

CEG

Centrum voor
Ethiek en
Gezondheid

VERTROUWEN

DIALOOG

LUISTEREN

CRISIS

BURGERS

feit

FICTIE

OVERHEID

veerkracht

VERSTAND

GEVOEL

SOLIDARITEIT

VRIJHEID

CORONA

VOORBEREIDEN

ONZEKERHEID

LEREN

Maatschappelijke
meerstemmigheid
onder druk

Waarborgen
van pluralisme
tijdens een
gezondheids crisis

Boom

Maatschappelijke meerstemmigheid onder druk

**MAATSCHAPPELIJKE
MEERSTEMMIGHEID
ONDER DRUK**

*WAARBORGEN VAN PLURALISME TIJDENS
EEN GEZONDHEIDSCRISIS*

Onder redactie van:
HAFEZ ISMAÏLI M'HAMDI
ANNE ROTTEVEEL
VIRGIL RERIMASSIE
BEATRIJS HAVERKAMP

Boom

Omslagontwerp: Studio Duel, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2024 Ismaïli M'hamdi, Rotteveel, Rerimassie & Haverkamp (red.) | Boom (Den Haag)

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 978-90-4730-213-1

ISBN 978-94-0011-409-8 (e-book)

NUR 741

www.boom.nl

www.boom.nl/bestuurskunde

VOORWOORD

Hierbij presenteren we namens het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) deze essaybundel over het belang van meerstemmigheid tijdens gezondheids crises. Meer dan dertig heel verschillende auteurs droegen bij aan zeventien externe essays.

Het CEG is een unieke samenwerking tussen de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en de Gezondheidsraad. Beide raden hebben een eigenstandige rol ten tijde van gezondheids crises. Zo ook gedurende de coronacrisis. Met ieder een eigen taak en eigen perspectief richting politiek en samenleving.

Zo had de Gezondheidsraad de taak om in tijden van onzekerheid te adviseren over de vaccinatiestrategie tegen COVID-19, in het bijzonder met de focus op wie kwetsbaar was voor het virus. Met het oog op de onzekerheid of, en zo ja, wanneer er effectieve vaccins beschikbaar zouden komen, en de aanvankelijke schaarste, moest de Gezondheidsraad belangrijke afwegingen maken over rechtvaardigheid, utiliteit en prioritering van vaccinaties. De raad kwam vol in de schijnwerpers te staan. Bij het opstellen van de adviezen had de raad niet alleen te maken met de wetenschappelijke dynamiek rond een nieuwe ziekte en nieuwe vaccins. Tijdens de coronapandemie werd de snelle vooruitgang in de wetenschap ook zichtbaar voor de bevolking. Zowel in Nederland als daarbuiten waren er veel discussies, gevoed door selectief gebruik van studieresultaten in de media, het al dan niet doelbewust delen van onjuiste informatie en het verspreiden van desinformatie. Als vertegenwoordiger van wetenschappelijke standaarden werd ook de Gezondheidsraad in dit krachtenveld meegetrokken. Het werk kreeg daarmee een nieuwe dimensie, met reacties variërend van commentaar van slecht geïnformeerde

vakgenoten in praatprogramma's en de pers tot rechtszaken door actiegroepen.

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) adviseerde al vrij snel tijdens de crisis over de maatschappelijke gevolgen van de genomen maatregelen; de relatie tussen de V en de S bleek er een vol spanning. De raad haalde signalen uit de samenleving op over de effecten van de pandemie en zocht verbinding tussen het bestrijden van de pandemie en het beperken van bredere maatschappelijke schade. Zo kaartte de raad al in een vroeg stadium de gevolgen van de sluiting van verpleeghuizen voor bezoek voor de bewoners aan. Ook andere doelgroepen bleken niet alleen, of niet in de eerste plaats, kwetsbaar voor het virus zelf, maar vooral voor de gevolgen van de maatregelen. Dat zagen we bijvoorbeeld bij mentale problemen bij jongeren, die bovendien een langetermijneffect hadden.

In mei 2020 adviseerde de raad in *(Samen)leven is meer dan overleven* om bij versoepelingen als eerste ruimte te maken voor de meest kwetsbaren. Deze boodschap kreeg gaandeweg de pandemie steeds meer weerklank, en er kwam meer aandacht in het publieke debat voor de sociale gevolgen van de pandemie.

De Gezondheidsraad en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving bleven adviseren, onder andere samen met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Sociaal en Cultureel Planbureau en met andere raden, over het verder doordenken van coronascenario's en de effecten daarvan op alle sectoren. Uit deze adviezen zijn lessen te trekken voor de toekomst.

De rollen van beide raden waren verschillend en de adviezen sloten, als we nu terugkijken, niet vanzelfsprekend naadloos op elkaar aan. Dat is niet erg, want een logisch effect van verschillende taken en opdrachten. Maar ook voor ons is het nuttig en nodig om terug te kijken. Om te reflecteren op de vraag of we de dingen goed gedaan hebben, en ook of we het goede gedaan hebben. Misschien nog belangrijker is het om

vooruit te kijken. Om na te denken over hoe we in beleid en samenleving omgaan met verschillende opvattingen, ervaringen en kennisbronnen, en hoe we vorm kunnen geven aan meerstemmigheid, rolvast blijven als adviesraden en de politiek kunnen helpen om vanuit diverse perspectieven tot een brede maatschappelijke waardenafweging te komen. Zie daarvoor ook de evaluatie van de corona-aanpak door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die het belang benadrukte van een breder perspectief en een bredere waardenafweging. Daarbij kunnen we voortbouwen op het succesvolle CEG-signalement Code Rood. Dat was een van de opbrengsten van de ultieme samenwerking tussen de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en de Gezondheidsraad. In dit signalement worden lastige dilemma's over langdurige schaarste in de zorg over het voetlicht gebracht, waarin veel partijen zich (nog steeds) herkennen, van Tweede Kamer tot verschillende groepen en organisaties in de gezondheidszorgsector.

Deze bundel kan worden gezien als een volgende stap en kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van het goede gesprek over het belang van meerstemmigheid. Daarbij kunnen verschillende perspectieven naast elkaar bestaan, zoals ook in deze bundel het geval is. Vanzelfsprekend zijn wij noch het Centrum voor Ethiek en Gezondheid verantwoordelijk voor de afzonderlijke inbrengen van de auteurs, maar we dragen graag de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van reflectie en het verrijken van het debat door plaats te bieden aan verschillende, soms zeer tegenstrijdige, perspectieven.

Deze bundel gaat over het luisteren naar elkaar in tijden van crises, niet alleen tijdens een gezondheids crisis of coronapandemie. Nu er in de wereld veel aan het wankelen is, en het geven van een stem, een mening, voor velen niet eenvoudig is, is het gesprek, ook tussen andersdenkenden, meer dan ooit noodzakelijk.

*Jet Bussemaker, voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
en
Bart-Jan Kullberg, voorzitter Gezondheidsraad*

INHOUD

- 1 INLEIDING 13**
*Anne Rotteveel, Virgil Rerimassie, Beatrijs Haverkamp
en Hafez Ismaïli M’hamdi namens het Centrum voor
Ethiek en Gezondheid*

HET MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE DEBAT TIJDENS DE CORONACRISIS

- 2 ZOEKLICHTEN VOOR EEN BREDE
WAARDENAFWEGING TIJDENS EEN GEZONDHEIDSCRISIS 31**
*Virgil Rerimassie, Shanti Bolt, Anne Rotteveel en Hafez
Ismaïli M’hamdi namens het Centrum voor Ethiek en
Gezondheid*
- 3 HAPPEN NAAR LUCHT 53**
Margo Trappenburg
- 4 TOTALITARISME EN PLURIFORMITEIT.
DE CORONASTRIJD ONTLEED 71**
Hans Boutellier
- 5 HOE IN TIJDEN VAN CORONA DE PLURALITEIT UIT
NEDERLAND VERDWEEN 89**
Marli Huijjer
- 6 EEN BALLET VAN ONWELGEVALLIGE
BOODSCHAPPEN. EEN ANALYSE VAN PLURALISME OP
SOCIALE MEDIA IN CORONATIJD 109**
Hans Moors en Lidwien van de Wijngaert

7	LONG COVID IN NEDERLAND. EEN DIAGNOSE VAN UITSLUITING	133
	<i>Vivienne Matthies-Boon en Tamar Sharon</i>	

PLURALISME EN BESTUUR

8	VERTROUW DE SAMENLEVING, OOK IN DE AANPAK VAN EEN CRISIS	161
	<i>Paul Depla</i>	
9	BEHOORLIJK PLURALISME	179
	<i>Marieke Ruitenburg, Ira van Keulen en Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman)</i>	
10	BESLUITEN MET BREDE BETROKKENHEID. UITGANGSPUNTEN VOOR GOED OPENBAAR BESTUUR TIJDENS GEZONDHEIDSCRISIS	197
	<i>Bart Coster en Han Polman (Raad voor het Openbaar Bestuur)</i>	
11	VRIJHEID, AUTONOMIE, GEMEENSCHAPPELIJKHEID EN DE ROL VAN DE OVERHEID	219
	<i>Anne-Marie Buis en Erik Pool</i>	
12	DEEP DEMOCRACY. HET BENUTTEN VAN DE WIJSHEID VAN MEERDERHEID ÉN MINDERHEDEN	237
	<i>Frank Weijers</i>	

PLURALISME EN DE VERHOUDING TUSSEN WETENSCHAP, BELEID EN POLITIEK

13	METHODISCHE TWIJFEL EN HET BELANG VAN PUBLIEK DEBAT	259
	<i>Ignaaas Devisch</i>	

- 14 NIETS IS ZEKER IN DE VOLGENDE PANDEMIE.
COMMUNICEREN OVER COMPLEXE WETENSCHAP
IN TIJDEN VAN CRISIS 273**
*Willemine Willems, Esther de Weger, Anna Aris, Tessa
Roedema en Frank Kupper*
- 15 POLITIEK EN WETENSCHAP IN
CRISISBESLUITVORMING TIJDENS COVID. LESSEN
VOOR DE TOEKOMST 295**
Johan Christensen, Sanneke Kuipers en Kutsal Yesilkagit
- 16 NAAR EEN BREDER PERSPECTIEF 319**
*Evelien Peeters, Maarten Fornerod en Jan Grandjean
(namens de Stichting Artsen Collectief)*

PLURALISME EN VERANTWOORDELIJKHEID

- 17 VERANTWOORDELIJKHEID IN EEN PLURALISTISCHE
SAMENLEVING 345**
Cees Zweistra
- 18 UITINGSVRIJHEID EN PLURALISME IN HET PUBLIEKE
DISCOURS. DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT IN
TIJDEN VAN (POST)CORONA 363**
Marloes van Noorloos
- 19 PLURALISME EN PLANETAIRE GEZONDHEID 385**
Hans Alma
- 20 SLOTBESCHOUWING. RUIMTE MAKEN VOOR
MAATSCHAPPELIJKE MEERSTEMMIGHEID TIJDENS
EEN GEZONDHEIDSCRISIS 405**
*Virgil Rerimassie, Beatrijs Haverkamp, Lara Dijkstra,
Anne Rotteveel en Hafez Ismaïli M'hamdi namens het
Centrum voor Ethiek en Gezondheid*

NAWOORD	425
OVER DE AUTEURS	427
OVER HET CENTRUM VOOR ETHIEK EN GEZONDHEID	437

INLEIDING

Anne Rotteveel, Virgil Rerimassie, Beatrijs Haverkamp en Hafez Ismaïli M'hamdi namens het Centrum voor Ethiek en Gezondheid

Hoewel enkelen misschien terugverlangen naar een – in veel opzichten – eenvoudiger leven, werd de coronacrisis voor de meeste Nederlanders toch gekenmerkt door een tijd van angst om zelf ziek te worden of dat geliefden ziek zouden worden, stress over schoolsluitingen, verlies van werk of inkomsten, en het niet meer kunnen bezoeken van kwetsbare familieleden. Mensen die in de zorg werkten, kijken waarschijnlijk terug op een tijd van morele stress, hoge werkdruk en gevoelens van onmacht. De onzekerheid en complexiteit rondom de ontwikkeling van de pandemie hadden eveneens grote impact op de (lokale en nationale) politici en beleidsmakers, gezondheidszorgprofessionals, wetenschappers en andere actoren die de crisis probeerden te bezweren. Kortom, niemand heeft zich kunnen onttrekken aan de impact van de coronacrisis.

De coronacrisis ging gepaard met spanningen en hoogoplopende gemoederen. Velen herinneren zich waarschijnlijk wel een ruzie of meningsverschil met die neef of vriendin op een verjaardag. Tijdens de coronacrisis kwamen sociale contacten en relaties gemakkelijk op scherp te staan. Er konden verhitte discussies ontstaan over de omvang van het gevaar van het virus en over de effectiviteit en legitimiteit van de genomen maatregelen, een voor de hand liggend gespreksonderwerp dat tegelijkertijd ook een grote kans gaf om het

gesprek een conflictueuze of ongemakkelijke kant op te laten gaan. Sommigen gingen zich extremer uitdrukken en anderen kozen er juist voor hun ideeën niet meer te uiten. Feiten en waarden liepen daarbij voortdurend door elkaar en in deze context zorgde de opkomst van mis- en desinformatie voor nog meer tumult. Overheden moesten niet alleen een pandemie bestrijden, maar – zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) stelde – eveneens een ‘infodemie’. Alhoewel kritiek op beleid zich tijdens de coronacrisis meermaals uitte in onaanvaardbare vormen, zoals geweldadige demonstraties, werden criticasters van het beleid bij tijd en wijle niet altijd serieus genomen, terwijl hun zorgen – en de waarden waarmee deze samenhangen – wel degelijk legitiem konden zijn. Uit een recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bleek dat veel burgers zich niet gehoord hebben gevoeld tijdens de coronacrisis, en dat deze groep groter was en meer divers van aard dan soms leek.¹

De coronapandemie heeft laten zien dat pluralisme onder druk kan komen te staan bij een gezondheids crisis: niet ieders visie werd even serieus genomen, niet iedereen durfde of kon zich uiten, en niet iedereen voelde zich gehoord. Tegen zo’n achtergrond verhardden maatschappelijke verhoudingen. Dat is problematisch, zowel vanuit democratisch perspectief als met het oog op maatschappelijke stabiliteit.

Uiteraard is er veel goed gegaan tijdens de coronacrisis. Denk bijvoorbeeld aan de snelheid waarop vaccins beschikbaar kwamen. En dat relatief snel – na ruim twee jaar – harde maatregelen om virusverspreiding tegen te gaan overbodig werden geacht. Een RIVM-studie liet bovendien zien dat de coronamaatregelen in Nederland over het algemeen effectief waren tegen virusverspreiding.² Maar

1 Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasceptis in Nederland. SCP.

2 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2024). Epidemiological impact and effectiveness of COVID-19 measures. <https://open.overheid.nl/documenten/2c1c4e77-1b0b-4808-9098-2b47b331369d/file>.

dat neemt niet weg dat de maatschappelijke impact van de pandemie enorm was. De omgang met de coronacrisis biedt volgens het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) dan ook een belangrijke gelegenheid om van te leren voor de toekomst. In het signalement Code Rood reflecteerden we al op verschillende morele uitgangspunten bij langdurige schaarste in de zorg en droegen we ethische denkrichtingen en concrete strategieën aan om een eerlijke verdeling van schaarse zorg – zoals tijdens een pandemie – mogelijk te maken.³ Met deze bundel signaleren we dat de mate waarin maatschappelijke meerstemmigheid onder druk is komen te staan tijdens de pandemie om kritische reflectie vraagt.

Ook al zijn we nog niet helemaal vrij van corona, de coronacrisis is bezworen. Maar we moeten voorbereid zijn op nieuwe gezondheids-crisis, zoals door nieuwe pandemieën, antimicrobiële resistentie en extreme weersomstandigheden door klimaatopwarming. Ook dan is de kans groot dat pluralisme onder druk komt te staan. Daarom is het van groot belang om juist nu lessen te trekken.

1.1 Doel

Het doel van deze essaybundel is om het (publieke en beleidsmatige) gesprek over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids-crisis aan te jagen en te verdiepen. De (omgang met de) coronacrisis dient hierbij als casus, waarmee we uitermate complexe kwesties adresseren. Ons doel is nadrukkelijk *niet* om de omgang met de coronacrisis te evalueren noch hebben we de pretentie om sluitende antwoorden en oplossingen te bieden. Ons doel is veeleer om te verkennen over welke vragen het gesprek over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids-crisis zou moeten gaan.

³ Centrum voor Ethiek en Gezondheid (2023). Code Rood. Verkenning van morele uitgangspunten bij langdurige schaarste in de zorg.

We hopen met deze bundel een breed scala aan actoren op het gebied van de gezondheidszorg en publieke gezondheid te inspireren, waaronder politici, beleidsmakers en adviserende instanties. Op die manier willen we bijdragen aan het vermogen om tijdens een gezondheids crisis een brede waardenafweging te maken, zoals door verschillende adviesraden werd bepleit.⁴ In de publicatie *Coronascenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes* stelden veertien adviesraden en instituten hierover het volgende:

'Een brede maatschappelijke afweging betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt tussen maatschappelijke doelen en waarden die allemaal belangrijk zijn. Deze doelen en waarden zijn zeer divers en hebben betrekking op zaken dichtbij huis maar ook op kwesties die over onze landsgrenzen heen spelen. Wanneer we in zwaardere omstandigheden terechtkomen, wordt het afwegen van deze doelen en waarden steeds pijnlijker. Welke keuze ook gemaakt wordt, die zal nooit ieders instemming krijgen, omdat conflicterende belangen en rechten tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarom gaat het hier niet enkel om lastige vragen, maar om dilemma's: situaties waarbij je niet de ene waarde kunt beschermen zonder een andere waarde geweld aan te doen.'⁵

Om een dergelijke afweging te kunnen maken is het belangrijk om zicht te hebben op welke nastrevenswaardige doelen en waarden in het geding kunnen zijn tijdens een pandemie zoals de coronacrisis. De bijdragen in deze bundel zijn daartoe een aanzet.

4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020). Coronamoe(d).

5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). *Coronascenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes*. WRR. Zie ook Sociaal en Cultureel Planbureau & Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Briefadvies Sociaal en Cultureel Planbureau en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving over langetermijnvisie corona. www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2022/01/27/briefadvies-scp_rvs-over-langetermijnvisie-corona/2022253+Briefadvies+SCP+en+RVS+-+3-2-2021.pdf.

We hopen tot slot dat onze bevindingen bestuurders, beleidsmakers en -adviseurs niet alleen zullen helpen pluralisme te waarborgen tijdens gezondheidscrises, maar ook in breder verband. Momenteel spelen in de samenleving immers sterk gepolariseerde discussies, zoals over stikstof, klimaatopwarming en migratie. De lessen die de auteurs in deze bundel trekken, zijn hopelijk ook voor de omgang met dit soort maatschappelijke kwesties relevant.

