengen of houden van de maatschappelijke inbedding en aansluiting bij de (informele) zorg, zodat de GGD ingangen heeft tot lastig te bereiken groepen (alternatieve opties).

Ten slotte betekent het realiseren van buffers en verschillende opties dat niet alles optimaal hoeft te zijn georganiseerd. De buffers zijn er om in crisis aan te spreken. Natuurlijk zijn er standaarden, maar in een crisis moet je als overheid en samenleving ook bereid zijn om de regels, eisen en protocollen wat te relativieren. Dat is niet zonder risico's. Maar het alternatief is dat als je dat niet doet mogelijke opties wegvallen en de (maatschappelijke) schade wel eens veel groter kan zijn. Dat vraagt dus ook om voorbereid te zijn op het loslaten van de standaarden die in normale tijden gelden.

4 Een kwestie van vertrouwen

4.1 Vertrouwen in drievoud

Het thema vertrouwen kent vaste momenten van aandacht, bijvoorbeeld bij een lagere verkiezingsopkomst of een schandaal zoals bij de kinderopvangtoeslag. Ook in de coronacrisis kwam vertrouwen naar voren. In de maatregelen, in het vaccin, in de minister. In dit hoofdstuk staan we stil bij drie typen van vertrouwen en benoemen per type hoe dit type vertrouwen relevant is voor de lange termijn strategie COVID-19. Vervolgens staan we stil bij de vraag hoe dit vertrouwen kan worden versterkt.

Vertrouwen van de samenleving in de overheid

De coronacrisis begon met een ongekend hoogtepunt van vertrouwen van de inwoners in de overheid. Zo'n type stijging staat bekend als het *'rally around the flag'* effect. Vanwege de plotse onzekerheid zoeken mensen steun bij het officiële gezag. In een geseculariseerde samenleving lijkt de overheid de noodzakelijke hoop te bieden voor een samenleving die niet onkwetsbaar blijkt te zijn. De overheid stapt naar voren. En met termen als intelligente lockdown biedt ze de samenleving hoop in bange dagen. Want zo'n overheid straalt zelfvertrouwen uit en toont dat de aanpak in veilige handen is. Als echter de verwachtingen niet uitkomen en de daadkrachtige beloften de geleverde prestaties keer op keer overtreffen, daalt het vertrouwen in die overheid des te harder. Dat hebben we gezien toen het vertrouwen slonk tot een – eveneens ongekend – dieptepunt aan het eind van vorig jaar¹. De vraag is of en hoe dit verlies aan vertrouwen relevant is voor een lange termijn strategie COVID-19. Tijdens de crisis zelf bleek verlies aan vertrouwen op specifieke plekken ondermijnend voor de effectiviteit van de corona aanpak. Een voorbeeld hiervan is de vaccinatiebereidheid. Wie de overheid niet vertrouwt, is minder bereid zich te laten vaccineren. Ook andere maatregelen worden minder gevolgd als het vertrouwen lager is. Een verklaring voor het lage vertrouwen lag naast de zichzelf vaak overschattende overheid die last had van een sterke *machters* mentaliteit, in het zigzagbeleid van het kabinet. Het was niet altijd te volgen waar invoering of juist afbouw van maatregelen op was gebaseerd. Daar komt bij dat op het hoogtepunt van de pandemie het rapport 'Ongekend onrecht' over het kinderopvang toeslagenschandaal verscheen. Dit rapport illustreert voor velen hoe een significant aantal mensen niet alleen weinig vertrouwen, maar ook last heeft van de overheid. Naarmate mensen meer met de overheid te maken hebben, lijkt het vertrouwen in haar handelen af te nemen. Vertrouwen van de samenleving in de overheid is van belang voor een lange termijn strategie omdat het de kans verhoogt dat de communicatie slaagt en overheid en samenleving kunnen samenwerken in een strategie.

Vertrouwen van de overheid in de samenleving

Het vertrouwen van de overheid in de samenleving vertoont, zo lijkt het, al zeker een decennium lang een dalende lijn. De kinderopvangtoeslag is hier een voorbeeld van. Ook de automatische kwalificatie fraude als een uitkeringsgerechtigde – soms onbedoeld – niet tijdig of niet juist informatie aanlevert aan het UWV aanlevert, tekent het dalend vertrouwen van de overheid in de samenleving. Regels worden langzaam doel in plaats van middel om een doel te bereiken. Tijdens de coronacrisis kreeg dit dalend vertrouwen vorm in gerichtheid op beheersing en controles. Een directeur van een gerenommeerd poppodium formuleerde het effect van dat geringe vertrouwen als volgt: "Op een gegeven moment waren we banger voor de handhavers, dan voor het virus".