1.2 Essays over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheidscrisis

Zoals gezegd gaat de coronacrisis gepaard met uitermate complexe en brede vragen. Daarom hebben we er, in navolging van de CEG-essaybundel *Ethiek in tijden van corona*, voor gekozen om een essaybundel samen te stellen, waarbij we verschillende deskundigen en deelnemers aan het publieke debat tijdens de coronacrisis hebben gevraagd om hun licht op deze materie te laten schijnen. We vroegen hun om te reflecteren op de coronacrisis, en om daarbij telkens lessen voor de toekomst te trekken en waar mogelijk handelingsperspectieven te formuleren die helpen om tijdens een toekomstige gezondheidscrisis pluralisme te waarborgen. Vragen die we aan de bijdragende auteurs stelden, waren: Is pluralisme onder druk komen te staan tijdens de coronapandemie, en zo ja hoe? Hoe kan of moet pluralisme invulling krijgen? Wat zijn de grenzen van pluralisme? Hoe kan een brede waardenafweging worden gemaakt? Hoe krijgen niet-geprioriteerde waarden nog ruimte? En wat is de beleefde ervaring van mensen die actief deelnamen aan het publieke debat, voelen zij zich wel of niet gehoord? Met deze vragen in het achterhoofd werden de zeventien externe bijdragen aan deze bundel geschreven, waarvoor we alle auteurs zeer dankbaar zijn.

De keuze voor een essaybundel was er ook een om – in de geest van de thematiek – een breed pallet aan perspectieven aan bod te laten komen, variërend van die van wetenschappers, artsen en (overheids) adviseurs tot die van een bestuurder en gespreksfacilitator. Alle

essays zijn door de redactie becommentarieerd, waarbij vooral werd gestreefd naar redactionele homogeniteit; we zijn zo min mogelijk in de inhoud van de auteurs getreden en hebben er hoofdzakelijk op gelet dat de essays zo goed mogelijk aansloten bij het doel en de strekking van de bundel. De essays vertegenwoordigen dan ook niet de analyse of het standpunt van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en de auteurs nemen hun stellingen voor eigen rekening.

1.3 Thematiek en opbouw van deze bundel

De bundel neemt de lezer mee op een zoektocht langs de gedachten, reflecties en ervaringen van de auteurs van achttien essays. Elk essay biedt een eigen perspectief op hoe pluralisme zich manifesteert, evolueert en wordt uitgedaagd tijdens complexe crises, en bovenal op hoe pluralisme gewaarborgd kan en zou moeten worden. Door filosofische, politieke, bestuurlijke en zeker ook ethische lenzen werpen deze essays licht op de verwevenheid van pluralisme, overheidsbeleid, wetenschap, (sociale) media en burgerschap, waarin onze democratie haar context heeft.

Naast unieke perspectieven op pluralisme, bieden de essays concrete handelingsperspectieven voor de toekomst: van zeer praktische, tastbare acties, waar zowel door burger als door overheid iets mee gedaan kan worden, tot meer abstracte en systemische oproepen voor verandering.

Noemenswaardig is dat sommige auteurs pluralisme als normatief concept hanteren – als liberaal democratisch ideaal –, waar andere het benaderen als fenomeen. Veel auteurs beschouwen pluralisme als een nastrevenswaardige staat van de maatschappij. Daarbij wordt de morele plicht van de overheid om deze te waarborgen meermaals naar voren gebracht. Wanneer auteurs een meer beschrijvende benadering hanteren, wordt meestal gesproken van ‘pluriformiteit’. De lezer zal echter merken dat iedere auteur hier op eigen wijze invulling aan geeft – passend bij het pluralistisch karakter van de bundel –, en dat

de begrippen pluralisme, pluraliteit en pluriformiteit enigszins door elkaar lopen.

Terugkerend thema is de complexe relatie tussen feiten en waarden, die tijdens de pandemie op verschillende fronten zichtbaar werd. Kunnen we überhaupt goed over waarden praten? En welk feit telt wel en niet binnen feitelijke argumentaties? Ook wordt de spanning tussen een feit en een mening verkend. Sommige auteurs schrijven daarbij vanuit hun eigen ervaringen als (juist wel of niet) deelnemer aan het publieke debat tijdens de pandemie. Zij vragen zich af of je als expert een morele verplichting hebt om je te mengen in dat debat, om kennis te delen, ook als je daar veel negatieve reacties op krijgt. In veel essays wordt aandacht besteed aan het belang van empathie en interesse voor andere perspectieven dan de eigen, zowel op individueel als op collectief en politiek niveau. Dit alles veronderstelt dat mensen zichzelf kunnen uitdrukken, kunnen verwoorden en kunnen mengen in het debat. In hoeverre is dat terecht?

Vanwege het uiteenlopende karakter van de bijdragen hebben we de bundel in vier thema's onderverdeeld, op basis van de focussen die de auteurs hebben aangebracht. De vier thema's zijn:

1. het maatschappelijke en politieke debat tijdens de coronacrisis;
2. pluralisme en bestuur;
3. pluralisme en de verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek;
4. pluralisme en verantwoordelijkheid.

Hieronder lichten we aan de hand van deze thema's de essays kort toe.

1. *Het maatschappelijke en politieke debat tijdens de coronacrisis*

De eerste zes essays analyseren en reflecteren op de vraag in hoeverre pluralisme geborgd werd in en door het maatschappelijke en politieke debat tijdens de coronacrisis. De dominantie van het medische

denken wordt hierbij veelvuldig benoemd als polariserende factor. Toch toont het laatste essay van dit eerste deel ook hoe politiek en beleid op medisch vlak juist tekortschoten, en dat gedeeltelijk nog steeds doen.

Het **Centrum voor Ethiek en Gezondheid** (hoofdstuk 2) bijt zelf de spits af om helderheid te scheppen over de verschillende dimensies van pluralisme. Tijdens de coronacrisis riepen verschillende adviesraden de politiek op tot het maken van brede en expliciete waardenafwegingen. Een belangrijke oproep in het licht van het waarborgen van pluralisme, maar pluralisme kent meer dimensies dan ‘waarden’ alleen. In dit essay reiken we daarom vier zoeklichten aan om pluralisme te belichten. Het onderscheiden van waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwen kan de overheid tijdens een gezondheids crisis helpen een brede (waarden)afweging maken. Het 3G-beleid wordt gebruikt om de toepassing van deze vier zoeklichten – en hun onderlinge verwevenheid – te illustreren.

Hierna beschrijft **Margo Trappenburg** (hoofdstuk 3) waarom de coronaperiode met het oog op politiek debat, verschillen van inzicht en politieke keuzes een benauwende tijd was. Virologische en epidemiologische inzichten mondden als vanzelf uit in beperkende maatregelen. In haar essay betoogt ze dat het wegmoffelen van politieke keuzes kan leiden tot vervreemding en wantrouwen. Daarbij volgt ze filosoof Chantal Mouffe in diens waarschuwing voor een ‘antagonistische’ afkeer van politiek bij een gebrek aan een ‘agonistische’ politiek.

Volgens **Hans Boutellier** (hoofdstuk 4) ondermijnde de coronacrisis – de combinatie van virus, maatregelen en verzet daartegen – het functioneren van de pluriforme democratische rechtsstaat. Vooral de rol van de (medische) wetenschap werd inzet van polariserend debat. Er was sprake van ‘coronastrijd’: de pandemie werd inzet van machts-politiek en groeiende sociale onvrede. Het medisch-politieke bolwerk kon zich niet openen en kritiek op het beleid nam sektarische vormen

aan. Beleid en kritiek zetten elkaar vast. Hoe heeft dat zover kunnen komen? En wat zijn de consequenties voor de pluriforme rechtsstaat in tijden van crisis, vraagt Boutellier zich af.

Volksgezondheid op nummer 1, niet discussiëren en blind vertrouwen op de wetenschappelijke kennis van biomedische specialisten – die drie elementen waren volgens **Marli Huijer** (hoofdstuk 5) het kompas waarop het Nederlandse kabinet voer tijdens de COVID-19-pandemie. De medische strijd tegen de dood, ziekte, besmettingen en overvolle ziekenhuizen won het van alle andere waarden die het leven betekenis geven. Hoe komt dat en kan het ook anders? In haar essay laat Huijer zien welke impact de Nederlandse COVID-19-aanpak had op meerstemmigheid, die van grote betekenis is voor het goed functioneren van de democratie. Wat is het belang van pluraliteit? Hoe verdween die pluraliteit naar de achtergrond? Wat kunnen we doen om in een volgende vergelijkbare nood-situatie de pluraliteit en waardenafweging wel in stand te houden?

Hans Moors en **Lidwien van de Wijngaert** (hoofdstuk 6) kijken vervolgens naar pluralisme in de relatie tussen overheid en burger vanuit empirisch en theoretisch perspectief. Met hun onderzoek naar Twitterdiscussies over vaccinatiedrang, -dwang of -plicht bieden ze waardevolle empirische inzichten, die ze vervolgens duiden aan de hand van politieke denkers van na de Tweede Wereldoorlog. Ten slotte reflecteren de auteurs op de voorwaarden voor overheidsbeleid dat het vertrouwen van burgers kan winnen. De sleutel daarvoor: verbinding en dialoog.

Het eerste thema wordt afgesloten door **Vivienne Matthies-Boon** en **Tamar Sharon** (hoofdstuk 7). Zij analyseren het gebrek aan aandacht voor long covid, en hoe daarmee het belang en de betekenis van solidariteit tijdens de pandemie verschoven. Zij constateren een contrast met buurland Duitsland, en beargumenteren dat long covid daar van begin af aan serieuzer werd genomen als medische aandoening. Het essay stelt dat Nederland longcovidpatiënten lange tijd in

de kou heeft laten staan, wat ondermijnend zou zijn geweest voor de bredere maatschappelijke solidariteit met deze groep patiënten. Een herinnering en waarschuwing dat de impact van de pandemie voor veel burgers nog steeds zeer groot is.⁶

2. *Pluralisme en bestuur*

Onder het tweede thema wordt specifiekere gereflecteerd op de rol van bestuur en beleid tijdens de pandemie en het waarborgen van pluralisme binnen die context. Dat gebeurt grotendeels door auteurs die zelf nauw betrokken zijn bij bestuur, beleid en de uitvoering daarvan. Welke lessen trekken zij voor het handelen van bestuurders en beleidsmakers? Het belang van luisteren naar de burger staat in elk van deze vier essays centraal, het laatste essay biedt bovendien een concreet perspectief op hoe die dialoog vorm te geven.

Allereerst spreekt **Paul Depla** (hoofdstuk 8), die zelf als burgemeester tijdens de pandemie midden in het heetst van de beleidsmatige strijd zat. Depla zet uiteen hoe het crisishandboek voor bestuurders (mede) debet was aan een centralistische, verstatelijkte benadering van de coronacrisis. Vanuit de veronderstelling dat tijdens een crisis geen plaats is voor onzekerheid, debat en getreuzel. De aanpak werd daardoor vanuit één enkelvoudig belang vormgegeven, met als onbedoeld gevolg dat de samenleving zich meer en meer afkeerde van die aanpak en vertrouwen in de overheid verloor. Zeker bij langdurige en ongekende crises is het belangrijk dat de samenleving zich mede-eigenaar kan blijven voelen. Van een klassieke ‘commander-in-chief’- naar een ‘commander’s intent’-aanpak, waarin pluraliteit geen probleem maar uitgangspunt van handelen is.

Volgens **Reinier van Zutphen**, de Nationale ombudsman, en zijn medewerkers **Marieke Ruitenburg** en **Ira van Keulen** (hoofdstuk 9) was tijdens de coronacrisis een veelheid aan stemmen te horen. Die

6 Zie ook Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). (Maat)werk bij langdurige klachten na covid.

bereikten ook de Nationale ombudsman, bij wie burgers kunnen klagen over de overheid. Wat leren we van die klachten voor een volgende (gezondheids)crisis? Kijkend door de bril van ‘behoorlijkheid’ – de toetssteen van de ombudsman – ziet de ombudsman als de drie belangrijkste leerpunten: luister goed naar je burgers, weeg de verschillende perspectieven daadwerkelijk mee in beleid en beslissingen, en wacht niet te lang met het goede gesprek met burgers, want anders is de kans op escalatie groot.

Hierna is het woord aan **Bart Coster** en **Han Polman** (hoofdstuk 10), respectievelijk adviseur bij en voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hun essay gaat in op de vraag: welke besluitvormingsstructuren kunnen tijdens een (gezondheids)crisis helpen bij het horen van verschillende stemmen, wensen en belangen? Eerst beschrijven ze hoe brede betrokkenheid bijdraagt aan goed openbaar bestuur. Daarna formuleren ze drie uitgangspunten voor het organiseren van besluitvorming tijdens een (gezondheids)crisis, die worden onderbouwd met een terugblik op de bestrijding van de COVID-19-pandemie en de daarvan geleerde lessen. Ten slotte kijken ze ook vooruit, naar een volgende gezondheidscrisis: hoe is de besluitvorming daarvoor nu georganiseerd, en is dat in lijn met deze uitgangspunten?

Volgens **Anne-Marie Buis** en **Erik Pool** (hoofdstuk 11) van het rijksbrede programma Dialoog en Ethiek zijn de publieke dialoog over belangrijke samenlevingskwesties en de onderliggende waardenpatronen cruciaal in een liberale democratie, waarin ruimte is voor meerdere en uiteenlopende overtuigingen. De overheid heeft een taak bij het scheppen en onderhouden van de publieke ruimte waar die dialoog plaatsvindt, en betreft burgers bij democratische processen. In coronatijd kwam juist dit aspect onder druk te staan. Dit gaf een extra impuls aan het dalend vertrouwen in de democratische instituten, een trend die al voor corona was ingezet. Hun essay is vooral een pleidooi om de publieke dialoog vitaal te houden in ‘normale’ tijden, zodat we daar in crises op kunnen doorbouwen. Omdat inclusie en

rechtvaardigheid, de pijlers van onze democratie, collectief worden vormgegeven, hebben ook burgers daarin een verantwoordelijkheid.

Het thema wordt afgesloten door **Frank Weijers** (hoofdstuk 12). Volgens Weijers werd de impact van de pandemie verdiept omdat lang niet alle stemmen goed werden gehoord. Deep Democracy biedt concrete en effectieve aanknopingspunten om pluralisme in de samenleving veel beter te benutten, door actief op zoek te gaan naar minderheidsstemmen en de wijsheid ervan in beleid te laten doorklinken. Dat betekent eerst en vooral een ander soort gesprekken in de politieke arena: veel meer dialoog, waarin openhartig naar elkaar luisteren, vanuit oprechte nieuwsgierigheid, vooropstaat. Het betekent volgens hem ook: pluriform samengestelde adviesorganen en open gesprekken op lokaal niveau met heterogene groepen burgers, met veel ruimte voor lokale bestuurders om met de daar opgedane wijsheid beleid te maken en uit te voeren.

3. *Pluralisme en de verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek*

Na de dynamiek rondom bestuur en beleid te hebben verkend, richt de volgende set essays zich op de complexe verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek. Hoe moeten we een pluralisme van feitenopvattingen waarderen en wat betekent dat voor politiek en beleid? De volgende vier bijdragen maken elk op eigen wijze duidelijk dat het gesprek zal moeten gaan over scepsis en onzekerheid als inherent aan wetenschap.

Als eerste is **Ignaas Devisch** (hoofdstuk 13) aan het woord. Devisch stelt dat pluralisme impliceert dat je feitelijke analyses van de wereld kunt maken vanuit meerdere perspectieven en disciplines en dat die elk een bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de wereld. Pluralisme verschilt daarom principieel van relativisme omdat het de waarheidsvraag niet loslaat. We kunnen en moeten allemaal onze eigen mening vormen over de realiteit, maar niet alles is even waar. Kritisch burgerschap betekent daarom niet alleen de wetenschap

wantrouwen, maar ook je eigen oordelen bevragen. Publiek debat kan alleen slagen als we een veelheid aan perspectieven op de wereld kunnen koppelen aan een op feiten gebaseerde discussie.

Willemine Willems, Esther de Weger, Anna Aris, Tessa Roedema en Frank Kupper (hoofdstuk 14) pleiten ervoor om de onzekere rol van wetenschap meer te omarmen. De ‘per ongeluk’-handdruk van premier Rutte, Irma de gebarentolk (niet hamsteren!), ‘huidhonger’ – de absurditeit van de coronapandemie was volgens Willems en collega’s het duidelijkst voelbaar tijdens persconferenties. Gelukkig was daar de wetenschap die ons als schipper door deze roerige storm zeilde, en daarom moesten we allemaal – de Nederlandse bevolking én politici zelf – ‘de feiten’ blijven volgen. Maar wat als die feiten continu veranderen of méér onduidelijkheid oproepen?, vragen de auteurs zich af. In dit essay reflecteren zij op de verwetenschappelijking van coronabeleid en -communicatie. Ze betogen dat dit het maatschappelijk debat polariseerde, en dat we daarom de onzekere rol van wetenschap bij maatschappelijke crises veel meer zouden moeten omarmen.

Hun essay raakt aan dat van **Johan Christensen, Sanneke Kuipers en Kutsal Yesilkagit** (hoofdstuk 15). Tijdens crises moeten autoriteiten ingrijpende beslissingen nemen met grote gevolgen voor burgers en organisaties. ‘Evidence-based policymaking’ wordt gebruikt om wetenschappelijk advies te benutten en beleidsmaatregelen te rechtvaardigen. Echter, in crises zoals de COVID-19-pandemie en klimaatverandering ontstaat wrijving tussen wetenschap en beleid door onzekerheid en toenemende polarisatie. Politici moeten alle belangen afwegen, wat niet altijd strookt met wetenschappelijk optimale oplossingen. Ambtenaren hebben een delicate positie, en wetenschappers ervaren domeinstrijd. Deze spanningen leidden tot uitdagingen in de COVID-19-crisis. Verbetering van democratische besluitvormingssystemen is nodig om de rol van wetenschap in crisissituaties te waarborgen.

Ten slotte schrijven **Evelien Peeters, Maarten Fornerod en Jan Grandjean** (hoofdstuk 16) namens het Artsen Collectief over hun visie op en ervaringen in het publieke debat tijdens de coronapandemie. Het Artsen Collectief is in 2020 ontstaan uit ‘bezorgdheid over de proportionaliteit en subsidiariteit van de coronamaatregelen, het ontbreken van een publiek debat en de afwezige ruimte voor twijfels ten opzichte van het overheidsbeleid rond de coronacrisis’. Volgens Peeters en collega’s bestaat wetenschap bij de gratie van dialoog over verschillende gezichtspunten, zonder claim op ‘de waarheid’. Een wetenschap die slechts één gezichtspunt onderzoekt of aanhangt, is geen wetenschap maar het zoeken naar een bevestiging van de status quo. Pluralisme is volgens hen onmisbaar bij een brede wetenschappelijke dialoog. Tegen deze achtergrond vragen ze zich af of het ‘bestrijden van desinformatie’ en pluralisme samen kunnen gaan en wie vaststelt wat desinformatie is.

4. *Pluralisme en verantwoordelijkheid*

Als laatste thema komt pluralisme en verantwoordelijkheid aan bod. Pluralisme komt met uitingsvrijheid, maar ook met verantwoordelijkheid, en die vrijheid is daarmee zeker niet onbegrensd. Maar wat houdt die verantwoordelijkheid in? De laatste drie bijdragen van deze bundel belichten drie uiteenlopende antwoorden op deze fundamenteel morele vraag in het licht van crises.