¹ Zie ook: *De laag vertrouwen samenleving De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland Vijfde meting*, Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

De wijze waarop aan het einde van de lockdown de nachtzaken werden gehandhaafd versterkte dat gevoel. Terwijl het einde van de maatregelen al was aangekondigd omdat de verspreiding van het virus onder controle was, werden de zaken geconfronteerd met een strikte handhaving. Een handhaving van regels die eigenlijk niet meer gerechtvaardigd kon worden vanuit het oorspronkelijke doel van de regel ('het bestrijden van het virus').

Vormgeven aan vertrouwen in de samenleving is op twee manieren relevant voor een werkende lange termijn strategie COVID-19. In de eerste plaats geldt voor de aanpak van 'schade en herstel' dat aansluiten bij de veerkracht in de samenleving niet werkt vanuit een controlerende opbeheersing gerichte houding. In de tweede plaats is een effect van minder vertrouwen dat minder tegengeluiden welkom worden geheten. De kans op groeiende blinde vlekken in de strategie neemt daarmee toe. De beweging van 'alleen samen krijgen we Corona eronder' naar 'alleen de overheid krijgt Corona eronder' heeft veel met de gerichtheid op beheersing te maken.

Voor het wederzijds vertrouwen tussen overheid en samenleving is het belangrijk dat er bruggen worden geslagen. Dat de aanpak niet alleen de aanpak van de overheid is. Dat eigenaarschap wordt gedeeld. Maar dat veronderstelt ook dat iedereen het eigen gelijk durft te relativiseren. Ook de overheid zelf. Daarbij lijkt het ook verstandig dat een overheid – die zelf ook zichtbaar niet feilloos was in de handhaving van de eigen regels – afscheid neemt van de illusie van een *zero tolerance*-aanpak. Maak van iedere overtreders niet gelijk een asociale boeman. Besef juist dat draagvlak voor maatregelen juist blijft bestaan als de handhaving redelijk is en met compassie gebeurt.

Onderling vertrouwen

Het onderling vertrouwen of horizontaal vertrouwen gaat over verbindingen tussen mensen. Een teken van vertrouwen is bijvoorbeeld of je burens om hulp zou vragen of juist niet. Dit type van vertrouwen is al jarenlang stabiel. Toch zijn er wel spanningen, die deels ook met corona te maken hebben. Zo is op macroniveau de spanning tussen 'wappies' en 'schapen' zichtbaar. De aanduidingen vormen een aardige indicatie van de mate waarin deze twee groepen vertrouwen hebben in elkaars oordelen. Op kleinschaliger niveau is ook spanning zichtbaar vanwege de solidariteit die is getest tussen groepen. Onderdeel daarvan is dat de pijn van de maatregelen niet gelijk is verdeeld. Zo is door jongeren veel pijn gedragen, om senioren te beschermen. Maar ook is het collectief vertrouwen onder druk gezet door bijvoorbeeld horecazaken die steungeld ontvingen en tegelijkertijd weigerden de QR-code te controleren.

Een algemene wet luidt dat naarmate het vertrouwen daalt de transactiekosten stijgen. Voor een lange termijnstrategie is dit type vertrouwen relevant omdat bij een dalend vertrouwen het lastiger wordt om binnen maatschappelijke organisaties (waaronder verenigingen) afspraken te maken. Hier is het onderscheid tussen *bridging* versus *bonding* van belang. Binnen kringen wordt de band versterkt (meer *bonding*) terwijl tussen kringen de band wordt verzwakt (minder *bridging*). Voor (lokale) overheden ligt er ook een taak om de brug te blijven staan. De burgemeester van Staphorst koos er in zijn communicatie steevast voor eerst begrip te tonen voor ieders afweging en dan een appèl te doen op het publieke belang van het tegengaan van verspreiding van het virus. 'Als het virus ooit weg is, moeten alle verschillende inwoners nog steeds naast en met elkaar kunnen leven'. Een aanbod om van buiten boas het dorp in te sturen voor handhaving werd om die reden vriendelijk afgeslagen.

4.2 Hoe vertrouwen te versterken

Binnen de overheid en in media gaan discussies al snel over 'vertrouwen type 1': hoe de samenleving naar de overheid kijkt. Het is echter van belang om oog te hebben voor alle drie typen vertrouwen. Zij zijn immers alle drie relevant voor een werkende strategie. Bovendien heeft een overheid die wantrouwen stolt in bijvoorbeeld handhavingsarrangementen een kleine kans op succes bij het winnen van vertrouwen.

Om grip te krijgen op het omvattende thema vertrouwen stelt Hans Boutellier drie vragen centraal:

1. *Zie ik de overheid?* Een overheid die op straat of in de wijk afwezig is, kan geen vertrouwen winnen. Dat vraagt om aanwezigheid, beginnen met luisteren en aanspreekbaar zijn.
2. *Ziet de overheid mij?* Dit gaat over de vraag of de overheid oog heeft voor verschillende inwoners. Studenten voelden zich lange tijd ongezien tijdens de crisis. Zij liepen amper risico, maar van hen werd wel veel gevraagd. Welke gevolgen heeft corona voor verschillende bewoners? Laat de overheid zien dat zij daar aandacht voor heeft?
3. *Wat presteert de overheid?* Daarbij gaat het niet om fixen, maar om de bijdrage aan het hele systeem (zie hierover ook hoofdstuk 3). Wat hierbij funest is als een overheid beloftes doet of verwachtingen wekt die niet nagekomen kunnen worden (*overpromise – underdeliver*).

De drie vertrouwensvragen tezamen geven ook zicht op een belangrijke rol van de lokale overheid; van het Rijk alleen kan niet verwacht worden dat zij de vereiste nabijheid vorm kan geven. Die nabijheid kan van betekenis zijn als niet de maatregelen op zich, maar doelstellingen centraal staan in het contact. Daarbij is het van belang dat dit niet alleen de doelstellingen van de overheid zijn. Dit wordt ook wel beschreven met het motto 'de tweede klap is een daalder waard'. Daarmee wordt gedoeld op het hardnekkige fenomeen dat het eerste contact tussen overheid en burger stevast misgaat. De reden hiervoor is dat de overheid het contact vanuit een eigen doelstelling aangaat.

Vertrouwen versterken begint bij vertrouwen geven. Dat betekent ook uit de veiligheidslogica stappen die gericht is op gebieden, handhaven en straffen. Het is onvermijdelijk dat de overheid er rekening mee moet houden dat sommigen zich niet solidair opstellen. Logischerwijs lokt het gevaar van ondermijning ook een gebiedende en straffende overheid uit. Als de overheid echter onverkort ingaat op die lokroep, raakt uit het zicht dat de samenleving als geheel zich veel verantwoordelijker opstelt dan de gebiedende en straffende overheid doet suggereren. Geen enkele onderneming heeft er immers belang bij om als brandhaard aangemerkt te worden.

Tegenover de gebiedende en straffende overheid staat een overheid die de samenleving handelingsperspectief biedt. De meeste mensen willen graag bijdragen aan de oplossing van het probleem. Zorg er dus voor dat je als overheid vertrekt vanuit vertrouwen en corrigeert als er iets misgaat. Zodat er geen *carte blanche* wordt gegeven aan 'free riders', maar evengoed wordt voorkomen – zoals in het voorbeeld van de podiumdirecteur – dat de angst voor een boete belangrijker wordt, dan het maatschappelijk belang. Randvoorwaarde is hierbij dat de wisselwerking zo vorm wordt gegeven dat de overheid niet uitgaat van een papieren werkelijkheid, maar met de eigen ogen situaties onder ogen ziet. Ontmoeting en het elkaar in de ogen kijken is cruciaal voor het bouwen en consolideren van het gestelde vertrouwen. Belangrijk vertrouwensprincipe is hier *wederkerigheid*: als ik een veer laat omwille van het algemeen belang, verwacht ik van de overheid dat zij optreedt tegen collega's die de eigen veer boven het algemeen belang stellen. Zoals de overheid mag verwachten dat de sectoren hen daarbij dan (publiekelijk) steunen.