Cees Zweistra (hoofdstuk 17) stelt dat – anders dan in een monistische samenleving – er in een pluralistische samenleving geen universeel criterium is voor het ware of goede. In een pluralistische samenleving mag iedereen meedoen. Deze verworvenheid is tegelijkertijd de kwetsbaarheid van een pluralistische samenleving, aldus Zweistra. Want het is niet zo dat ideeën alleen maar omarmd of afgewezen kunnen worden. Het is ook belangrijk dat ideeën bekritiseerd kunnen worden. Niet omdat ze vreemd of afwijkend zijn, maar omdat ze de toets van een moreel criterium niet kunnen doorstaan. Zweistra betoogt dat de zoektocht naar dit universele morele criterium een

noodzakelijke update is om het pluralisme zoals we dat kennen aansluiting te laten houden bij de wereld en de uitdagingen van vandaag.

Een gebrek aan verantwoordelijkheid voor pluralisme kan zelfs dusdanige vormen aannemen dat het strafrecht in zicht komt. Bij de aanpak van uitlatingen in verband met de coronapandemie rees regelmatig de vraag naar de grenzen van de uitingsvrijheid: denk bijvoorbeeld aan de verspreiding van complottheorieën over corona en het dreigen met ‘tribunalen’. **Marloes van Noorloos** (hoofdstuk 18) gaat in op de vraag: wat voor lessen kunnen we trekken uit de coronacrisis over het reguleren van dit soort uitlatingen in het publieke debat? Hoe kunnen we als democratische rechtsstaat het beste omgaan met het grijze gebied van (gezondheids)misinformatie, complotdenken en intimidatie zonder pluralisme tekort te doen? Van Noorloos toont de complexiteit van het inperken van het fundamentele recht op uitingsvrijheid en gaat in op de specifieke verantwoordelijkheid van een rechtsstaat. Ze breekt daarbij een lans voor het bevorderen van een democratisch ethos van zelfkritiek en voor het loslaten van de ‘crisisbenadering’ van uitingsvrijheid.

We besluiten dit thema met een reflectie van **Hans Alma** (hoofdstuk 19), die ons wijst op onze verantwoordelijkheid richting onze planeet en ons confronteert met de oorzaken van pandemieën. Volgens Alma wijst de coronacrisis ons op het gevaar van zoönotische infecties, die alles te maken hebben met menselijke versterking van ecosystemen en de natuurlijke leefgebieden van wilde dieren. Tegen de achtergrond van de dreiging van nieuwe gezondheids crises en hun maatschappelijke implicaties wordt gepleit voor pluralisme als een normatieve visie op samenleven die recht doet aan diversiteit in intermenselijke relaties, maar ook aan onze wederzijdse afhankelijkheidsrelaties met niet-menselijke bestaansvormen. Onderzocht wordt hoe wij de aarde op een gezonde manier kunnen bewonen en wat de zorgsector nodig heeft om hieraan bij te dragen.

In een slotbeschouwing van het **Centrum voor Ethiek en Gezondheid** identificeren we enkele overkoepelende aandachtspunten. We gaven al aan geen sluitende antwoorden te kunnen aanreiken op de hierboven benoemde vraagstukken. Sterker nog, wellicht heeft u na het lezen van deze veelzijdige bijdragen alleen maar meer vragen. Maar dat is niet erg, want hopelijk staan we aan het begin van een goed gesprek over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids crisis.

**HET MAATSCHAPPELIJKE
EN POLITIEKE DEBAT TIJDENS
DE CORONACRISIS**

ZOEKLICHTEN VOOR EEN BREDE WAARDENAFWEGING TIJDENS EEN GEZONDHEIDSCRISIS

*Virgil Rerimassie, Shanti Bolt, Anne Rotteveel en Hafez Ismaili
M'hamdi namens het Centrum voor Ethiek en Gezondheid*

2.1 Inleiding

Tijdens de coronacrisis werden politiek en maatschappij voor enorme dilemma's gesteld. Bij iedere beleidskeuze speelden immers verschillende waarden en belangen een rol, die vaak met elkaar botsten. Waar bepaalde burgers en politici vonden dat bescherming van publieke gezondheid doorslaggevend moest zijn voor beleid – ook al ging dat ten koste van individuele vrijheden –, was dit voor anderen onaanvaardbaar. Welke keuze de overheid ook maakte, er was altijd wel een groep burgers wiens waarden en belangen het onderspit moesten delven. Normaal gesproken worden we als maatschappij niet gedwongen om zo radicaal en onder zo'n grote tijdsdruk te kiezen tussen botsende waarden en belangen. Het mag dan niet verbazen dat (groepen) burgers ook met kracht voor hun waarden en belangen gaan staan. Dat moet toelaatbaar zijn in een democratie en is bovendien

de essentie van het pluralisme, waar we in onze Nederlandse samenleving grote waarde aan hechten.

In de coronatijd zijn verschillende dingen goed gegaan, zoals het relatief snel beschikbaar komen van vaccins. Maar de coronacrisis biedt ook kansen om te leren van dat wat minder goed ging. Een grote uitdaging voor overheid en politiek bleek de omgang met pluralisme tijdens de coronacrisis. Zo lukte het de overheid niet altijd goed om waardenafwegingen expliciet te maken.¹ Als er al waarden werden benoemd, was niet altijd duidelijk hoe deze geïnterpreteerd moesten worden. Zo vertaalde de bescherming van de volksgezondheid zich in de praktijk vooral naar bescherming tegen coronabesmetting. Maar mentale gezondheid van bijvoorbeeld jongeren of ouderen die zich geïsoleerd voelden, is ook te beschouwen als een kwestie van publieke gezondheid. Daarnaast voelden bepaalde groepen burgers zich ook niet altijd gehoord. Hoewel kritiek op beleid zich tijdens de coronacrisis soms uitte in onaanvaardbare vormen, zoals geweldadige demonstraties, werden criticasters van het beleid niet altijd serieus genomen, terwijl hun zorgen – en de waarden waarmee deze samenhangen – wel degelijk legitiem konden zijn.² Dit laat zien dat pluralisme onder druk kan komen te staan bij een gezondheids crisis. Ter voorbereiding op een volgende gezondheids crisis is het daarom van groot belang om nu lessen te trekken over hoe de overheid met pluralisme kan omgaan – juist in tijden van crisis.

Tegen deze achtergrond adviseerden verschillende instanties de overheid om in de toekomst beter te luisteren naar de burger en om in haar beleidsvorming een *brede waardenafweging* te maken.³ Breed

1 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023). Aanpak coronacrisis. Deel 3: januari 2020-september 2022.

2 Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasceptis in Nederland. SCP.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Coronascenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes. WRR.

kan hier zowel een procedurele als een substantieve betekenis hebben. Breed in procedurele zin betreft het betrekken van voldoende verschillende perspectieven in de afweging. Breed in substantieve zin betekent dat er een breed palet aan relevante waarden gewicht heeft gekregen in het uiteindelijk gekozen beleid. Maar hoe maak je zo'n brede waardenafweging? Het CEG reikt in dit essay een viertal *zoeklichten* aan die de overheid kunnen helpen om *beter zicht* te krijgen op verschillende elementen van pluralisme. Dit is tijdens een gezondheids crisis van belang om een brede waardenafweging te kunnen maken, omdat het hierbij niet alleen over een pluralistische waaier aan waarden op zichzelf gaat, maar ook over (daarmee samenhangende) belangen, feitenopvattingen en vertrouwenskwesaties. Door deze te belichten hopen we eraan bij te dragen dat in de toekomst pluralisme beter gewaarborgd kan worden tijdens een gezondheids crisis.

Ons essay is als volgt opgebouwd. Eerst beargumenteren we waarom de overheid zich te verhouden heeft tot pluralisme tijdens een gezondheids crisis en wat er op het spel staat wanneer dit niet lukt. Daarna bespreken we de verschillende elementen van pluralisme die een rol spelen in een brede waardenafweging, te weten: waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwen. Zonder de pretentie compleet te zijn en recht te doen aan de immense complexiteit van een gezondheids crisis, illustreren we ten slotte de werkbaarheid van de zoeklichten door ze beknopt te laten schijnen op gevoelig liggende coronamaatregelen.

2.2 Pluralisme tijdens een gezondheids crisis

In de sociale wetenschappen verwijst de term pluralisme naar het fenomeen dat de samenleving bestaat uit verschillende sociale en culturele groepen en subgroepen, met uiteenlopende zienswijzen.⁴ In de

4 Sommige auteurs in deze bundel gebruiken voor deze interpretatie de term 'pluraliteit' of 'pluriformiteit' (zie bijv. Moors & Van de Wijngaert).

filosofie verwijst pluralisme naar het uitgangspunt dat het op zichzelf van belang is dat verschillende zienswijzen op wat goed en nastrevenswaardig is naast elkaar kunnen bestaan en elkaar aanvullen en aanscherpen. Voor een (politiek-filosofisch) pluralist heeft het waarborgen van pluralisme – als sociaalwetenschappelijk fenomeen in de samenleving – dus intrinsieke waarde, ook tijdens een (gezondheids) crisis. Maar ook voor wie geen pluralist is, zal rekening houden met het bestaande pluralisme in de samenleving nuttig zijn, bijvoorbeeld voor draagvlak voor overheidsbeleid en het voorkomen van maatschappelijke onrust. Voor ons essay bieden beide betekenissen van de term pluralisme inspiratie.

De overheid en politici hebben zich te verhouden tot pluralisme in de samenleving, buiten crisistijd, maar juist ook tijdens een crisis. Hiervoor belichten we een drietal argumenten. In de eerste plaats hebben burgers het in principe voor het zeggen in een democratische rechtsstaat. Burgers hebben de bevoorrechte positie om voor henzelf te bepalen wat een nastrevenswaardig bestaan inhoudt. Het is aan de overheid om, via de bescherming en bevordering van vrijheden, de voorwaarden te scheppen waarbinnen burgers dit bestaan zo veel mogelijk kunnen verwezenlijken. Dit betekent ook dat de overheid verschillende overtuigingen van burgers over het *goede leven* mee moet nemen in de formulering van haar beleid – ook wanneer deze schuren met (beoogd) beleid. Paul Frissen spreekt in deze context van ‘hinderende tegenspraak’: ‘Politiek moet beslissen waar het weten tekort schiet en morele verdeeldheid heerst (...). Bescheidenheid siert daarom politiek én wetenschap. Beide hebben dringend hinderende tegenspraak nodig.’⁵ Door de burger centraal te stellen – ook de burger wiens opvattingen niet stroken met overheidsbeleid – kan deze tegenspraak georganiseerd worden. Tegen deze achtergrond omvat een goede omgang van de overheid met pluralisme dan ook bege-

5 Fraanje, R. & De Jong, P. (2020). Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat. ROB.

leiding van het politieke en maatschappelijke debat, mede om ongewenste maatschappelijke spanningen en polariserende discussies te voorkomen.

In de tweede plaats geldt dat het meewegen van verschillende perspectieven van burgers in (de formulering van) beleid bijdraagt aan *vertrouwen* van burgers in hun vertegenwoordigers.⁶ Dat vertrouwen is noodzakelijk voor *legitimiteit* van beleid en macht. Juridische macht hebben is één ding, maar dat die macht ook daadwerkelijk door burgers als gezag erkend wordt, is een ander. Kijkend naar de coronacrisis behoeven vertrouwen in en legitimiteit van overheidsbeleid versterking – zeker wanneer er vrijheidsbeperkende maatregelen in het geding zijn en het draagvlak hiervoor beperkt is. Dit is noodzakelijk voor een stabiele samenleving. Instabiliteit ontstaat wanneer sommige burgers zich zo slecht vertegenwoordigd voelen dat zij zich van instituties vervreemden.

Ten slotte is de *collectieve wijsheid* van burgers (of ‘wisdom of the crowds’) een belangrijk instrument. Zoals we hierboven al aanstipten, kunnen verschillende zienswijzen op wat goed en nastrevenswaardig is elkaar aanvullen en aanscherpen. Dit helpt tunnelvisie (bijv. op epidemiologische overwegingen) voorkomen. De overheid kan haar voordeel doen met de wijsheid die in de samenleving aanwezig is – in de vorm van allerlei inzichten, praktijkkennis, argumenten voor waarden en belangen die op het spel staan tijdens een gezondheids crisis. Het waarborgen van pluralisme kan dus ook bijdragen aan *beter* beleid.

6 Bijv. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam University press; Te Molder, H. (2021). *De waardenschaamte voorbij: communiceren in tijden van chronische crisis*. In Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd* (p. 99-101).

2.3 De kunst om elkaar te begrijpen

De overheid en politici staan aldus voor de grote uitdaging zich te verhouden tot pluralisme tijdens gezondheids crises. Nu rijst de vraag *hoe* de overheid dit kan doen. Onze suggestie is te beginnen bij de kunst om elkaar te begrijpen. Voornamelijk is het belangrijk dat de overheid de burger verstaat, maar ook is het belangrijk dat de overheid zichzelf verstaat.⁷ Daartoe reiken we vier zoeklichten aan: *waarden, belangen, feitenopvattingen* en *vertrouwen* als elementen van pluralisme die de overheid in ogenschouw kan nemen. Verweven met onze beschrijving van de zoeklichten illustreren we hun toepassing op de invoering van maatschappelijk gevoelig beleid tijdens de pandemie, waarover de perspectieven van burgers uiteenliepen. Met name de invoering van het coronatoegangsbewijs kende fervente voor- en tegenstanders en geldt in dit essay als tekenend voorbeeld van een beleidskeuze met een uitgebreide onderliggende waaier aan pluralistische waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwenskwesies.

Na de zomer van 2021 liepen de besmettingscijfers in rap tempo op en voerde Nederland het coronatoegangsbewijs in, ook wel: het 3G-beleid. Toegang tot bepaalde sectoren zoals horeca, evenementen, kunst en cultuur werd voor iedereen vanaf 13 jaar voorwaardelijk. Bezoekers moesten gevaccineerd of genezen zijn van corona, dan wel negatief getest zijn op corona. Rondom het 3G-beleid zijn veel discussies geweest met betrekking tot vormen van drang en dwang: is 3G een indirecte vaccinatieverplichting? En in hoeverre is de maatregel effectief, proportioneel, noodzakelijk en gerechtvaardigd? Zowel in de politiek als in huiskamers konden perspectieven hierop stevig botsen. Om bij dergelijke beleidskeuzes te kunnen wikken en wegen moet de overheid eerst weten wat er in de samenleving speelt

7 Zie bijv. de essays van de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Nationale ombudsman en Paul Depla voor een beschrijving van hoe verschillende overheidsinstanties elkaar niet verstonden tijdens de coronacrisis.

aan waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwenskwesaties. Weten is een cruciaal ingrediënt van de kunst om elkaar te begrijpen.

2.3.1 *Waarden*

Om te beginnen zijn er verschillende opvattingen over welke waarden dienen te prevaleren, alsmede de invullingen van waarden.⁸ Zo is de afweging tussen respect voor individuele burgerlijke vrijheid enerzijds en het bevorderen van veiligheid door beschermende maatregelen in het belang van de volksgezondheid anderzijds een klassiek dilemma. Sommigen zullen individugeoriënteerde waarden benadrukken, zoals individuele vrijheid, waar anderen juist collectiefgeoriënteerde waarden benadrukken, zoals solidariteit.

Daarnaast kan ook op verschillende manieren invulling worden gegeven aan één specifieke waarde. Wat is volksgezondheid precies? Het vertragen van de verspreiding van besmettelijke ziekten is één interpretatie van bijdragen aan volksgezondheid. Onderwijs en het bevorderen van werkgelegenheid zijn voorbeelden van andere interpretaties van bijdragen aan de volksgezondheid. Bovendien kan door de fasen van gezondheids crises heen de invulling van waarden veranderen. In het geval van de waarde van vrijheid ging het in het maatschappelijk debat bijvoorbeeld vaak over negatieve vrijheid: vrijheid van dwang of beïnvloeding door anderen, waaronder de overheid. Deze vrijheid werd tijdens de coronajaren significant ingeperkt. Een andere invulling van vrijheid gaat om de positieve vrijheid om jezelf te kunnen verwezenlijken en naar eigen vermogen en inzicht dingen te kunnen ondernemen. De overheid spant zich in mogelijkheden hiervoor te creëren, bijvoorbeeld door voedselveiligheid, gezondheidszorg,

8 Bijv. Ismaili M'hamdi, H. (2021). Neutrality and perfectionism in public health, *The American Journal of Bioethics*, 21(9), 31-42; Te Molder, H. (2021). De waardenschaamte voorbij: communiceren in tijden van chronische crisis. In Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd* (p. 99-101).

onderwijs, infrastructuur en andere (publieke) faciliteiten. Het reduceren van de kans op een besmetting is daarmee ook een invulling van het bevorderen van positieve vrijheid. Hier tekent zich pluralisme van (de invullingen van) waarden af.

Ook de invoering van 3G kan als vrijheid vergrotend én vrijheid beperkend worden gezien. De individuele vrijheid om zelf te kunnen kiezen of je wel of niet wilt laten vaccineren of testen – waarbij je niet op grond van je immunologische status zult worden beperkt in waar te kunnen gaan en staan – wordt ingeperkt. Deze invulling van vrijheid gaat over autonomie en nudging, maar ook over privacy en het kenbaar maken van je immunologische status. De inperking van individuele vrijheden is gebaseerd op het schadebeginsel. Als de vrijheid om te gaan en staan waar je wilt terwijl je potentieel besmettelijk bent een kans op directe dan wel indirecte schade aan de gezondheid van anderen met zich meebrengt, moet een afweging worden gemaakt of dit een acceptabele kans op schade is of niet. Hier kunnen opvattingen over verschillen. Wat is een redelijke blootstelling aan risico's? Er zijn talloze andere gezondheidsrisico's voor derden in een gemiddelde samenleving (denk aan verkeersdeelname, trappen lopen in de openbare ruimte, etc.), omdat we kennelijk de vrijheden en mogelijkheden die bepaalde activiteiten ons bieden belangrijker vinden dan het volledig elimineren van de bijkomende risico's. De waarden veiligheid en vrijheid staan hier dus op gespannen voet met elkaar. Naast deze negatieve invulling van vrijheid is ook een positieve invulling van vrijheid relevant voor het 3G-beleid: de toegankelijkheid van de gezondheidszorg draagt bij aan de positieve vrijheid van mensen om zichzelf te kunnen verwezenlijken en naar eigen vermogen en inzicht dingen te kunnen ondernemen. Wanneer door de virusverspreiding de druk op de ziekenhuizen, met name de ic, zo groot wordt dat toegankelijkheid van de zorg niet meer gegarandeerd kan worden, komt positieve vrijheid in het geding. Het beperken van negatieve vrijheden, bijvoorbeeld door 3G-beleid, zou dan ten goede komen van de positieve vrijheid. Voor wie bovendien geloofde dat 3G een goede maatregel was die de kans op besmetting verminderde,

werd de positieve vrijheid om te kunnen gaan en staan waar je wilt zonder een onaanvaardbaar risico te lopen op besmetting en mogelijk daarop volgende ziekte vergroot. De hoogte van het risico dat als aanvaardbaar zal worden geacht, zal deels afhangen van de feitenopvatting over de ernst van de ziekte corona en de effectiviteit van het 3G-beleid en het coronavaccin als zodanig.

Tijdens de coronajaren deed de overheid ook regelmatig een beroep op solidariteit met kwetsbaren.⁹ ‘Als je je al niet voor jezelf wilt laten vaccineren, testen of anderhalve meter afstand wilt houden, doe het dan voor je buurvrouw, of je opa’, zo luidde het devies. Solidariteit gaat over jezelf willen inzetten voor de belangen van anderen, omdat dit voor het collectief – en indirect uiteindelijk jezelf – tot voordeel strekt. Er was een deel van de samenleving dat graag gevaccineerd wilde worden voor de bescherming van de eigen gezondheid, maar er zijn ook burgers die zich uit overwegingen van solidariteit lieten vaccineren of anderszins bereid waren mee te werken aan een 3G-gemedieerde samenleving. Wellicht was iemand sceptisch over het nut van 3G, maar wel bereid om zo goed mogelijk de regels te volgen. In die omstandigheden bood 3G een duidelijke set regels over wanneer het was toegestaan om deel te nemen aan het openbare leven.

Naast solidariteit was ook rechtvaardigheid een belangrijke waarde in het coronabeleid. Om vrijwillige vaccinatie te stimuleren werd gesteld dat het eerlijk is je te laten vaccineren, omdat iedereen zo een steentje bijdraagt aan de oplossing. Er wordt gebouwd aan een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (groepsimmuniteit, publieke gezondheid). Het is niet eerlijk, en daarom misschien

9 Hier is gekozen voor de term solidariteit zoals die in de volksmond gebruikt wordt, aangezien dit ook de woordkeuze was in overheidscommunicatie tijdens de coronacrisis. Echter, te beargumenteren valt dat het begrip solidariteit vanuit de ethiek een andere betekenis heeft. Voor een bespreking van de waarde van solidariteit tijdens de coronacrisis (en in de nasleep ervan), zie het essay van Vivienne Matthies-Boon en Tamar Sharon in deze bundel.

zelfs asociaal, om wel te profiteren van gemeenschappelijke voordelen als groepsimmunitet of publieke gezondheid zonder daaraan ook individueel te hebben bijgedragen (vgl. belastingontduiking, zwartrijden). Hiertegenover staat dat onder rechtvaardigheid ook kan worden verstaan dat stigmatisering en uitsluiting van groepen in de samenleving (bijv. ongevaccineerden en critici die worden weggezet als ‘wappies’) moeten worden voorkomen. Per slot van rekening zijn stigmatisering en uitsluiting op zichzelf vormen van onrecht en bovendien belangrijke determinanten van gezondheid. Als de 3G-maatregel en de begeleidende overheidscommunicatie een stigmatiserende en uitsluitende uitwerking blijken te hebben, kan dit als onrechtvaardig worden gezien en de effectiviteit van en het draagvlak voor beleid verminderen. Een morele rechtvaardiging van beleid is immers nog geen rechtvaardiging van het ‘wegzetten’ van groepen die tegen dat beleid ingaan.

2.3.2 Belangen

Verder zijn er verschillen in belangen tussen (groepen) burgers en manieren waarop belangen juist gebaat zijn bij of geschaad worden door geformuleerd beleid rondom een gezondheids crisis.¹⁰ Het persoonlijke gevaar van een gezondheids crisis is niet voor iedereen hetzelfde. Gedurende een crisis wordt duidelijk wie tot de risicogroepen behoren of om andere redenen kwetsbaar zijn. In het geval van corona bleek dat met name ouderen en mensen met overgewicht, immuunziekten of andere onderliggende aandoeningen kwetsbaar waren voor een ernstig ziektebeloop na een coronabesmetting. Wat betreft de (gepercipieerde) noodzaak en proportionaliteit van lockdownmaatregelen hebben deze burgers een ander belang dan bijvoorbeeld gezonde jongeren die relatief minder negatieve gevolgen van een besmetting ervaren, maar wel – zo bleek – een grotere kans

10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Coronascenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes. WRR.

lopen om mentale problemen te ontwikkelen wegens verminderd sociaal contact.¹¹ Voor jongeren weegt veelal het belang van zelfontplooiing zwaarder dan het gezondheidsbelang. Of denk aan de burgers die door lockdownmaatregelen niet, of minder konden werken, zoals in de horeca of cultuursector, hetgeen grote consequenties kon hebben voor hun bestaanszekerheid en mentale welzijn. Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen de belangen van mensen met kwetsbaarheid voor het virus en de belangen van mensen met kwetsbaarheid voor de maatregelen tegen het virus.

Bij de invoering van het 3G-beleid tekende zich eveneens een complexe wirwar van belangen af. Zo waren mensen in de risicogroepen gebaat bij beschermende maatregelen als 3G, als de kans dat zij besmet raakten tijdens een bezoek aan de horeca, evenementen, kunst en cultuur daarmee verkleind werd. Hierdoor konden mensen in de risicogroepen met minder zorgen gebruik maken van deze mogelijkheden. Voor mensen buiten de risicogroepen waren er minder voordelen aan het 3G-beleid, los van het indirecte gevolg dat de sectoren en diensten waar zij gebruik van zouden willen maken voorlopig niet volledig gesloten werden. Tegelijkertijd is ook niet altijd duidelijk wie precies een laag risico op een ernstig ziektebeloop heeft.

Naast het onderscheid in belangen tussen mensen binnen en buiten risicogroepen is er een onderscheid in belangen tussen mensen van verschillende immunologische status. Voor gevaccineerden en herstelden wierp het aanvragen van een coronatoegangsbewijs slechts een kleine drempel op om 3G-locaties te bezoeken, aangezien het bewijs voor langere tijd geldig was. Maar voor wie zich moest laten testen op corona was de geldigheidsduur van het coronatoegangsbewijs slechts 24 uur. Dat wierp een grotere drempel op om 3G-locaties te bezoeken, omdat telkens kort voorafgaand aan het uitje een testlocatie moest worden bezocht. Op die manier

11 Zie bijv. Gezondheidsraad (2022). Mentale gevolgen van de coronapandemie: een eerste inventarisatie.

konden verschillen tussen gevaccineerden en ongevaccineerden in de samenleving groeien. Een maatregel als 3G, en in hogere mate ook 2G (waarbij een testbewijs niet meer volstaat, alleen een herstelbewijs of vaccinatiebewijs), creëert gesegregeerde leefomgevingen voor burgers van verschillende immunologische status en met verschillende perspectieven. Dit draagt eraan bij dat mensen meer omgaan met gelijkgestemden en begrip voor de perspectieven van mensen buiten de eigen bubbel vervaagt.

Naast (groepen) burgers hadden ook overheden, het bedrijfsleven en de zorgsector hun belangen. Het bedrijfsleven kon door de invoering van 3G weer op volledige capaciteit draaien, aangezien de anderhalvemeterregel kwam te vervallen. De zorgsector had baat bij het terugdringen van de stroom aan patiënten – al bleef onduidelijk in hoeverre sommige maatregelen daaraan werkelijk bijdroegen. De overheid had er belang bij haar burgers te beschermen door tijdig en daadkrachtig optreden. Tegelijkertijd heeft de overheid er belang bij niet te onpopulaire maatregelen in te voeren, omdat het draagvlak en vertrouwen bij de bevolking niet verspeeld moeten worden. De overheid is dus gebaat bij een zorgvuldige brede waardenafweging voor het bepalen van haar beleid, zodat het beleid niet alleen effectief is en brede steun geniet, maar ook de overheid niet achteraf door het zorgveld, de samenleving en het parlement beschuldigd zal worden van een verkeerde aanpak. Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van het overheidsbeleid heeft de centrale overheid er belang bij haar beleid bovendien te baseren op de actuele stand van de wetenschap, met hulp van adviesorganen, zonder vervolgens de politieke verantwoordelijkheid voor beleidskeuzes op deze adviesorganen en wetenschap af te schuiven. Tot slot heeft de centrale overheid er ook belang bij mee te bewegen met wat andere westerse overheden besluiten, zodat Nederland niet als buitenbeentje een afwijkende koers vaart.

Decentrale overheden hadden weer andere belangen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van het geformuleerde beleid lag bij veiligheidsregio's en gemeenten. Het 3G-beleid moest wor-

den uitgevoerd door ondernemers zelf: op locaties waar een coronatoegangsbewijs verplicht was gesteld, werd controlerend personeel aan de poort ingeschakeld. Dit personeel moest op zijn beurt weer worden gecontroleerd door de gemeenteambtenaren. Wanneer er veel maatschappelijke weerstand of onrust is rondom overheidsmaatregelen, is dit een uitdagende – zo niet onuitvoerbare – klus. Decentrale overheden hebben meer belang bij het leefbaar houden van hun regio of gemeente, rekening houdend met de specifieke sociale, economische, religieuze en politieke factoren aldaar, dan bij het bestrijden van de gezondheids crisis op landelijk niveau en zich te verhouden tot het coronabeleid van andere westerse overheden.

2.3.3 Feitenopvattingen

Verschillen in welke feiten als waar of onwaar worden beschouwd, alsmede welke informatie, kennis en expertise door burgers, overheid, wetenschap en adviesorganen gebruikt worden voor de omgang met de gezondheids crisis manifesteerden zich in het maatschappelijk debat over de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van bepaalde overheidsmaatregelen, zoals de mondkapjesplicht. Zijn mondkapjes een levensreddend beschermingsmiddel of eerder toch een ‘schadelijke mondkapje’? Maar ook over de mate van gevaar van het coronavirus bestonden uiteenlopende feitenopvattingen, die doorwerkten in het draagvlak voor en vertrouwen in het coronatoegangsbewijs.¹² Zo werd in toenemende mate de doeltreffendheid van het 3G-beleid voor het vertragen van de virusverspreiding betwist. Er zijn verschillen tussen de gemodelleerde effectiviteit en de empirische effectiviteit van het 3G-beleid. De overheid ging uit van modelmatige berekeningen, wat bleek te resulteren in een aanzienlijke overschatting van de effectiviteit van 3G.¹³ Over de werkelijke effectiviteit bleef discussie

12 Roedema, T.F.L., Kupper, J.F.H. & Rerimassie, V. (2022). Hoe burgers omgaan met onzekerheden en morele ambiguïteit van de pandemie. Podium voor Bio-ethiek, 29(2), 38-45.

13 Zie bijv. de persconferentie van Rutte en Kuipers van 25 januari 2022 en de rapportage van TU Delft en UMC Utrecht in opdracht van het Ministerie van VWS ‘Effectiviteit van 3G’.

bestaan. Bovendien waren er onder voor- en tegenstanders van vaccinatie heel uiteenlopende en vaak onjuiste verwachtingen van de werking van het coronavaccin zelf, die niet overeenkwamen met de gepubliceerde stand van de wetenschap.

Ook bestonden verschillende opvattingen over de veiligheid van het coronavaccin, aangezien het in korte tijd ontwikkeld, getest en goedgekeurd was en het gebruik maakt van nieuwe (mRNA-)technologie. Als de 'feiten' zijn dat het vaccin uitgebreid en grondig getest is en een kleine kans geeft op lichte bijwerkingen en een nog veel kleinere kans op ernstige bijwerkingen – min of meer in lijn met de veiligheid van veel andere vaccins die ook werden goedgekeurd door het Europees Medicijn Agentschap en andere beoordelingsinstanties –, dan zullen de meesten de veiligheid van het coronavaccin niet als een grote zorg zien. Maar als de 'feiten' zijn dat het vaccin slordig en haastig getest is en een grotere kans geeft op bijwerkingen dan de vertrouwde vaccins, dan zullen de meesten terughoudend zijn zich te laten vaccineren, in het bijzonder wanneer ook de ernst van de ziekte corona als laag wordt ingeschat. Zo haakt de gehanteerde set aan feitenopvattingen veelal in op waardenafwegingen. *A priori*-feitenopvattingen ten aanzien van vaccins kunnen ook hebben doorgewerkt in terughoudendheid of bereidheid tot coronavaccinatie. Er was bijvoorbeeld in de jaren voorafgaand aan de coronacrisis in Nederland al sprake van toenemende scepsis over vaccinatie in het algemeen, zoals tot uiting komt in de dalende vaccinatiegraad van kinderen.¹⁴

Twijfel over de feiten en over hoe nieuwe informatie tijdens de gezondheids crisis te duiden beïnvloedt de individuele afweging of het coronabeleid wel of niet steun verdient. Als de 'feiten' zijn dat het 3G-beleid zeer effectief is en het vaccin goed beschermt tegen virustransmissie en herbesmetting, is de drempel voor de benodigde

tiviteit van verschillende toepassingen van het coronatoegangsbewijs' (januari 2022).

14 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2023). Vaccinatiegraad en jaarverslag Rijksvaccinatieprogramma Nederland 2022.

rechtvaardiging van de invoering van 3G-beleid lager dan als de ‘feiten’ zijn dat het 3G-beleid matig effectief is en het vaccin matig beschermt tegen virustransmissie en herbesmetting. Als bovendien na verloop van tijd blijkt dat de set aan feitenopvattingen waarop de overheid haar argumentatie initieel gebaseerd had niet (meer) volledig blijkt te kloppen, zijn een nieuwe afweging en publieke rechtvaardiging van het beleid geboden.

2.3.4 *Vertrouwen*

Ten slotte zijn er verschillende ideeën over welke actoren in een gezondheids crisis wel en niet vertrouwd kunnen worden. Naast pluralisme in waarden, belangen en feitenopvattingen speelt ook de mate van maatschappelijk vertrouwen een belangrijke rol tijdens een gezondheids crisis. Aan de ene kant zijn er burgers die vertrouwen hebben in instituties die een belangrijke rol spelen in de bestrijding van de pandemie, zoals de overheid, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Outbreak Management Team (OMT), de wetenschap en gezondheidszorg.¹⁵ Aan de andere kant zijn er burgers die dergelijke instituties juist sterk wantrouwen. En daartussenin bestaan nog allerlei varianten op een sociaal spectrum. Dit heeft grote consequenties voor welke informatie wel en niet vertrouwd wordt en daarmee voor pluralisme in feitenopvattingen, alsmede voor hoe er tegen het proces van besluitvorming en geformuleerd beleid aan wordt gekeken. Waarom vertrouwt de een de minister-president, de ander een infectioloog, en weer een ander een influencer?

Tegen deze achtergrond geldt ten eerste dat burgers initieel vertrouwen of wantrouwen hebben jegens verschillende instituties en dat dit doorwerkt in de manier waarop deze actoren gezien worden tijdens

15 Roedema, T.F.L., Kupper, J.F.H. & Rerimassie, V. (2022). Hoe burgers omgaan met onzekerheden en morele ambiguïteit van de pandemie. Podium voor Bio-ethiek, 29(2), 38-45.

de gezondheidscrisis. Het toeslagenschandaal had bijvoorbeeld ook zijn weerslag op het gebrek aan vertrouwen in de overheid aangaande de pandemie. En de grote financiële belangen van de farmaceutische industrie werkten door in wantrouwen rondom het coronavaccin. Publieke gezondheid wordt door de overheid georganiseerd, waardoor het medisch handelen van vaccineren niet plaatsvindt binnen het kader van een bestaande arts-patiëntrelatie. Medisch handelen vindt normaliter plaats binnen een arts-patiëntrelatie die gebaseerd is op vertrouwen. Artsen genieten van oudsher juist veel vertrouwen als beroepsgroep. Als huisartsen meer betrokken zijn en meer zeggenschap hebben over de wijze waarop zij een rol krijgen bij het bestrijden van de gezondheidscrisis, zou het vertrouwen van burgers hoger kunnen zijn.

Ten tweede speelt naast initieel vertrouwen ook dynamisch vertrouwen een rol: naarmate door instituties wel of niet wordt voldaan aan de redelijke verwachtingen van burgers gedurende de gezondheids-crisis, stellen burgers hun verwachtingen en mate van vertrouwen in deze actoren bij. In de loop van de coronacrisis is het vertrouwen in de overheid dramatisch gedaald. Daarnaast geldt dat de betrouwbaarheid en legitimiteit van actoren wegvallen wanneer zij zich begeven buiten de grenzen van hun rol. Vertrouwen is gebaseerd op wat mensen redelijkerwijs verwachten, terwijl betrouwbaarheid gaat om wat een entiteit op betrouwbare wijze kan leveren. In gevallen waarin een entiteit als het OMT als politiek instrument wordt ingezet, in plaats van als adviesorgaan op een afgebakend epidemiologisch gebied, komen de verwachtingen niet langer overeen met wat de entiteit functioneel gezien betrouwbaar kan leveren. Rolvastheid is daarom cruciaal voor vertrouwen enerzijds en betrouwbaarheid en legitimiteit anderzijds.

Bovenmatig vertrouwen in wetenschap en instanties kan bovendien een manier zijn om houvast te zoeken in feiten en cijfers, terwijl de realiteit tijdens een pandemie is dat er veel onzekere variabelen zijn en veel waarheden voorlopig. Het is belangrijk dat de overheid

zorgvuldig duiding geeft aan feiten, cijfers, onzekerheid en voorlopige waarheden, om geen maatschappelijk vertrouwen te schaden.¹⁶ Anders kan de indruk ontstaan dat onvolledige of onjuiste informatie is gedeeld met het brede publiek en een onzorgvuldige afweging is gemaakt. In coronapersconferenties werd bijvoorbeeld herhaaldelijk benadrukt dat het in Nederland niet tot een vaccinatieverplichting zou komen, en dat het zelfs niet zou mogen voorkomen dat iemand zich ook maar verplicht zou voelen om zich te laten vaccineren.¹⁷ Het 3G-beleid is in delen van de samenleving wel degelijk als een zodanige verplichting opgevat en kwam daarom op veel kritiek te staan. De maatregel schaadde in die zin het vertrouwen van burgers en de verontwaardiging hierover was groot. Dit bevestigt burgers in hun wantrouwen jegens de overheid en haar adviseurs en maakt dat bepaalde kennis die door de overheid en haar adviseurs wordt verkondigd in twijfel zal worden getrokken. Dit werkt als olie op het vuur van complottheorieën.

Al met al is het dus belangrijk de beleefde ervaring van burgers serieus te nemen, ook wanneer zij de beleidstaal niet spreken en wanneer hun wantrouwen gevoed zou kunnen zijn door misinformatie of zaken die in principe losstaan van de gezondheidscrisis. Het terzijde schuiven van de (negatieve) ervaringen van burgers kan in bepaalde gevallen zelfs een vorm van zogenaamd epistemisch onrecht zijn, en omvat een ontkenning van de maatschappelijke impact van de gezondheidscrisis en de maatregelen om deze te bezweren. Daarnaast zit er belangrijke morele kennis verscholen in de emoties die burgers ervaren jegens overheidsbeleid.¹⁸ Om hiervan te kunnen leren moe-

16 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020.