Verder is bij het versterken van het vertrouwen van belang dat de overheid zich laat bijsturen. Organiseer en verwelkom tegenspraak. Voorkom, ook op lokaal niveau, dat één belang of één perspectief de aanpak monopoliseert. Wie redelijke criticasters uitsluit, vergroot de rol van 'roep-toeters'. Misschien zijn die roep-toeters wel ooit redelijke criticasters geweest. Hieraan ten grondslag ligt een bredere opvatting over democratie: niet de helft plus één is de basis voor besluitvorming, maar het horen en wegen van alle relevante geluiden. Dat bijsturen kun je ook momentum geven. Zo is in Zwitserland het Coronabeleid op een bepaald moment onderwerp van een referendum geweest. In Nederland is dit specifieke instrument niet mogelijk. Maar een maatschappelijke dialoog over dwang en drang in de gezondheidszorg is, zeker zolang het virus nog onder ons is, nog steeds een interessante optie.

Tegengeluid is ook intern te organiseren: de kans dat de overheid ontvankelijk is voor nieuwe inzichten neemt toe als teams gevarieerder zijn en periodiek wisselen van samenstelling. Voorkom dat je te lang in de klassieke crisisstructuren blijft hangen. Zorg dat wethouders ook hun inhoudelijke rol kunnen spelen. Dit sluit aan bij het pleidooi van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het eerste

deel van de evaluatie aanpak coronacrisis voor een bredere blik op de crisis. In datzelfde deel pleit de raad dat Rijk met behulp van lokale partijen stelsmatig in gesprek gaat met burgers om hun zorgen, vragen en behoeften een plek te geven in het crisis- en communicatiebeleid. Dat pleidooi onderschrijven wij, met dien verstande dat we denken dat we terughoudend moeten zijn met het etiket 'crisis' vanwege de logica en dynamiek die daarmee onnodig worden opgewekt.

Zie ik de overheid? Is de overheid nabij?
Ziet de overheid mij? Heeft de overheid
ook oog voor mij? Presteert de overheid?
Speelt die overheid iets klaar?

Tot slot is dus voor het versterken van het vertrouwen cruciaal dat de overheid resultaten boekt. Het is binnen een lange termijn strategie voor de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de overheid een randvoorwaarde dat de overheid de meest evidente maatregelen niet laat versloffen. Te denken valt daarbij aan het beter ventileren van gebouwen, afspraken maken over meervoudig gebruik van gebouwen, beschikbaarheid van stille plekken waar kinderen en jongeren aan school kunnen werken, en een effectieve monitoring van de schade en het herstel.

5 Dynamiek, druk en dilemma's bij een lange termijn strategie

5.1 Van hoofdprincipes naar werkprincipes

Aan het begin van dit rapport hebben wij zes hoofdprincipes geformuleerd voor een lange termijn strategie COVID-19. Het gaat in de strategie om robuustheid, dat op gespannen voet staat met het efficiëntie denken (1). Een lange termijn strategie is gericht op het systeem als geheel (2). De strategie sluit aan bij en versterkt de veerkracht in de maatschappij (3) en is er daarbij op gericht om de opgaven rond COVID-19 te vermaatschappijlijken (4). Zo'n strategie vraagt om meervoudig kijken (5). En weet de lokroep van een permanente crisis-aanpak te weerstaan (6). In de hoofdstukken schade en herstel, voorbereiden en aanpassen en een kwestie van vertrouwen hebben wij die hoofdprincipes toegepast en uitgewerkt. Voor het realiseren van een lange termijn strategie kunnen uit deze zes hoofdprincipes werkprincipes worden gedestilleerd.

Robuustheid: werk aan buffers en alternatieve opties

Voor robuustheid zijn buffers en opties onontbeerlijk (zie hoofdstuk 3). Deze buffers en alternatieve opties zijn op tal van plaatsen relevant en hebben vaak het karakter van een overloopgebied. Voor de gemeentelijke organisatie (kunnen mensen het overnemen in het crisisteam als de situatie langer duurt?), voor de gezondheidszorg (kun je beroep doen op zogeheten 'prikreservisten'? Zijn er vertrouwde verbindingen tussen GGD en huisartsen?) en voor de samenleving (kunnen we met het zaalvoetbalteam naar buiten? Kan ik terecht in de bieb als het thuis te druk wordt?). Het aanhouden van deze buffers en scheppen van alternatieve opties is niet per se duur. Het vergt vooral goede praktische afspraken, gemaakt op een rustig moment.