17 Zie bijv. de persconferentie van Rutte en De Jonge van 8 maart 2021.

18 Te Molder, H. (2021). De waardenschaamte voorbij: communiceren in tijden van chronische crisis. In Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd (p. 99-101).

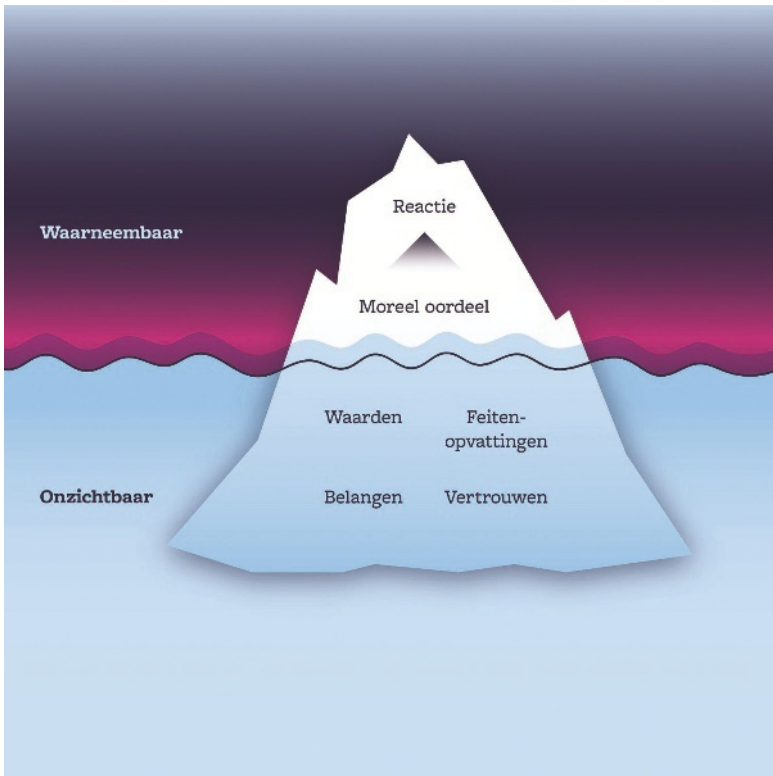
ten emoties en ervaringen juist serieus genomen worden, hoewel zij onverhoopt op ongeoorloofde manieren kunnen worden geuit.¹⁹

2.4 Conclusie: vier zoeklichten om beter zicht te krijgen op pluralisme

Om de kunst machtig te worden elkaar te begrijpen is het cruciaal om in de eerste plaats zicht te krijgen en te houden op wat er aan *waarden, belangen, feitenopvattingen* en *vertrouwen* door de gezondheids crisis heen een rol speelt en de bevindingen serieus te nemen. Deze *zoeklichten* kunnen licht werpen op het deel van de ijsberg (figuur 2.1) onder het wateroppervlak: dat wat ten grondslag ligt aan een *moreel oordeel* en reacties van burgers met betrekking tot de gezondheids crisis en het overheidsbeleid. Het topje van de ijsberg – het morele oordeel en de reactie van burgers – behelst bijzonder veel meer dan in eerste instantie doet vermoeden. Een les uit de coronatijd is dat zelfs als de angst lijkt te overheersen en alles eenstemmig lijkt te zijn, of alles juist gepolariseerd en onoverbrugbaar, dat er dan wel degelijk andere geluiden, nuances, geleefde ervaringen en onderstromen in de samenleving zijn die belicht moeten worden.

19 Zie ook het essay van Ignaas Devisch.

Figuur 2.1 De vorming van morele oordelen en daarop gebaseerde reacties



Verder merken we op dat de verschillende verschijningsvormen van pluralisme en daarmee samenhangende factoren sterk met elkaar verweven zijn.²⁰ Uit onderzoek van het Athena Instituut blijkt bijvoorbeeld dat groepen burgers die individuele vrijheden (waarden)

20 Roeser, S. & Pesch, U. (2015). An emotional deliberation approach to risk. *Science, Technology & Human Values*, 41(2), 274-297; Rerimassie, V., Roedema, T.F.L., Augustijn, L., Schirmer, A. & Kupper, J.F.H. (2021). Making sense of the COVID-19 pandemic: an analysis of the dynamics of citizen sensemaking practices across Europe. *RETHINK SciComm*; Roedema, T.F.L., Kupper, J.F.H. & Rerimassie, V. (2022). Hoe burgers omgaan met onzekerheden en morele ambiguïteit van de pandemie. *Podium voor Bio-ethiek*, 29(2), 38-45.

belangrijker achten dan waarden die op het collectief gericht zijn, feitenopvattingen afwijzen die hun perspectief ondermijnen en ook eerder geneigd zijn om experts die deze feitenopvattingen verkondigen te wantrouwen.²¹ Ook de geleefde ervaring van bedreigde overheidsfunctionarissen en wetenschappers in de coronatijd hangt samen met de uiteindelijke totstandkoming van waardenafwegingen en feitenopvattingen. Er bestaat bijvoorbeeld een risico op (zelf)censuur door bedreigingen of andere vormen van onredelijke kritiek, wat invloed zal hebben op de kennisconstructie en het maatschappelijke en politieke discours over beleid tijdens de gezondheids crisis. De coronacrisis liet zien dat Nederlandse burgers op alle bovenstaande terreinen verschillende perspectieven en overtuigingen hebben. In het geformuleerde beleid is het onontkoombaar dat bepaalde waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwenskwesaties komen te prevaleren boven andere. Verder zijn we ervan bewust dat de overheid tijdens de beginfase van een gezondheids crisis onder grote tijdsdruk uitermate moeilijke afwegingen moet maken. Deze tijdsdruk staat een brede exploratie van pluralisme middels de gebruikelijke democratische processen in de weg. Maar dat neemt niet weg dat het proces van de onderliggende waardenafweging kan worden verbreed en geëxpliciteerd. Daarnaast laat de coronacrisis ook zien dat op een gegeven moment ruimte ontstaat voor bredere exploratie van pluralisme. De zoeklichten kunnen bijvoorbeeld worden ingezet binnen crisisstructuren als het Maatschappelijk Impact Team (MIT). Het belang hiervan is groot, want het maatschappelijk pluralisme komt onder druk te staan wanneer afwegingen en beleidskeuzes als evident enige juiste zienswijze worden gepresenteerd, wat polarisatie alleen verder in de hand kan werken.

21 Roedema, T.F.L., Kupper, J.F.H. & Rerimassie, V. (2022). Hoe burgers omgaan met onzekerheden en morele ambiguïteit van de pandemie. *Podium voor Bio-ethiek*, 29(2), 38-45.

Voor een goede omgang met pluralisme in de samenleving tijdens een gezondheids crisis is het cruciaal om zicht te krijgen op de elementen waaruit het maatschappelijk pluralisme bestaat, dat wil zeggen het maatschappelijk pluralisme te *belichten* en volledig in ogenschouw te nemen. Alleen dan kan de overheid daadwerkelijk een brede waardenafweging maken: om te kunnen wikken en wegen moeten we ook weten.¹ Hopelijk bieden de zoeklichten die we hiervoor aanreiken inspiratie – niet alleen voor toekomstige gezondheids crises, maar ook voor andere crises en grote maatschappelijke opgaven.

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Verwerven, waarden en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020). Coronamoe(d).

3

HAPPEN NAAR LUCHT

Margo Trappenburg

Voor burgers die hechten aan politiek debat, verschillen van inzicht en politieke keuzes was de coronaperiode een benauwende tijd, waarin ze werden bestuurd op basis van virologische en epidemiologische inzichten die als vanzelf uitmondde in beperkende maatregelen. Margo Trappenburg betoogt dat het wegmoffelen van politieke keuzes kan leiden tot vervreemding en wantrouwen.

3.1 Benauwende consensus

In januari 2021, als de coronacrisis nog volop woedt, maken de gerenommeerde bestuurskundigen en crisisonderzoekers Arjen Boin, Alan McConnell en Paul 't Hart de balans op van bijna een jaar coronabeleid. Hoewel er natuurlijk een en ander aan te merken is op de besluitvorming in de landen die de onderzoekers hebben bekeken, tonen zij zich in hun tussenrapportage vooral tevreden. Tevreden over de samenwerking tussen verschillende landen, tevreden over de zelfbeheersing die aan de dag werd gelegd door miljoenen burgers wereldwijd en zeer tevreden over de mate waarin overheden de wetenschap volgden en daarmee de crisis depolitiseerden. 'In een ideale wereld zouden existentiële bedreigingen moeten worden

benaderd met een mengeling van effectiviteit, empathie, legitimiteit en depolitisering', aldus de auteurs.²

Er is een lange traditie van denken over politiek die stelt dat burgers een hekel hebben aan ruzies en politieke debatten.³ Burgers zouden vooral willen dat politici problemen zakelijk benaderen en 'gewoon oplossen'. Dat geldt in normale omstandigheden en het geldt al helemaal bij rampen en in tijden van crisis: dan moet er vooral daadkracht en eensgezindheid worden getoond. Zelf ben ik een heel ander soort burger. Ik kreeg het tijdens de coronacrisis Spaans benauwd van de vertoonde eensgezindheid en de alomvattende consensus. In dit essay ga ik verklaren waar dat gevoel (waar ik natuurlijk niet alleen in sta) vandaan kwam en wat dit betekent voor volgende crises.

De Belgische politicoloog en filosoof Chantal Mouffe schrijft in haar boek *On the political* dat politici in een democratie een 'agonistic public sphere of contestation' moeten creëren en in stand houden; een publieke ruimte waarin voor- en tegenstanders radicaal met elkaar van mening verschillen, maar niettemin erkennen dat de ander een legitiem geluid laat horen.⁴ Politiek gaat volgens Mouffe in essentie over conflict, niet tussen vijanden, maar wel tussen tegenstanders. Zij heeft kritiek op denkers die menen dat politiek zou moeten worden benaderd als 'rationele deliberatie' of als een 'dialogo in een machtsvrije ruimte'. Politiek is volgens haar geen oorlog, maar wel een strijd, en als dat aspect van de politiek wordt verwaarloosd, bijvoorbeeld omdat linkse en rechtse partijen te veel op elkaar gaan lijken, dan komt die strijd alsnog naar boven in een 'antagonistische' vorm: dan

2 Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2021). Governing the pandemic. The politics of navigating a mega-crisis. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-72680-5>. Vertaling M. Trappenburg.

3 Zie bijv. Frazer, E. (2007). Depoliticizing citizenship. *British Journal of Educational Studies*, 55(3), 249-263; Van Gunsteren, H. (2022). De belofte van politiek. Uitgeverij van Gennep.

4 Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge; Josette Daemen gebruikte de these van Mouffe al eerder in Daemen, J. (2021). Een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid. *Socialisme & Democratie*, 78(6), 47-61.

ontstaan er extremistische partijen die door de ‘mainstream’ partijen worden neergezet als moreel abject en die op hun beurt vervolgens de legitimiteit van die mainstream partijen in twijfel trekken.

3.2 Karteldemocratie

Nederlandse politicologen herkennen de these van Mouffe uit eerder werk van eigen bodem over verschillende soorten democratie. De periode tussen 1917 en 1967 staat in de vaderlandse politicologie bekend als het tijdperk van verzuiling en pacificatie.⁵ De Nederlandse bevolking was verdeeld in zuilen met bijbehorende religie of levensbeschouwing: protestants-christelijk, rooms-katholiek, sociaaldemocratisch en liberaal. Om te voorkomen dat het land door burgeroorlog zou worden verscheurd, werd aan de top van de zuilen niet gestreden en geconcurrerd, maar samengewerkt, op basis van spelregels van de pacificatiedemocratie: evenredigheid, zakelijkheid, en depolitisering. De verdeling van burgemeestersposten en zendtijd op radio en tv geschiedde naar evenredigheid en het kiesstelsel was gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Politiek werd beschouwd als een serieuze zaak en de regering moest kunnen regeren zonder al te veel bemoeienis vanuit het parlement. Bij moeilijke kwesties waarover de bevolking ernstig verdeeld was – crematie, kansspelen, echtscheiding, abortus –, werd gestreefd naar depolitisering: dergelijke issues werden gemedicaliseerd, gejuridiseerd, overgelaten aan breed samengestelde commissies of ‘in de ijskast gezet’.

De tijd van verzuiling is allang voorbij en politicologen vragen zich regelmatig af wat er gebeurt met een pacificatiedemocratie als de bevolking niet langer verdeeld is in zuilen. Een van de interessantste inzichten daarover stelt dat een pacificatiedemocratie dan toch doorgaat met samenwerken en pacificeren. Dit zou leiden tot wat Arend

5 Lijphart, A. (1968). Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Becht; Andeweg, R.B., Irwin, G. & Louwse, T. (2020). Governance and politics of the Netherlands [E-book]. Macmillan; Andeweg, R.B. (2001). The cons of consensus democracy in homogeneous societies. *Acta Politica*, 36(2), 117-128.

Lijphart, grondlegger van de theorie rond verzuiling en pacificatie, een karteldemocratie noemde. In tabel 3.1 wordt duidelijk wat hij daarmee bedoelde. Een ‘gewone’ democratie voldoet aan twee voorwaarden: (1) de bevolking denkt heel verschillend over allerlei kwesties, maar is niet verdeeld in vaste blokken (zoals de zuilen in het Nederland van de jaren vijftig), en (2) de politieke elites concurreren met elkaar om de gunst van de kiezer. Als de bevolking in een politieke gemeenschap wél uiteenvalt in vaste blokken en politieke partijen ook nog op het scherpst van de snede met elkaar concurreren, wordt de toch al bestaande verdeeldheid aangewakkerd: de kiezers vliegen als in een centrifuge steeds verder uit elkaar en een burgeroorlog dreigt. Vandaar dat politieke elites in een verzuild of verdeeld land gaan samenwerken volgens de hierboven beschreven spelregels. Zij creëren een pacificatiedemocratie.

Tabel 3.1 Modellen van democratie (vrij naar Lijphart⁶)

Elites → Bevolking ↓	Concurreren	Werken samen
Homogeen	‘Gewone’ democratie	Karteldemocratie
Heterogeen, verzuild	Centrifugale democratie, burgeroorlog	Pacificatiedemocratie

Maar sinds de ontzuiling zouden politieke elites keuzes moeten bieden en met elkaar moeten concurreren om in het hokje van de gewone democratie terecht te komen. Als elites burgers geen keuzes bieden omdat ze allemaal ongeveer hetzelfde willen, ontstaat een partijkartel of een karteldemocratie. Een dergelijk politiek systeem leidt bij kiezers tot frustratie: er valt weinig te kiezen binnen het systeem en dus maken zij (in toenemende mate) een keuze tegen het systeem, ze gaan stemmen op een populistische antisysteempartij.⁷

6 Lijphart, A. (1968). Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Becht, p. 202.

7 Andeweg, R.B. (2001). The cons of consensus democracy in homogeneous societies. Acta Politica, 36(2), 117-128.

In het werk van Mouffe en in de Nederlandse politicologie zien we dezelfde these terug: als politiek niet agonistisch is, als er geen strijd en concurrentie is tussen politieke elites, dan wordt de politiek antagonistisch, dan keren mensen zich af van het politieke systeem. We zien hiervan treffende voorbeelden in binnen- en buitenland:

- Na een lange periode waarin door de twee belangrijkste politieke partijen in Oostenrijk werd samengewerkt in een ‘große Koalition’, koos de Oostenrijkse bevolking in 1999 voor de vrijheidspartij van Jörg Haider (FPÖ).⁸
- Na een jarenlange samenwerking tussen christendemocraten en sociaaldemocraten in Vlaanderen koos de Vlaamse bevolking voor het Vlaams Blok, later Vlaams Belang, een partij die vervolgens – conform de these van Mouffe – door de mainstream partijen in België niet werd erkend als tegenstander, maar werd weggezet als moreel abject.⁹
- De opkomst van het Front National in Frankrijk vond plaats toen de socialistische partij van François Mitterrand opschoof naar rechts en onvoldoende concurreerde met die kant van het politieke spectrum.¹⁰
- Onder leiding van premier Kok (PvdA) werd ‘tijdens Paars’ (1994-2002) door coalities van PvdA, VVD en D66 ingezet op samenwerking in de publieke sector. Deze ontwikkeling werd niet alleen nagestreefd door zowel rechts als links, zij werd bovendien gepresenteerd als een apolitieke, technische operatie, vormgegeven door ambtenaren vanuit het Ministerie van Economische Zaken.¹¹ Ook een ander belangrijk issue, de komst van migranten (asielzoekers, arbeidsmigranten, huwelijksmigranten), werd gedepolitiseerd: het had geen zin om hiervoor of -tegen te zijn, want Nederland was hier overgeleverd aan grootschalige internationale ontwikkelingen (globalisering, oorlogen en burgeroorlog elders) enerzijds

8 Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge, p. 66-71.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Mellink, B. & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Boom.

en wetten en verdragen anderzijds.¹² Deze kartelpolitiek of, in termen van Mouffe, het gebrek aan agonistische strijd leidde tot het succes van de Lijst Pim Fortuyn en later de Partij voor de Vrijheid en Forum voor Democratie.

3.3 Corona

Laten we nu het Nederlandse coronabeleid eens bezien met behulp van de these van Mouffe. Corona was van maart 2020 tot april 2022 zonder twijfel het belangrijkste politieke issue, maar van een agonistische politiek was in het Nederlandse parlement geen sprake. De Nederlandse regering baseerde haar beleid vrijwel volledig op adviezen van het Outbreak Management Team (OMT), die sterk technocratisch van aard waren.¹³ De Tweede Kamer nodigde leden van het OMT uit voor technische briefings en schaarde zich in grote meerderheid achter de besluiten van het kabinet, waarbij linkse oppositiepartijen regelmatig aandrongen op nog strengere maatregelen dan de beperkingen die werden aangekondigd bij de opeenvolgende lockdowns.

Buiten het parlement werden intussen alternatieve posities ontwikkeld. Econoom Kees de Kort verklaarde op BNR en op het YouTube-kanaal 'De Nieuwe Wereld' dat de economische gevolgen van de lockdowns onevenredig groot waren en niet in verhouding stonden tot ziekte als gevolg van het coronavirus, want voor een groot deel van de bevolking was de kans op overlijden of ziekenhuisopname als gevolg van corona minimaal.¹⁴ Econoom Robin Fransman verdedigde

12 Elchardus, M. (2022). Reset. Over identiteit, gemeenschap en democratie. Ertsberg.

13 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020 en Deel 2: september 2020 tot juli 2021. https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf en https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf.