Systeem als geheel centraal: overzicht en inzicht creëren

Het systeem als geheel centraal stellen, begint bij overzicht. Zo'n overzicht is bijvoorbeeld een lokale variant op de schade en opbrengstenkaart (zie hoofdstuk 2). Vervolgens is het van belang inzicht in de krachten en zwaktes van het systeem te krijgen.

Dan is het belangrijk om de dialoog aan te gaan met bijvoorbeeld organisaties die mogelijk te maken krijgen met een volgende golf. Waar lopen bijvoorbeeld de scholen tegen aan die ventilatie proberen te realiseren? Welke schooldirecteuren komen aan die opgave helemaal niet toe?

Waar lopen scholen tegen aan die ventilatie proberen te realiseren?

Welke schooldirecteuren komen aan die opgave helemaal niet toe?

Veerkracht centraal: leren van het principe van de AA (Anonieme Alcoholisten)

De AA heeft van de zwakste schakel haar werkende kracht gemaakt. De 'terugval' van de een bepaalt de ander bij de blijvende opgave nuchter te blijven. Deze nuchtere aanpak is ook behulpzaam als werkprincipe voor de lokale overheid. Het alternatief voor het 'naar binnen schuiven' van een professional (denk aan een huiswerkbegeleider, een coach voor ondernemers) is wellicht een zaaltje beschikbaar stellen, koffiezetten en ontmoeting bevorderen. Wees alert op het 'professionaliseren' van het herstel van schade. Kijk daarbij eerst of je belemmeringen voor herstel kunt weg nemen, voordat je zelf gaat trekken.

Vermaatschappelijken van opgaven: beginnen bij de beleving van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties

Wat een hoopvolle stap is in de ontwikkeling van de lange termijn strategie van het Rijk, is de ontwikkeling van sectorplannen. De reden hiervoor is dat aan de voorkant, op een rustig moment ruimte wordt gegeven voor het perspectief en de beleving in de maatschappij. Vervolgens wordt het ook relatief makkelijk om samen aanpakken te ontwikkelen die ook vanuit de maatschappij worden gedragen. Het begint met een eenvoudige vraag aan de kapper die dicht ging, de voetbalclub die leden zag weglopen of de jongere die met moeite een corona diploma bemachtigde: 'Hoe was jullie situatie? Waar liepen jullie tegenaan? Wat zou jij de volgende keer anders willen doen? Zijn daarbij nog belemmeringen?'

Meervoudig kijken: tegenspraak organiseren

Onder druk neemt de druk om eenduidig te zijn toe. Daarmee groeit het belang van het werkprincipe: organiseer tegengelijk. Dat kan vandaag al beginnen bij de vraag: van welke kritiek had jullie bestuur tijdens de coronacrisis last? Nodig de (redelijke) verwoorders van die kritiek uit om te onderzoeken wat aan de kritiek ten grondslag ligt.

Weersta de lokroep van de permanente crisis-aanpak.

Corona was voor velen een onverwachte gebeurtenis die een einde maakte aan de illusie van de onkwetsbare samenleving. In zo'n onzekere situatie, was het logisch te spreken van een crisis met alle gevolgen van dien. Maar we zijn nu twee jaar verder. Is Corona nog wel een crisis? Of is het veel meer een complex vraagstuk waardoor het juist verstandig is om de lokroep van crisis-aanpak te weerstaan. Want juist die lokroep maakt de verleiding groot om snel terug te vallen op routines en procedures die worden gedictieerd vanuit het veiligheidsdomein. Deze routines staan vaak haaks op de wenselijkheid het eigenaarschap van de aanpak bestuurlijk en maatschappelijk te verbreden.

Deze werkprincipes zijn wellicht makkelijker gezegd dan gedaan als het spannend wordt. Landelijke en lokale bestuurders krijgen te maken met druk op het systeem. In dit slothoofdstuk willen wij daarom deze druk bespreken door de vanzelf dynamiek bij verschillende scenario's te bespreken. Dat doen we door op de assen staat – maatschappij en landelijk – lokaal aanpakken te plotten. Vervolgens verwoorden wij wat een verschuiving in de situatie teweeg kan brengen, om van daaruit te benoemen met welke druk bestuurders te maken krijgen. We sluiten af met een korte reflectie op de wisselwerking tussen Rijk en lokaal bestuur.