14 De Kort, K. (2020, 24 maart). Coronacrisis? Leiderschaps crisis zul je bedoelen! Business News Radio (BNR). www.bnr.nl/podcast/kees-de-kort/10405754/coronacrisis-leiderschaps-crisis-zul-je-bedoelen.

in het economenvakblad *ESB* en in door *ESB* georganiseerde online debatten dezelfde positie.¹⁵ Columnist Marianne Zwagerman (BNR, *De Telegraaf*) wees erop dat het coronavirus vooral ernstige gevolgen had voor 75-plussers, een groep mensen die toch al rekening moest houden met de dood. Zwagerman duidde oudere medeburgers aan als ‘dor hout’, wat leidde tot een stortvloed van afwijzende reacties in de krant en op sociale media. In genuanceerdere termen betrok filosoof Marli Huijer echter dezelfde positie.¹⁶ Huijer werd geboren in 1955; zij behoorde tijdens de coronacrisis weliswaar niet bij de Zwagerman-groep, maar wel bij de kwetsbaar geachte 60-plussers, wat ook maakte dat de oproep uit haar mond anders viel. Nog ouder was Heleen Dupuis (1945), emeritus hoogleraar medische ethiek en oud-senator voor de VVD. Zij vond dat ouderen zichzelf zouden moeten isoleren, om de samenleving voor jongeren weer open te kunnen doen.¹⁷

Op 8 augustus 2020 publiceerde het *Algemeen Dagblad* een ingezonden brief van Jan Hoek. In verkorte vorm luidde die als volgt:

‘Ik ben in 1925 geboren en ben ook jong geweest. Wel in een rottijsd. In 1940 brak de oorlog uit. Toen ik 17 werd kreeg ik een oproep voor de arbeidsdienst. Dat duurde voor mij zeven maanden. Kort na de bevrijding deed de regering een oproep voor de dienstplicht, in juli 1946 kwam ik in militaire dienst. Op 1 oktober vertrok ik naar Nederlands-Indië.

Kees de Kort over de rampzalige gevolgen van het doorslaande quarantainebeleid: De Kort, K. (2020, 21 april). De nieuwe wereld. <https://podcastluisteren.nl/ep/De-Nieuwe-Wereld-Kees-de-Kort-over-de-rampzalige-gevolgen-van-het-doorslaande-quarantainebeleid>.

15 Fransman, R. (2020, 3 april). We zullen moeten rekenen aan de kosten en baten van economie en gezondheid. *ESB*. <https://esb.nu/we-zullen-moeten-rekenen-aan-de-kosten-en-baten-van-economie-en-gezondheid>.

16 Dros, L. (2020, 4 december). Filosoof Marli Huijer: Open de cafés, dit ophokken schaadt de sociale cohesie. *Trouw*, 6.

17 Dupuis, H. (z.d.). Ouderen moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen om zich te beschermen tegen het coronavirus. NPO. www.npostart.nl/heleen-dupuis-ouderen-moeten-meer-eigen-verantwoordelijkheid-nemen-om-zich-te-beschermen-tegen-het-coronavirus/24-08-2020/POMS_AT_16271978.

Geen leuke tijd, ik probeer die nog steeds te vergeten. In oktober 1949 keerden we terug. Ik werd kort daarop 25. Jongelui, wat ik wil zeggen: wij waren tien jaar van onze jeugd kwijt. Probeer nou nog een klein jaar de rug recht te houden. Dan kun je daarna weer volop van je jonge leven genieten. Ik ben 94 jaar, maar ik reken op jullie.'

Het *Algemeen Dagblad* kreeg een groot aantal reacties op deze brief. Sommige lezers hadden zich laten inspireren door Hoeks pleidooi en spoorden zichzelf en andere jonge mensen aan om het vol te houden, ten behoeve van ouderen zoals hij. Andere lezers bepleitten, in navolging van Huijer, Dupuis en Zwagerman het omgekeerde.

Annie van Voorst (70) schreef dat zij veel respect had voor Jan Hoek, maar vroeg zich vervolgens af:

'Kunnen die ouderen ook wat ruimte maken voor de jongeren? Je bent tenslotte maar een keer jong! Zou het misschien mogelijk zijn om op bepaalde tijden en plaatsen restaurants, bioscopen en musea leeftijdsgericht open te stellen alleen voor ouderen en risicogroepen zolang het virus heerst? Nu hoor ik al mensen roepen "dit is leeftijdsdiscriminatie", maar de enige die discrimineert is het virus zelf ten aanzien van ouderen en risicogroepen. Ik hoor zelf bij de risicogroep, heb drie kinderen en twee kleinkinderen.'

Zelf schreef ik ook een ingezonden brief:

'Een van de allerergste dingen van oorlogen is dat ze jonge slachtoffers eisen. Loop over een oorlogsbegraafplaats en je ziet het patroon: jongens van 18, 20, 25. Vaders van 32 met jonge kinderen. Konden we het slagveld maar overlaten aan oudere mannen of vrouwen zoals ik (58). Ik wil nog helemaal niet dood, maar heel veel liever zelf dood dan dat er iets zou gebeuren met mijn zoon (22). Het is een ontwikkeling die velen doormaken als zij ouder worden: geleidelijk beseffen dat het niet meer gaat om jou, dat het nu draait om de volgende generatie. In oorlogen kunnen we niets met dat besef. Een leger bestaande uit vrouwen zoals ik

zou onherroepelijk het onderspit delven tegen welke tegenstander dan ook. In andere crises kunnen we onze intuïtie wel omzetten in daden. In deze coronacrisis kunnen we bijvoorbeeld kiezen voor een leeftijds-specifieke lockdown, voor mijn part ingaand vanaf 55. Ik zou daar helemaal niet blij mee zijn, maar dan zou ik in elk geval het gevoel hebben dat mijn zoon en zijn leeftijdsgenoten een leven en een toekomst hebben: met studie, sociale contacten, feesten, festivals en voetbalwedstrijden. Laten we zorgen dat onze jongeren niet twee, vijf of tien jaar van hun leven hoeven op te offeren, zoals Jan Hoek, die niet zijn leven, maar wel zijn jeugd verloor in de Tweede Wereldoorlog.¹⁸

Zwagerman had het in haar column nadrukkelijk over ouderen ('zieke 80-plussers') en wat betreft deze groep bevonden zij en medestanders als Huijer en Dupuis zich in goed gezelschap. Beroemde filosofen pleitten lang voor corona al voor vormen van leeftijdsselectie in de zorg. Norman Daniels schreef in zijn boek *Am I my parents' keeper?* dat leeftijdsdiscriminatie van een heel andere orde is dan discriminatie op basis van ras, geslacht of seksuele oriëntatie, om de simpele reden dat we allemaal beginnen als baby en van lieverlee ouder worden. Als je mensen in een gedachte-experiment de vraag zou voorleggen hoe zij bij een gegeven schaarste van medische middelen zouden vinden dat deze middelen moesten worden ingezet, dan zouden de meeste mensen kiezen voor een verdeling die iedereen een zo groot mogelijke kans geeft om 75 te worden. Dat zou ten koste mogen gaan van het vergroten van de kans om 85 of 95 te worden als je eenmaal 75 bent. Mijn brief aan Jan Hoek was geïnspireerd door het boek *Setting limits* van Daniel Callahan, die erop wijst dat ouderen een moreel voorbeeld zouden moeten geven aan jongeren, door hun eigen belangen op de tweede plaats te zetten. Filosoof John Harris meende dat 70-plussers hun 'eerlijk deel in het leven', hun

18 De reacties verschenen op 15 augustus 2020: Algemeen Dagblad, p. 9. Eenzelfde positie werd verdedigd in Bauduin, D. (2020). Gelijk, ongelijk en rechtvaardig in coronatijd: enkele gedachten. In Centrum voor Ethiek en Gezondheid, Ethiek in tijden van corona (p. 7-14).

‘fair innings’, binnen hebben. Om die reden moeten de belangen van 70-minners, bij wie dit nog niet het geval is, voorgaan.¹⁹

3.4 #geendorhout

Tijdens corona waren 70- of 80-plussers echter niet de enige risicogroep. Een leeftijdsspecifieke lockdown zou ook moeten gelden voor andere kwetsbare groepen, die zichzelf op sociale media presenteren met de hashtag #geendorhout: mensen met chronische ziekten en hun familieleden, voor wie corona ook een ernstig risico vormde en die nog lang geen ‘fair innings’ binnen hadden.²⁰ Een leeftijdsspecifieke lockdown zou ook door hen in acht moeten worden genomen. De morele argumenten om dat te verdedigen zijn minder sterk. Het meest in de buurt komt de theorie van Ronald Dworkin over verdelende rechtvaardigheid in een verzorgingsstaat.

In zijn klassiek geworden artikelen over dat onderwerp introduceert Dworkin het voorbeeld van een totaal verlamde man die wel bij vol bewustzijn is.²¹ Het is heel wel denkbaar, aldus Dworkin, dat het welzijn van deze man alleen marginaal kan worden verbeterd door de inzet van zelfs een zeer grote hoeveelheid belastinggeld. Dworkin's idee van rechtvaardigheid houdt in dat je geld en goederen zo zou moeten inzetten dat bij de uiteindelijke verdeling burgers niet meer jaloers zijn op elkaars totaalpakket. (Dus: ‘Ja, Gerard heeft meer geld dan ik, maar hij werkt ook veel harder en hij moet nachtdiensten draaien, dat zou ik er niet voor over hebben.’) Maar bij veel handicaps en chronische aandoeningen werkt die formule niet. Zelfs met een grote hoeveelheid extra compensatie en voorzieningen kunnen mensen terecht zeggen dat ze toch liever niet blind, doof, doofblind, spas-

19 Vgl. Trappenburg, M.J. (1993). Soorten van gelijk. Medisch-ethische discussies in Nederland. Tjeenk Willink, p. 36-42.

20 Zie voor een versie van dit argument in de krant bijv. Rieken, D. (2020, 4 september). Moeten we in een tehuis, achter het hek in een bos? De Gelderlander, 8-9.

21 Dworkin, R. (1981). What is equality? Part 1: equality of welfare. *Philosophy & Public Affairs*, 10(3), 185-246; Dworkin, R. (1981). What is equality? Part 2: equality of resources. *Philosophy & Public Affairs*, 10(4), 283-345.

tisch of verlamd zouden zijn. De totaal verlamde man zou zelf ook nog steeds de voorkeur kunnen geven aan het totaalpakket van veel minder vermogende, gezonde medeburgers. Daarom introduceert Dworkin een tweede principe, dat van de redelijke verzekering. In plaats van de ‘envy test’ moeten we ons afvragen waartegen en voor hoeveel we ons zouden verzekeren in een hypothetische beginsituatie.

In zo’n beginsituatie zouden we weten dat er een kans is dat we blind geboren worden. Daar zouden we ons tot op zekere hoogte tegen verzekeren. We zouden willen dat boeken als luisterboek en in braille beschikbaar zijn, we zouden ons verzekeren voor aangepaste computers en geribbelde looproutes op het trottoir. Maar we zouden niet willen dat de samenleving volledig zou worden ingericht op blinde mensen: we willen – als we buiten de hypothetische beginsituatie ziend blijken te zijn – ook kunnen genieten van fietstochten, bergen en vergezichten die voor blinden helaas buiten bereik zijn. Hetzelfde geldt voor het risico dat ons het lot treft van de verlamde man uit het voorbeeld. We zouden in Dworkins hypothetische beginsituatie kiezen voor een veel rolstoelvriendelijker samenleving dan die waarin we nu leven, maar we zouden niet op grote schaal duinen, heuvels en heidegebieden gaan asfalteren om ze rolstoeltoegankelijk te maken. In de geest van Dworkin zou je op vergelijkbare wijze kunnen betogen dat een redelijk coronabeleid kwetsbare groepen de mogelijkheid zou moeten bieden om thuis te werken en te studeren en om te winkelen op speciale tijden, maar dat het te ver gaat om de samenleving volledig in te richten naar hun behoeften.

De door Fransman, Huijer, Zwagerman en anderen ontwikkelde positie mondde uit in het voorstel van de groep Herstel-NL, dat begon met een artikel in *NRC* in december 2020²² en werd voortgezet met

22 Teulings, C., Jacobs, B., Baarsma, B., Bal, R., Fransman, R., Kremer, J. & Helsloot, I. (2020, 16 december). Deze lockdown is disproportioneel. *NRC*.

een publiekscampagne in februari 2021.²³ Herstel-NL introduceerde ‘een plan waarmee de samenleving open kan’, dat neerkwam op een selectieve lockdown voor kwetsbare groepen en een gewoon leven met onderwijs, werk, sport, muziek en recreatie voor de niet-kwetsbare meerderheid. Zoals hierboven aangeduid was dit een moreel verdedigbaar alternatief voor de strenge totale lockdowns van het OMT en het kabinet. In een agonistische publieke ruimte zou het als zodanig zijn behandeld en bediscussieerd. Maar dat gebeurde niet. Socioloog Jaron Harambam, gepromoveerd op samenzweringsdenkers en hun aanhang, constateert dat de weinige journalisten en wetenschappers die in Nederland vraagtekens durfden te zetten bij ‘the dominant narrative of mayhem, panic and fear’ werden overladen met ‘(online) aggression, moral outcry, and allegations of Nazism or social darwinism’. Oppositionele geluiden komen vervolgens vooral terecht buiten de ‘mainstream media’ en raken daar meer en meer verweven met samenzweringstheorieën.²⁴ In de internationaal vergelijkende bundel waar Harambam deze analyse presenteert, wordt eenzelfde ontwikkeling gesignaleerd in Italië. Het begrip ‘conspiracy discourse’ werd daar verruimd ‘to include expressions of social critique, political opposition or simple hesitancy’. Een zelfbenoemde commissie van gerespecteerde wetenschappers en filosofen waarin werd gepleit voor behoedzaamheid bij de invoering van vaccins waarvan de langetermijnuitwerking onbekend was, werd direct aangeduid als ‘the conspiracy party’.²⁵ De Belgische historicus Bert de Munck analyseerde het coronabeleid in België en Nederland. Hij constateert dat Belgische critici die de coronalockdowns disproportioneel vonden of een omgekeerde lockdown bepleitten buiten het debat werden gehou-

23 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 2: september 2020 tot juli 2021, p. 57. https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf.

24 Harambam, J. (2023). The proliferation of alternative media. How corona conspiracy theories in the Netherlands fostered new social movements. In M. Butter & P. Knight (Eds.), *Covid conspiracy theories in global perspective* (p. 252-267). Routledge, p. 256.

25 Vergnano, C. (2023). Italian uprising from Covid skepticism to societal polarization. In M. Butter & P. Knight (Eds.), *Covid conspiracy theories in global perspective* (p. 236-251). Routledge, p. 243.

den. Ze werden geweerd uit adviesraden en hun wetenschappelijke integriteit werd ‘ontelbare keren’ ter discussie gesteld.²⁶

Het lijkt aannemelijk dat het ontbreken van een agonistische politieke ruimte waarin politieke alternatieven serieus worden besproken en waar vervolgens politieke keuzes worden gemaakt die ook als zodanig worden gepresenteerd (en niet als onvermijdelijkheden ‘omdat het virus ons geen keuze laat en het OMT dit noodzakelijk vindt’), heeft geleid tot het ontstaan van antagonistische tegengeluiden, in sommige andere landen en ook in Nederland. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateert in zijn rapport over coronascepsis dat burgers zich vragen stelden bij het coronabeleid: bij de consistentie van de afgekondigde maatregelen en bij de doelmatigheid van het coronabeleid als geheel. Dat waren legitieme vragen, waar ze geen antwoord op kregen, en dat leidde ertoe dat ze geleidelijk aan zelf op zoek gingen naar alternatieve verklaringen en dan soms terecht kwamen bij complotdenkers die verkondigden dat via de vaccins nanochips konden worden geïmplanteerd in de hoofden van burgers, of dat het coronabeleid een instrument was van internationale organisaties om daarmee hun macht te vergroten.²⁷

3.5 Breuken gelijknamig maken

Het hierboven geschetste beeld dat er helemaal geen debat was in Nederland tijdens corona is iets te somber. De interventies van artsen in het debat zorgden ervoor dat er zo nu en dan toch iets te kiezen was, zij het dat alle alternatieven werden geduid en berekend in medi-

26 De Munck, B. (2022). Leven en laten leven. Een kritische geschiedenis van de pandemie [E-book]. Ertsberg.

27 Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronascepsis in Nederland. SCP; vgl. ook Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020, p. 185. https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf.

sche termen.²⁸ Dat het sluiten van scholen en het invoeren van online onderwijs van basisschool tot universiteit zouden leiden tot grote leerachterstanden en gederfde levensvreugde (vanwege het gemis aan sociale contacten die voor kinderen en jonge mensen zo belangrijk zijn), was van meet af aan duidelijk. Maar dat argument werd serieuzer genomen toen kinderartsen als Karoly Illy erop wezen dat langdurig thuiszitten bij kinderen kon leiden tot medische aandoeningen: ‘teruggetrokkenheid, neerslachtigheid, gameverslavingen en eetstoornissen’.²⁹ Op vergelijkbare wijze was het langdurig sluiten van sportverenigingen een acceptabel offer, zolang het ging om het gemis van plezier en de spanning van een sportcompetitie voor kinderen en jongeren; het werd pas een probleem toen dit gemis werd bestempeld als psychisch lijden en artsen erop wezen dat jongeren dik zouden worden door al het gamen en thuiszitten.³⁰ NRC sprak met mensen uit de jeugdpsychiatrie: Marianne Verhoef, bestuurder uit die sector,

‘hoorde dat kinderen onderling zo negatief tegen elkáár beginnen te doen. Ze appen elkaar voortdurend dat hun “coronadiploma” toch niks waard is, dat ze niet tot hun favoriete studie zullen worden toegelaten, dat ze geen werk gaan vinden. (...) Jongeren denken veel vaker aan zelfmoord, zegt ze. De absolute zelfmoordcijfers laten tot 2020 geen stijging zien. Maar op de afdeling acute zorg is het nu zo druk dat ze 35 tot 40 nieuwe mensen aanneemt. De toename begon in oktober, toen de maatregelen weer terugkwamen, zegt Verhoef, en intensiveerde vanaf december toen de scholen dichtgingen.’³¹

28 Vgl. Kleine, I. (2021, 11 maart). Artsendebat beïnvloedt coronapolitiek. Medisch Contact, 32-35.

29 Visser, P. (2021, 23 november). Kinderarts en OMT-lid Illy fel tegen sluiten scholen: ‘Enorme gevolgen voor kinderen’. Wij Nederland (WNL). <https://wnl.tv/2021/11/23/kinderarts-en-omt-lid-illy-fel-tegen-sluiten-scholen-enorme-gevolgen-voor-kinderen/>.