5.2 Denkraam voor lange termijn strategie

In onderstaand schema maken wij onderscheid tussen vier aanpakken voor vermindering van verspreiding van het virus. Deze zijn ontstaan door gebruik te maken van de assen landelijke en lokale aanpak, en een statelijke en maatschappelijke aanpak.

	Landelijk	Lokaal
Staatelijk	Rijk kondigt in persconferentie sluiting scholen aan	Boa's controleren horeca
Maatschappelijk	Sector ontwikkelt aanpak voor veilig concertbezoek	Koren regelen hoe zij veilig oefenen

Het eerste dat het schema in beeld brengt, is dat de discussie over lokale versus landelijke aanpak slechts de helft van het verhaal is. Als gemeenten zich de aanpak exclusief toe-eigenen wordt nog steeds geen recht gedaan aan de veerkracht in de samenleving. In voorgaande hoofdstukken is vanuit die veerkracht het belang van het vermaatschappelijken van de aanpak benoemd. Ook is de meerwaarde van een nabije en zichtbare overheid onderstreept.

Belangrijk is het besef dat de Rijksoverheid geen uitvoeringsorganisatie is, zeker niet de overheid die het meest dichtbij de maatschappij is. Vermaatschappelijken gaat ook over ruimte geven aan ambachtelijkheid. Dit wat ouderwetse begrip gaat over het vermogen om al doende te leren, bij te

stellen en zo ‘fingerspitzen’ te ontwikkelen. Ruimte geven aan uitvoering om terug te praten tegen beleid, verhoogt de intelligentie van de aanpak. Het veronderstelt ook nabijheid. Want je kunt alleen gevoel houden met de risico’s en effecten als je lokaal goed verankerd bent. Dat je een lokaal bestuurder bent, betekent niet automatisch dat dit voor je geldt. Investeer dus ook als bestuurder in gevarieerde lokale contacten en netwerken.

Toch is een lokale, maatschappelijke aanpak niet vanzelfsprekend en ook niet altijd het beste. De dynamiek in de afgelopen periode is geweest dat naarmate de situatie in ernst toenam, de druk ook toeneemt om statelijk in te grijpen. Dat werkt redelijk tot goed, zolang er daadwerkelijk sprake is van alle kenmerken van een crisis (een kort en hevige overgang naar een nieuwe stabiele situatie). Dat was echter niet het geval, en in ieder geval niet voor de volledige duur van de maatregelen. Als dan toch wordt toegeven aan de lokroep van de crisisaanpak, speelt vroeg of laat op dat de aanpak niet binnen de normale democratische structuren wordt besproken, maar in een apart veiligheidsberaad. Naast de afstand die hiermee wordt gecreëerd tot het democratisch gelegitimeerde lokale bestuur, heeft dit als effect dat de aanpak door een (te) smal veiligheidsperspectief wordt bekeken, met de bijbehorende nadruk op handhaving en beheersing. Een duurzame, meer langdurige aanpak vraagt om de meervoudige afweging die gemaakt wordt in de college- en raadsvergadering.

Het dilemma dat ontstaat voor het openbaar bestuur is als volgt: naarmate de situatie in ernst toeneemt, neemt de druk om statelijk in te grijpen toe en tegelijkertijd weten we inmiddels dat naarmate de situatie voortduurt de legitimiteit van statelijk ingrijpen afneemt. Ook zal in een meer ernstige situatie de roep om centralisatie toenemen. Dat is een druk die zowel vanuit media als politiek vorm krijgt. Bestuurders, landelijk en lokaal staan dus voor de opgave deze druk te weerstaan. De volgende handvatten kunnen daarbij behulpzaam zijn:

- Stel de vraag centraal hoe maatschappelijke organisaties de aanpak kunnen dragen;
- Onderzoek de gevolgen van de variatie die hiermee ontstaat, in plaats van deze aan de voorkant ter discussie te stellen;
- Benut het dilemma als onderbouwing voor een passende aanpak. Inwoners zijn niet gekker dan bestuurders, die begrijpen prima dat het (bestuurlijk) leven je voor dilemma’s stelt;
- Zorg dat je lokale netwerken en contacten goed op orde houdt.

5.3 Strategie voorbij de crisisaanpak

Als het lukt om de hoofdprincipes in de praktijk te brengen – vanuit maatschappelijke opgaven voor te bereiden op het onverwachte – dan is de kans groot dat de maatschappij open kan blijven. Bovendien neemt daarmee de kans toe dat in het zwartste scenario, als een crisisaanpak onvermijdelijk zal zijn, vanuit vertrouwen gewerkt kan worden.

Om voorbij de crisisaanpak te komen, zijn zowel gemeenten als rijk nodig. Om die reden plaatsen wij de rol van lokaal bestuur en rijk naast elkaar. Deze typering is niet bedoeld als een volledig beeld, maar als handvat voor een gewenste wisselwerking.

Lokaal bestuur	Rijk
<ul style="list-style-type: none"> • Nabijheid en zichtbaarheid overheid vormgeven, i.h.b. voor kwetsbare groepen. • Praktijkfunctie: uitproberen nieuwe aanpakken • Veerkracht versterken • Uitvoeringskracht in crisissituatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders (in de vorm van doel en bedoeling) vaststellen • Kennisfunctie: wat werkt (niet), geef samenleving handelingsperspectief (UV-voorspellingen als voorbeeld voor kwetsbare groepen) • Structurele belemmeringen signaleren • Regie in crisissituatie

Beide rollen kunnen elkaar versterken als lokaal bestuur en rijk samen blijven optrekken. Daarbij is van belang dat ruimte wordt geboden aan een meervoudig perspectief. Dat betekent ook weerstand bieden aan de neiging tot ‘complexiteitsreductie’. Niet ieder verschil heeft, zeker op het eerste gezicht, nut. Tegelijkertijd blijkt veel variatie in aanpakken vanzelf te verminderen, naarmate

betere alternatieven zich verspreiden. Dit vraagt van lokaal besturen de bereidheid om lokale keuzes te onderbouwen. Dat geldt overigens zowel voor verschillen als overeenkomsten. Wie in verschillende omstandigheden hetzelfde doet, heeft immers ook iets uit te leggen.

Dit geldt zeker ook voor de grensregio's. Het is en blijft lastig uit te leggen dat we een verschillende aanpak tussen Baarle-Nassau en Oldambt niet lijken te accepteren, terwijl door deze houding juist wel een verschil in aanpak tussen Baarle-Nassau en Baarle-Hertog kan ontstaan.

5.4 Strategie op zijn tijd en in de praktijk

Aan het einde van deze beschouwing groeit de behoefte de inzichten te vertalen naar concrete handvatten: wat staat ons te doen? Tegelijkertijd brengt de strekking van deze strategie – het voorbereiden op het onverwachte – met zich mee dat één antwoord zeker leidt tot gevaarlijk grote blinde vlekken: maak een checklist en volg deze. Toch vallen er aan het einde van dit verhaal wel een aantal praktische vragen te stellen die behulpzaam zijn. We hebben deze vragen in onderstaande tabel in vier fasen opgeknipt: rustige tijd, opkomend virus, midden in de crisis en nazorgfase. De 'we' in deze vragen zijn gemeentebestuurders en lokale beleidsmakers.

Rustige tijden

- Welke structurele maatregelen nemen we om functies van algemeen belang open te houden (buffers en alternatieve opties)? Hoe is het bijvoorbeeld met de gezondheid van onze gebouwen? Wat hebben we gedaan aan de gezondheid van onze bewoners? Hebben we in de publieke ruimten voldoende opties voor mensen?
- Welke regels en procedures zijn we bereid om wat te relativeren?
- Zijn boa's getraind in het handhaven met verstand en compassie?
- Hoe zorgen we ervoor dat we zicht houden op de mogelijke ontwikkeling van scenario's en risico's in de samenleving?
- Hoe zorgen we ervoor dat we onze lokale netwerken op orde houden? Kennen we onze netwerken? Kennen ze ook het lokaal bestuur?
- Op welke afspraken met ondernemers, inwoners en maatschappelijke organisaties willen we straks terug kunnen vallen?
- Hoe is het structureel contact met kwetsbare groepen en organisaties die met deze kwetsbare groepen in verbinding staan?
- Hoe houden wij ook op de lange termijn de (stille) schade op de radar?
- Hoe krijgt de monitoring en sturing van het geheel vorm? Waar is een preciezer blik nodig om de prestatie van het geheel beter te begrijpen?
- Welke concrete resultaten worden geboekt op de meest voor de hand liggende voorbereidende maatregelen (o.a. ventilatie)?
- Is er binnen de gemeente gewerkt aan ontwikkeling van mogelijke scenario's? Zijn ook de wethouders en de gemeenteraad hierbij betrokken?