30 Van der Geest, M. & De Visser, E. (2021, 3 april). De coronacrisis vraagt om meer creativiteit. De Volkskrant, 8-10.

31 Houtekamer, C. (2021, 21 januari). De prijs die kinderen betalen voor de lockdown. NRC, 1.

Het lockdownbeleid ten aanzien van verpleeghuizen werd versoepeld toen zorgverleners erop wezen dat dit beleid er mogelijk toe leidde dat bewoners niet zouden sterven aan corona, maar dat binnenshuis opgesloten zitten zonder contact met familie en dierbaren daarvoor een te hoge prijs was, in termen van kwaliteit van leven, sinds lange tijd een ingeburgerd begrip in de medische wereld.³²

Een ander debat dat dankzij de inbreng van artsen kon worden gevoerd, had betrekking op de verdeling van ic-plekken als het zou komen tot een situatie van acute schaarste, waarin zou moeten worden gekozen tussen patiënten (code zwart). Artsenorganisaties KNMG en FMS (Federatie Medisch Specialisten) maakten een draaiboek, waarin werd voorgesteld om – als medische criteria onvoldoende houvast zouden bieden in een geval van acute schaarste: twee even zieke patiënten die beiden zouden moeten worden opgenomen op de intensive care – te kiezen op basis van leeftijd (tenminste als beide patiënten behoorden tot verschillende leeftijdscohorten, niet als de een 41 en de ander 42 was). De opstellers van dit draaiboek baseerden zich op de hierboven aangehaalde filosofen en gebruikten vooral het ‘fair innings’-argument. In eerste instantie verklaarde de politiek zich tegen deze aanpak. Minister voor Medische Zorg Tamara van Ark liet weten dat het kabinet ‘zich niet kan vinden in een triage waarin leeftijd, los van medisch inhoudelijke overwegingen, een rol speelt. Voor dit kabinet is elk leven gelijkwaardig en als een oudere patiënt op medische gronden even veel herstelkansen heeft als een jongere patiënt, kan hem of haar geen aanspraak op levensreddende zorg worden ontzegd.’³³ Tijdens een Kamerdebat in januari 2021 laat

32 Vgl. ook Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020, p. 187-203. https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf.

33 Van Ark, T. (Minister voor Medische Zorg). (2020, 24 november). Brief betreft Draaiboek ‘Triage op basis van niet-medische overwegingen voor IC-opname ten tijde van fase 3 in de COVID-19 pandemie’. Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 756. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-873.pdf>; vgl. ook de eerdere brief: Van Rijn, M. (Minister voor Medische Zorg). (2020, 16 juni). Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 423. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-423.pdf>.

Van Ark zich echter overtuigen door Kamerleden uit verschillende fracties³⁴ dat deze keuze beter kan worden overgelaten aan de professionals in de ziekenhuizen.³⁵

Ten slotte was er de Stichting Artsen Collectief, die alle maatregelen (vaccinaties, mondkapjes, lockdowns) van commentaar voorzag en er zo voor zorgde dat er binnen de medische wereld ruimte was voor kritiek en verscheidenheid.³⁶

Dankzij de inbreng van artsen was er tijdens corona in elk geval af en toe nog iets te kiezen.

3.6 Draagvlak en tegenspraak

Hoe goed het ook was dat er dankzij artsen nog enigszins werd gedebatteerd over keuzes en alternatieven tijdens de coronaperiode, een debat waarin alle feiten en overwegingen medisch moeten worden geëvalueerd, is een verarmde discussie. Verdriet, gemis, frustratie, boosheid, verveling en eenzaamheid zijn gevoelens die ongemedicaliseerd besproken moeten worden, die niet pas tellen als ze kunnen worden omgekat tot klinische depressies en ontwikkelingsstoornissen. Een agonistische publieke ruimte is een ruimte waarin ongelijksoortige waarden tegenover elkaar kunnen worden gezet, niet een ruimte waarin de dominante virologische berekening kan worden gecorrigeerd door het verdisconteren van overige medische uitkomsten.

34 Handelingen II 2020/21, p. 40-4-87. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-40-4.pdf>.

35 Van Ark, T. (Minister voor Medische Zorg). (2021, 11 januari). Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 901, p. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-901.pdf>.

36 Nyst, E. (2021, 18 februari). 'Blijkbaar moeten we bang zijn'. Artsen Covid Collectief pleit voor breder perspectief. Medisch Contact. www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/artikel/blijkbaar-moeten-we-bang-zijn; zie ook de bijdrage van Evelien Peeters, Maarten Fornerod en Jan Grandjean in deze bundel.

Er is in de coronaperiode veel gesproken over draagvlak voor de opgelegde maatregelen: voor de avondklok, de scholensluiting, het afstand houden, het binnenblijven, de mondkapjesplicht, de QR-codes en de vaccinatiestrategie. Bewindspersonen zouden dat draagvlak ondermijnen als zij zich zelf niet hielden aan de regels (denk aan de bruiloft van minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid in september 2020, waar de anderhalve meter niet door iedereen, inclusief de minister, werd nageleefd³⁷), maar ook als zij twijfels zouden uiten over het strenge lockdownbeleid, zoals staatssecretaris Mona Keijzer, die openlijk vraagtekens zette bij het coronatoegangsbewijs in september 2021.³⁸ Draagvlak door middel van consistentie en eensgezindheid is een groot goed, maar daaraan voorafgaand hoort een principieel debat plaats te vinden over opties en politieke keuzes. Bij voorkeur zou dat gebeuren op basis van alternatieven die worden aangehangen door (grote) delen van de volksvertegenwoordiging, maar waar de volksvertegenwoordiging niet verdeeld is, kan dit ook op basis van serieuze alternatieven voor het gekozen beleid die buiten het parlement worden ontwikkeld. Als de sympathisanten van de selectieve lockdown van De Kort, Zwagerman, Huijjer, Dupuis en Herstel-NL hadden gezien dat hun plan serieus werd besproken en niet van tafel was geveegd, hadden zij zich niet hoeven oriënteren op platforms buiten de officiële kanalen en de reguliere media. Dan waren zij behandeld als burgers die een andere politieke keuze hadden willen maken, niet als personen met abjecte ideeën die virologische evidenties ter discussie wilden stellen. Dan hadden ze niet hun toevlucht hoeven zoeken in antagonistische politiek.

Bij volgende crises die langer duren dan enkele weken zou dat de les moeten zijn, voor politici en beleidsmakers, maar ook voor kranten,

37 NOS (2020, 2 september). Trouwfeest Grapperhaus: van 'voorbeeldig' tot 'met de minuut ongeloofwaardiger'. <https://nos.nl/artikel/2346429-trouwfeest-grapperhaus-van-voorbeeldig-tot-met-de-minuut-ongeloofwaardiger>.

38 NOS (2021, 25 september). Positie Mona Keijzer ter discussie na uitspraken over coronatoegangsbewijs. <https://nos.nl/artikel/2399164-positie-mona-keijzer-ter-discussie-na-uitspraken-over-coronatoegangsbewijs>.

nieuwsrubrieken en praatprogramma's op radio en tv. Een agonistische politieke ruimte is er niet vanzelf (of althans niet altijd, en niet bij alle belangrijke issues). Een agonistische politieke ruimte moet worden gecreëerd en in stand gehouden. Erken en stimuleer dat het in de politiek gaat om het maken van keuzes. Ga als politicus of beleidsmaker niet denken en spreken in termen van onvermijdelijkheden. Er zijn altijd keuzes. Als de politiek zelf geen alternatieven ziet, zoek ze dan daarbuiten. Neem die alternatieven serieus. Voor nieuwsmedia geldt: bied tegendenkers en alternatieve beleidsrichtingen een podium. Bespreek ze, bestrijd ze, maar demoniseer ze niet, om te voorkomen dat de politieke strijd een antagonistisch karakter krijgt. Een antagonistische ruimte leidt tot vervreemding, frustratie en mogelijke radicalisering van burgers. Een agonistische politieke ruimte biedt tegenstanders ruimte en lucht.

4

TOTALITARISME EN PLURIFORMITEIT. DE CORONASTRIJD ONTLEED

Hans Boutellier

De coronacrisis – de combinatie van virus, maatregelen en verzet daartegen – ondermijnde het functioneren van de pluriforme democratische rechtsstaat. Vooral de rol van de (medische) wetenschap werd inzet van polariserend debat. Er was sprake van ‘coronastrijd’: de pandemie werd inzet van machtspolitiek en groeiende sociale onvrede. Het medisch-politieke bolwerk kon zich niet openen en kritiek op het beleid nam sektarische vormen aan. Beleid en kritiek zetten elkaar vast. Hoe heeft dat zover kunnen komen? En wat zijn de consequenties voor de pluriforme rechtsstaat in tijden van crisis?

4.1 Inleiding

De coronacrisis ontstond relatief snel en was al even plotseling verdwenen. In maart 2020 vond de beroemde persconferentie plaats waarin premier Rutte een intelligente lockdown afkondigde. Drie jaar later, in maart 2023, werden de coronamaatregelen definitief geschrapt. Begin 2022 keerde het tij: in de decembermaand daarvoor waren nog harde maatregelen getroffen, maar al vanaf februari ontstond het gevoel dat het voorbij was. Drie jaar crisis, met

twee jaar lang ingrijpende maatregelen: toegangscontrole voor niet-gevaccineerden, een avondklok, sluiting van scholen, zorgcentra en culturele instellingen plus restricties in tal van werksituaties. Achteraf lijkt het een bizarre droom te zijn geweest (die ook zomaar weer kan terugkomen).

De doorwerking van de crisis is allesbehalve een droom. Onder jongeren is sprake van verhoogde stress en eenzaamheid, er zijn vele duizenden patiënten met long covid, een nieuwe balans tussen thuis en kantoor is vaak nog niet gevonden, culturele instellingen zijn een deel van hun publiek kwijtgeraakt, en veel bedrijven zijn de steun nog aan het afbetalen. En de sociale verhoudingen zijn op scherp komen te staan – daar gaat het in dit essay over. De coronacrisis heeft een aantal trekken van ‘het systeem’ blootgelegd, waarop in verhevigde mate is gereageerd. Sommige commentatoren zien complotten en spreken zelfs van totalitaire neigingen. Rond ‘corona’ kristalliseerde het maatschappelijke onbehagen zich uit tot regelrecht verzet tegen ‘het systeem’, meer in het bijzonder de rol van de wetenschap.

4.2 Gelovigen

Ik permitteer me een anekdotische toelichting op de coronastrijd. In maart 2022 vond een bijeenkomst plaats over polarisatie en corona in een Haarlems debatcentrum. Ik was gevraagd een korte inleiding te houden, om daarna met een wethouder, een jongere en de zaal in gesprek te gaan onder leiding van een dominee. Hoewel de crisis ‘voorbij’ leek, zat de zaal bomvol. Het bleek een gezelschap te zijn dat zich sinds het begin van de coronacrisis op zondagochtenden verzamelde in het Haarlemse Kenaupark, bij het standbeeld voor verzetsstrijder Hannie Schaft.¹ Mijn inleiding werd welwillend aan-gehoord, maar mijn definitie van polarisatie als ‘gemobiliseerde vij-

1 Het beeld werd ontworpen door haar vriendin Truus Menger-Oversteegen, in 1982 onthuld door prinses Juliana.

andschap² was het startpunt van felle reacties, want ‘wie was hier nu eigenlijk de vijand?’

Vanuit de zaal werd het beeld geschetst van mensen met de juiste inzichten versus ‘de kudde makke schapen’ die achter Rutte aan liepen. De aanwezige ‘advocaat’³ van Willem Engel (de voorman van de groepering ‘Viruswaanzin’, later ‘Viruswaarheid’) had zich ‘drie maanden in de cijfers verdiept en er klopte niets van’. Mijn tegenwerping dat wetenschappers zich hun hele loopbaan in iets verdiepen en het dan nog niet zeker weten, maakte weinig indruk. De discussie nam de vorm aan van een strijd tussen gelovigen, waarbij ‘het geloof in de wetenschap’ dezelfde status kreeg als ‘het geloof in het eigen onderzoek’. Bij de borrel na afloop sprak ik mensen met respectabele banen (leerkrachten, maatschappelijk werkers) en vriendelijke voor- komens. Wat was hier aan de hand?

4.3 Totalitair!?

In de discussie over de maatregelen viel met enige regelmaat het woord totalitair. Een term die we over het algemeen associëren met nazi-Duitsland of de staatsterreur van Stalin. Ook bestaande regimes in Rusland, Noord-Korea, China en Turkije desnoods komen in aanmerking voor de kwalificatie totalitair. Maar Nederland, totalitair? Over het begrip totalitair bestaat veel academisch debat – het verwijst naar de dominantie van een ideologie of een partij of een alleenheerser. Het kwam na de Tweede Wereldoorlog in zwang om de overeenkomsten tussen de regimes van Hitler en Stalin te begrijpen. De Duits-Amerikaanse filosoof Hannah Arendt analyseerde de kenmerken van dit type bewind in *Origins of totalitarianism*.⁴ Zij

2 Zie hiervoor mijn boek Boutellier, H. (2021). Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding. Van Gennep.

3 Het gaat hier om een met Engel bevriende jurist die als zijn ‘advocaat’ optreedt. Hij werd eerder veroordeeld tot 4,5 jaar gevangenisstraf, waarin hij een rechtenstudie aan de Open Universiteit voltooide.

4 Arendt, H. (1951). *Origins of totalitarianism*. Houghton Mifflin Harcour Publishing Company.

onderscheidt totalitair van autoritair of autocratisch in zoverre dat het ook de mentale beheersing van een bevolking omvat.

Precies op dit punt ontwikkelt zich de associatie van coronamaatregelen en totalitarisme, het beeld van ‘de kudde makke schapen’. Voor een beter begrip daarvan verdiep ik me in *De psychologie van het totalitarisme* van Matthias Desmet, een hoogleraar klinische psychologie in Gent.⁵ Door optredens bij de extreemrechtse Tucker Carlson (Fox) en complotdenker Alex Jones is hij inmiddels een beruchte figuur, wiens boek van zijn werkgever, de Universiteit van Gent, niet meer in het universitaire onderwijs gebruikt mag worden. Het gaat mij hier om zijn redenering dat het coronabeleid totalitair zou zijn – ik wil de gedachtegang volgen van een eertijds gerespecteerde intellectueel die het tot hoogleraar wist te schoppen.

4.4 Schijnzekerheid

Desmet zet in de inleiding op zijn boek gelijk de toon: hij verbaast zich over de algemene roep om een hyperstrenge overheid: tegen terrorisme, klimaatverandering, de heteroseksuele norm en ook ‘de virussen’. Hij ziet er een nieuwe totalitaire reactie in gebaseerd op een bekende voedingsbodem: vrees. In het geval van de coronacrisis werd deze reactie statistisch onderbouwd. Desmet ziet hierin een ‘wetenschappelijke fictie’ die voortvloeit uit de pervertering van de idealen van de Verlichting. Dat grote verhaal (van de Verlichting) domineerde gedurende enkele eeuwen, maar voldoet niet meer, getuige de psychische kwalen van deze tijd: sociaal isolement, psychisch lijden, psychofarmaca. In de coronatijd toonde ‘deze ideologie’ haar ware gezicht: ‘het onvoorstelbare werd werkelijkheid’.⁶ Erger nog: we lieten ‘ons herleiden tot een QR-code in een technocratisch-medisch experiment’.⁷

5 Desmet, M. (2022). *De psychologie van het totalitarisme*. Pelckmans.

6 Ibid., p. 12.

7 Ibid., p. 14.

Er ontstond een vicieuze cirkel van controle die tot angst leidde, en angst die tot meer controle leidde. De mechanistische wetenschap is daar de oorzaak van – deze reduceert de mens tot een kenbaar organisme, waarbij psychologische, symbolische en ethische dimensies worden weggedrukt. Uitgebreid zet Desmet uiteen hoe de Verlichting de mens mondig maakte, maar die verworvenheid verkwanselde door er een instrumentele invulling aan te geven. Hoewel ‘de Rede’ haar eigen grenzen kent (respect voor het oneindige), werd de geïnstitutionaliseerde wetenschap een ideologie – het enige nog resterende grote verhaal in de westerse cultuur. Een verhaal dat alles domineert: de economie, het samenleven, de massa. De rede werd het instrument van de macht.

4.5 Verlangen naar verlossing

De tijdsmeting, de machine, de media, het arbeidsproces, agent Orange, digitalisering, vaccins – niets is te gek voor Desmets ontmaskering van de mechanistische ideologie. Deze belooft de vestiging van ‘een artificieel paradijs’ op basis van haar heilige graal: meetbaarheid. De corona-epidemie was een buitenkansje voor de cijferaars, maar zij boden ‘schijnexactheid’ en ‘pseudo-objectiviteit’ (waarbij opvalt dat Desmet en andere coronasceptici zelf regelmatig een beroep doen op cijfers). Tegenover de ‘biochemische machine’ van de virologen ziet Desmet de mens als een ‘wezen in mystieke resonantie met de Ander’.⁸ Maar de actuele mens is vooral bang en laat zich wat graag meeslepen door cijfermatige schijnzekerheden. We worden er alleen maar banger van, aanleiding voor nog een schep erbovenop. De psychologische bodem voor totalitarisme is dan gelegd.

Desmet schetst een dieptepsychologie van ‘onvolkomenheid van de menselijke communicatie’ en de ‘regelobsessie’ die daaruit voortvloeit. Het obsessief zoeken naar houvast maakt de systemen steeds

8 Ibid., p. 85.

complexer en absurder,⁹ waarbij de subjectieve keuzevrijheid verschrompelt. ‘Het maniakaal vermijden van infecties leidde tot een onoverzienbare toename van lijden door uitgestelde behandelingen, intrafamiliaal geweld, psychische ontredde en honger in de derde wereld.’¹⁰ Desmet houdt van de grote greep en het hoeft ook niet te verbazen dat *woke* activisme, preventief gezondheidsbeleid en klimaatmaatregelen allemaal onder de paraplu passen van een totalitaire overheid. De kudde makke schapen bleef volgzzaam, want ‘een psychologisch uitgeputte bevolking hunkert naar een absolute meester’.¹¹

4.6 Corona als ideologie

Waar Immanuel Kant de Verlichting zag als ‘het uittreden van de mens uit zijn zelf verschuldigde onmondigheid’,¹² ziet Desmet de averechtse gevolgen van deze bevrijding: rassentheorie van de nazi’s, historisch materialisme van de communisten en nu dan een getotaliseerde bevolking die zich laat leiden door kliksystemen, zelfcensuur, surveillance en coronasancities. Zo laat de massa zich binden aan de strijd tegen het coronavirus – de gemeenschappelijke vijand die de machthebbers zo gelegen komt. Het ‘massavormende narratief’ weet de meest absurde ideeën over het virus ingang te doen vinden; de waarheid legt het af tegen de massahypnose – zich onderdeel voelen van een collectief met ‘een menner’ (de meester voor zijn volgers), die er zelf in gelooft, maar niet zal schromen te liegen en te bedriegen om zijn ideologie waar te maken.