Opkomend virus

- Welke logica raakt dominant (bijvoorbeeld de medische of veiligheid), hoe voegen wij daar perspectieven aan toe?
- Wie zorgt voor de kennis om adaptief te kunnen reageren op nieuwe dreigingen? Hoe zorgen we ervoor dat we gebruik kunnen maken van relevante ambachtelijke kennis?
- Met welke maatschappelijke organisaties gaan we nu in gesprek om straks te kunnen schakelen?
- Welke groepen hebben nu een meer kwetsbare uitgangspositie dan bij de vorige crisis?
- Hoe activeren we het 'redelijke tegengeluid'?
- Hoe organiseren we de aanpak als de crisis langer gaat duren?

Midden in de crisis

- Wie raakt buiten beeld in het dagelijks werk?
- Waar in de crisisorganisatie is verversing nodig om frisse perspectieven toe te laten in de aanpak?
- Welke afspraken willen we activeren, zijn er dissonanten die het draagvlak voor die afspraken ondermijnen? (bewaken wederkerigheid)
- Welke signalen krijgen we uit de praktijk (van virusbestrijding, onderwijs, sport, ondernemers) die aanleiding geven voor bijstelling van de aanpak?
- Wanneer hebben we voor het laatst geluisterd naar het redelijke tegengeluid?
- Hoe behoud ik zichtbaarheid en nabijheid van de overheid naarmate de crisislogica de overhand krijgt?

Nazorgfase

- Welke schade heeft de crisis aangericht?
- Welke schade dreigt buiten beeld te vallen (omdat ze bijvoorbeeld minder goed kwantitatief is uit te drukken of pas later zichtbaar wordt)?
- Welke veerkracht is in de samenleving aanwezig om die schade te herstellen?
- Welke opbrengsten kunnen aangewend en/of versterkt worden?
- Hoe voorkom je tijdelijke puntoplossingen voor gebleken verborgen gebreken? (Denk aan tijdelijke 'bijlesinstituten' die het functioneren van de school niet verbeteren).

Tot slot

Het expertiseteam COVID-19 van de VNG heeft dit eindrapport geschreven als een weerslag van ons gezamenlijk onderzoek. Het resultaat is een reeks inzichten, adviezen en overwegingen.

Wat een kleinere plek in dit rapport heeft gekregen, is het proces waarlangs dit rapport tot stand is gekomen. Eén element van dat proces is mogelijk interessant voor de ontwikkeling van een strategie op lokaal niveau. Dat is het werken in één team met verschillende rollen (bestuurders, wetenschappers, experts op een specifiek gebied zoals gezondheid en directeurs van maatschappelijke organisaties). Daarmee werd vormgegeven aan de eenvoudigheid van het vraagstuk.

Ontwikkel je lokale strategie in een team met verschillende rollen (bestuurders, ambtelijke specialisten op een specifiek gebied zoals gezondheid, directeurs van maatschappelijke organisaties en die ene ondernemer die het anders achteraf beter weet).

Bijlage: samenstelling expertiseteam

Leden

Paul Depla, burgemeester gemeente Breda - voorzitter
Boaz Adank, wethouder gemeente Breda
Jeroen Bartelse, algemeen directeur TivoliVredenburg
Ruben Brouwer, directielid Mojo Concerts
Niesco Dubbelboer, directeur stichting Meer Democratie
Godfried Engbersen, hoogleraar sociologie
Monique Esselbrugge, wethouder Nijmegen
Francine Houben, architect Mecanoo Architecten
Lucas Meijs, hoogleraar filantropie en vrijwilligerswerk
Thomas Plochg, directeur Federatie voor Gezondheid
Marie-Louise van Schaijk, directeur Veiligheidsregio Brabant-Noord
Ellen van Selm, burgemeester gemeente Opsterland
Cora-Yfke Sikkema, burgemeester gemeente Oldambt

Ondersteuning en advies VNG

Chantal de Koster
Rienk Janssens
Roelie Lenten
Kevin Schapendonk

Pen en proces

Henk Gossink, Van de Bunt Adviseurs
Niels Büller, Van de Bunt Adviseurs

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

juni 2022

[vng.nl](https://www.vng.nl)