In zo’n context gedijen complotten en dus ook de theorieën daarover. Een complot is – aldus Desmet – een bewust, planmatig, zorgvuldig geheimgehouden streven om schade toe te brengen. Een theorie daarover is aantrekkelijk om de verwarring mentaal beheers-

9 Ibid., p. 110.

10 Ibid., p. 95.

11 Ibid., p. 118.

12 Ibid., p. 123.

baar te houden.¹³ Hoe meer woede, hoe kwaadaardiger de veronderstelde intenties. De corona-experts waren volgens Desmet normaal en redelijk, maar de massavorming maakte hen blind voor andere visies. Het totalitaire beleid was eerder mechanistische ideologie dan kwaadaardige manipulatie (meer argwanende antivaxers betichten Desmet hierom van ‘controlled opposition’). Maar COVID-19 betekende volgens Desmet wel degelijk een sprong voorwaarts voor de Rockefeller Foundation, het echtpaar Gates en The Great Reset van Klaus Schwab. Er ontstaat een totalitair regime dat door het bezetten van de sleutelposities ook steeds meer als ‘geheim genootschap’ opereert.¹⁴

4.7 ‘Vol spreken’

De term complottheorie is volgens Desmet een stigma dat kritisch nadenken over de coronacrisis in de weg staat. Het creëert polarisatie tussen ‘de massa die alles slikt (...) hoe absurd het ook moge zijn’ en ‘een groep die alles wantrouwt’. ‘Slechts een kleine groep ontsnapt’ daaraan.¹⁵ (Het zou zomaar kunnen dat Desmet zichzelf hiertoe rekent.) Hij ziet het risico van gewelddadige confrontaties (à la de heksenprocessen) en pleit voor geweldloos verzet tegen het totalitaire systeem door te ‘blijven spreken’, in de hoop het mechanistische wereldbeeld te kunnen overstijgen. Hij wijdt er zijn derde deel van het boek aan, waarbij hij ingaat op chaostheorie en kwantummechanica, waarin de onzekerheid onderdeel is van de theorie. Hij vestigt zijn hoop op ‘een vol spreken’, waarin ruimte is voor menselijke creativiteit en sociale verbanden.¹⁶

De analyse van Desmet slingert heen en weer tussen rationele tekst en stemmingmakerij. Hij ontkent een coronacomplot, maar hij suggereert het wel. Hij opent een container, het mechanistisch wereldbeeld

13 Ibid., p. 172.

14 Ibid., p. 179 e.v.

15 Ibid., p. 185 e.v.

16 Ibid., p. 233-250.

genaamd, en stopt er alles in wat hem niet zint. Daarbij gaat hij weerzinwekkende vergelijkingen niet uit de weg. Maatregelen tegen terreur, tegen klimaatverandering en tegen de pandemie gaan allemaal op dezelfde totalitaire hoop. En de Tweede Wereldoorlog is nooit ver weg, met gebruikmaking van citaten van Hannah Arendt en Michel Foucault als het zo uitkomt. Zijn analyse heeft de toon van de ontmaskering, maar de toespitsing op de rol van wetenschap is nadere analyse waard. Het wetenschappelijke discours is zonder meer dominant in de vormgeving van de samenleving. En het ging een verbond aan met de politiek – daar valt meer over te zeggen.

4.8 Na de ontzuiling

Voor een beter begrip van het verbond van politiek en wetenschap moeten we terug in de tijd.¹⁷ De twintigste eeuw zou kunnen worden getypeerd als een ‘ideologische eeuw’. Levensbeschouwelijke stromingen bepaalden de inrichting van de samenleving. Nederland vormde een relatief gevarieerde constructie van levensbeschouwelijke gemeenschappen, door politicoloog Lijphart getypeerd als zuilen:¹⁸ van communistisch tot streng gereformeerd, van liberaal tot katholiek. Neem de roomse zuil, waarin ikzelf opgroeide: parochie, school, misdienaarschap, woningbouwvereniging, padvinderij, sportclub – alles, alles was katholiek. Op zaterdagmiddag moest ik voor mijn vader een pakje sigaretten halen, bij de katholieke sigarenboer. Als die dicht was, mocht ik onder geen beding naar de protestant verderop. Dan maar geen sigaretten.

Een ideologie of levensbeschouwing, of nog neutraler: een politiek-moreel narratief, vormt een totaalpakket van maatschappijvisie en mensopvatting, van beweging en organisaties, van gemeenschap en partij; het creëert een verbond van eensgezinden, van jong

17 Ik heb deze ontwikkeling geanalyseerd in het volgende boek, waar deze paragraaf op is gebaseerd: Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*. Boom.

18 Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Becht.

en oud, van arm en rijk, van elite en massa. Deze ‘verhalen’ bepaalden de organisatie van de samenleving en ze gaven ‘identiteit’ aan de individuele leden. Bij nieuwe ontwikkelingen voegde het collectief zich naar de inzichten van het gezag, dat min of meer vanzelfsprekend werd gevolgd. Tótdat de nieuwe ontwikkelingen in de jaren zestig te disruptief werden. Door de naoorlogse jongerengeneratie (nu ‘boomers’ genoemd) werden de zuilen als beklemmend ervaren. Met popmuziek, televisie, pil en auto als sloophamers brak zij de verzuilde samenleving in luttele jaren open: ‘de culturele revolutie’ was aangebroken – overigens met steun van een deel van het establishment.¹⁹

4.9 Pragmacratie en identiteitspolitiek

De politieke bestuurscultuur past zich geleidelijk aan bij het omvallen van de zuilen. Het gebrek aan richtinggevende verhalen maakt een einde aan ‘visionaire politiek’ waarin een bepaald mens- en maatschappijbeeld worden nagestreefd. Wat dan overblijft is een politiek van ‘problemen oplossen’ en ‘naar bevind van zaken’ handelen. Er ontstaat een ‘pragmacratie’: zonder toekomstvisies en idealen, met beleid dat zich werkende weg ontwikkelt, op basis van de bureaucratistische criteria *effectiviteit* en *efficiëntie*. Bestuurder en ambtenaar gaan zo steeds meer op elkaar lijken. De pragmacratie is flexibel en kennisgestuurd: (beleids)wetenschap speelt een grote rol. Mark Rutte – hij was de langstzittende premier van Nederland – valt te typeren als de vleesgeworden pragmacratie. Dit bestuursmodel past goed bij het mondiale neoliberalisme. Het geeft ruim baan aan de markt en creëert tegelijk de ervaring van authenticiteit en zelfbepaling – vooral in consumptieve zin.

Vijftig jaar na de ontzuiling zien we een totaal ander politiek-moreel landschap, dat ik ‘identitair’ zou willen noemen. We gingen van collectieven (de zuilen) naar netwerken, van zendende media naar sociale media, van monocultuur naar superdiversiteit. De huidige

19 Kennedy, J. (1995). Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig. Boom.

samenleving is hyperindividualistisch, waarbij men collectieve ervaringen zelf zoekt en niet als gegeven accepteert: ‘eigen emotie eerst’. Dat heeft consequenties voor de waarheidsbeleving. Bij ontstentenis van vanzelfsprekende grote verhalen kan in principe alles waar zijn – vanuit de veronderstelling dat mensen ergens in willen c.q. moeten geloven. Men zoekt zijn eigen weg, gebruikmakend van zoekmachines, platforms en sociale media. Het faciliteert een identiteitspolitiek, waarbij persoonlijke kenmerken als (de eigen) kleur, gender, geloof, nationaliteit en etniciteit aantrekkelijke zoektermen zijn. De relatief succesvolle, maar visieloze pragmacratie verliest zo haar geloofwaardigheid ten opzichte van de eigen verklaringen van ‘de toestand in de wereld’.

4.10 Van half zicht naar strikt beleid

De coronacrisis had binnen deze politiek-morele context twee effecten. ‘We varen op half zicht’, zei premier Rutte bij aanvang van de crisis. Deze pragmatische positionering van het coronabeleid kwam overeen met wetenschappelijke inzichten. Het virus was onbekend, voorspellingen over het verloop waren moeilijk te geven en er werd een grote onzekerheid ervaren – onder de bevolking, onder wetenschappers en bij het bestuur. Pragmatisme leek bij aanvang de gepaste bestuursstijl. Daarbij stond het gezondheidsrisico centraal – een rationeel vertrekpunt voor een pandemie. De maatregelen kregen echter al snel een ingrijpend karakter, met een groot effect op het dagelijks leven.

Het bracht burgemeester Femke Halsema van Amsterdam tot de instelling van een ad-hocwerkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis.²⁰ Het was een expliciete poging om de hegemonie

20 Werkgroep Halsema (z.d.). Verslag van de werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis. VNG. Leden van de werkgroep waren ministers Grapperhaus (JenV) en Koolmees (SZW), burgemeester Depla van Breda, directeur VNG Leonard Geluk en wetenschappers Kim Putters, Mischa de Winter en Hans Boutellier. Zie voor het eindverslag VNG-commissie Sociale impact COVID-19 (2021). Verslag Werkgroep

van het medische verhaal te breken en de sociale gevolgen van de crisis (virus én maatregelen) onder ogen te brengen. Het initiatief kreeg een vervolg in de commissie-Depla, die vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd gecoördineerd.²¹ Als lid van beide gremia trek ik achteraf twee conclusies. Om te beginnen bleek het niet eenvoudig om kritiek op de maatregelen om te zetten in concrete beleidsadviezen. Het consigne was expliciet dat het niet kon gaan over de aard van de maatregelen, maar alleen over hoe deze (lokaal) konden worden opgevangen. Aandacht vragen voor de effecten was het hoogst haalbare.

Daarbovenop vonden de bevindingen van de werkgroep en de commissie moeilijk ingang in de l gauw groeiende politieke en ambtelijke adviesstructuur. Het Outbreak Management Team (OMT) was daarbinnen als eerste adviesorgaan van het kabinet oppermachtig, het baken dat bij half zicht 'de hardste inzichten' kon presenteren. Het leidde tot eendimensionaal beleid waarbij, afhankelijk van het R-getal, de risicoschuif meer of minder werd opgezet. Waarom welke maatregel werd getroffen, bleef over het algemeen onbeargumenteerd. Het pragmatische beleid kreeg zo steeds meer het karakter van het opleggen van dictaten.

4.11 De ervaring van autoriteit

Tussen 9 maart 2020 en 18 juni 2021 vonden veertig persconferenties plaats waarin maatregelen werden aan- en afgekondigd. Op 14 december 2020 sprak premier Rutte vanuit het Torentje het volk

Sociale Impact van de Coronacrisis. <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf>.

21 De commissie bestond uit burgemeesters en wethouders, aangevuld met vijf personen vanuit de wetenschap. Voor het eindrapport, zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.). Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona. <https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/sociaal-sterker-de-crisis-uit.pdf>.

toe.²² Op de achtergrond waren de protesten hoorbaar. Voor de besluitvorming werd vooral gewezen op de inzichten van het OMT. Dit communicatiemodel van decreten per persconferentie leidde tot wat ik ‘de ervaring van autoriteit’ zou willen noemen – een ervaring die in de Nederlandse bestuurlijke cultuur niet heel veel voorkomt. Die ervaring vormde een bron voor het anti-institutionele verzet, dat in verschillende vormen ontstond: weigering van vaccinatie, demonstraties, afhaken, gewelddadige acties, complottheorieën.

In het Nederlandse poldermodel bestaat een zekere afkeer van autoriteit – het idee van ‘er gezamenlijk uit komen’ is dominant in een pragmatische context waarbij effectiviteit en efficiëntie de belangrijkste argumenten vormen. Die taal spreekt iedereen tot op zekere hoogte wel. Het is de taal van de redelijkheid, van wat het beste is voor het land, de taal van de continuïteit.²³ Het coronabeleid, aanvankelijk pragmatisch ingezet, brak met deze traditie van gezamenlijk tot oplossingen komen. Zonder uit te gaan van ‘kwade trouw’ (zoals in complottheorieën) hebben naar mijn idee drie redenen een rol gespeeld in deze breuk met het pragmatisme: het reële risico van de gevolgen van het virus (oversterfte, uitputting van de gezondheidszorg), bestuurlijke angst om tekort te schieten (uitstralen van daadkracht die past bij een crisis) en vooral de legitimatie die de medische wetenschap bood (de advisering door het OMT).

22 Voor een inzichtelijk overzicht van het verloop van de coronacrisis tot juni 2021, zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (z.d.). Totaaloverzicht reconstructie. <https://coronaonderzoek.onderzoeksraad.nl/totalereconstructie>.

23 Deze taal kwam in de plaats van de gezagstaal van de grote verhalen tijdens de verzuiling. Het gebrek aan gezag is momenteel een veelbesproken thema – zie bijv. het advies over overheidsgezag van de Raad voor het Openbaar Bestuur: Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur.

4.12 Expertise en macht

Het 'houvast' dat de (medische) wetenschap biedt, daarop richt Desmet zijn pijlen. Hij verbindt er doldrieste conclusies aan in termen van totalitarisme; radicale critici en regelrechte complotdenkers zijn het met hem eens. Dergelijke vergaande conclusies lijken mij onverdedigbaar en vanuit een oogpunt van maatschappelijke stabiliteit zelfs riskant. De opvattingen van Desmet en anderen zijn onverdedigbaar omdat een echt totalitair systeem geen belang heeft bij een einde van de maatregelen. Het zou ook niet bereid zijn om zichzelf achteraf via evaluatieonderzoek kritisch te bevragen. Bovendien was het beleid te wankelmoedig om totalitair te noemen. Dit neemt niet weg dat de dominantie van het medische discours wel degelijk bevraagd kan worden.

De 'pragmacratie' vloog uit de bocht, wat zich als volgt laat verklaren. Het bestuurlijk apparaat voelde zich 'als een kat in het nauw'. De ambitie van de pragmacratie schuilt in de vraag: wat werkt tegen zo laag mogelijke kosten? Op talloze domeinen zijn 'data-driven beleid' en 'evidence-based interventies' standaardtermen in de besluitvorming. Of het beleid altijd succesvol is in deze pragmatische ambitie is een tweede. Het leidt hoe dan ook tot een politiek discours waarin wetenschappelijke termen en criteria domineren. Ze verschaffen de legitimatie voor beleid. Als een politieke keuze 'wetenschappelijk onderbouwd' is, dan valt er immers niet zoveel tegen in te brengen. Het pragmatische handelen wordt zo een vileine combinatie van expertise en macht.

Deze combinatie leidt tot zowel depolitisering van het bestuur als devaluatie van de wetenschap. *Depolitisering van het bestuur* vindt plaats door een technocratische politieke stijl waarbij burgers zich buitenspel gezet voelen. Ze hebben de kennis niet en zijn object van redelijke, wetenschappelijk onderbouwde, maar in de kern bureaucratische besluiten. Van *devaluatie van de wetenschap* is sprake omdat zij zo sterk verknoopt raakt met politieke besluitvorming dat

die twee als één pot nat worden gezien. De bevolking krijgt het gevoel dat haar mening het per definitie aflegt tegen die van experts die ook al niet deugen. In de coronacrisis bereikte de inzet van dit model zijn hoogtepunt, ondersteund door *exposure* in de media. Maar dit keer zonder de polderende afwegingen die zoals gebruikelijk tot besluitvorming leidden.

4.13 Hypermoraal

Besluiten werden ‘dictaten’ en de wetenschappelijke onderbouwing ervan werd ‘waarheid’. En dat werd door velen niet gepikt. Waarbij overigens zij aangetekend dat de vaccinatiegraad en de naleving van de maatregelen in Nederland relatief hoog zijn. Maar ook het verzet groeide en werkt door tot de dag van vandaag in een afgenomen vertrouwen in de overheid. In een identiteitspolitieke context staat het zoeken naar een eigen waarheid centraal. Als we nergens meer in geloven, kunnen we overal in geloven – dat is de context waarin we ons nu bevinden. Sterker nog, we kunnen van alles beweren – bewijs maar eens dat het níét waar is. Waarom zou Bill Gates niet de grote man zijn achter het virus? Tenzij het door 5G-straling de wereld in is geholpen. En waarom zouden we de hegemonie van wetenschap niet als totalitair beschouwen? Zeker als deze de vorm aanneemt van bestuurlijk opgelegde dictaten.

De vraag naar wat waar is, lijkt te zijn opgelost in een meerstemmige context, waarin alle uitspraken meningen worden en evenveel waard lijken – een kakafonie van opvattingen. In het democratische zoeken naar wat het beste is, stuiten we steeds op dezelfde eis: we moeten een mening hebben! We moeten er iets van vinden! Grote vraagstukken dienen zich aan: de groeiende ongelijkheid, de vluchtelingen, de klimaatverandering. Ons leven zonder grote verhalen dwingt tot het innemen van een normatieve positie, bij welke onderneming dan ook. ‘Wat zijn mijn waarden? Wat vind ik belangrijk? Waar geloof ik eigenlijk in?’ Pluralisme neemt zo de vorm aan van een *hypermoraal*,

van elkaar de maat nemen en de les lezen, van argwaan en wantrouwen, van twijfelaars en betweters.

4.14 Wetenschap als geloof

In die omstandigheden komt ook de wetenschap onder druk te staan. Hoewel velen hun vertrouwen daarin niet verloren hebben, kennen we ook de beperkingen ervan. Max Weber formuleert dat in *Wissenschaft als Beruf* als volgt: ‘een wetenschapper is op zoek naar de waarheid in de hoop dat die achterhaald zal raken’.²⁴ Deze fundamenteel sceptische houding raakte in de coronacrisis steeds meer uit het zicht. Gegeven de risico’s van het virus en de bestuurlijke vraag naar houvast verstarde de (medische) wetenschap tot het leveren van zekerheid aan de politiek. Er groeide een medisch-politiek bolwerk waar geen kruid tegen gewassen was. Dat werd doorzien of in ieder geval niet geaccepteerd. Velen gingen zelf op zoek naar de waarheid rond het virus. Zo kon zich drie maanden verdiepen in de cijfers’ het opnemen tegen de *body of knowledge* van de reguliere wetenschap.

De coronacrisis drukt ons met de neus op de feiten: de visieloze, door kennis gestuurde pragmacratie begint te piepen en te kraken. Zij is als uitkomst van de ontzuiling uitgewerkt – er klinkt de roep om nieuwe vergezichten. Dat heeft ook consequenties voor de rol van de wetenschap. Wetenschap is niet zomaar een mening, maar wel dege-lijk een verhaal, waaraan keuzes en aannames ten grondslag liggen. Aan de leiband van de pragmatische politiek nam zij het karakter aan van een systeem van waarheden. Daar kwamen andere waarheden tegenover te staan. Dan wordt het de facto een strijd tussen geloven: het institutionele geloof in wetenschap versus het sektarische geloof van de zelfzoekers, dat van ‘een kudde makke schapen’ versus dat van

24 Weber, M. (1918). *Wissenschaft als Beruf* [Engelse vertaling (1991): *Science as a vocation*]. In H. Gerth & C. Wright Mills (Eds.), *From Max Weber: essays in sociology* (p. 129-156). Routledge.

de zieners. Een geloof van dictaten versus het geloof van de vrijheid – dat werd de kern van de coronastrijd.

4.15 Strijden voor pluralisme

Voorgaande analyse scheert over de preciaire pandemische politiek, het visieloze pragmatisme, de dienende rol van de wetenschap, het monsterverbond tussen kennis en macht, de erosie van het idee waarheid, de ontwikkeling van een hypermoraliteit en de reductie van wetenschap tot een geloof. Maar ik maak een nadrukkelijke pas op de plaats voor de consequenties die Desmet cum suis eraan verbinden. De ontwikkelingen zijn niet totaal; de democratische rechtsstaat staat open voor andere inzichten. Mijn analyse leert wel dat scepsis (meer dan ooit) onderdeel moet zijn en blijven van het wetenschappelijk bedrijf. Daarin schuilt het verschil met de ‘eigen waarheden’ van de zieners. Dan gaat het over de integriteit van de wetenschappelijke houding, tegen de corrumpering van wetenschap, voor de pluriformiteit.

Het betekent dat ook wetenschappers moeten aangeven waar ze staan, vanuit welke waarden ze opereren, wat hun uitgangspunten zijn. Zeker, de wetenschap streeft naar waardevrij onderzoek, maar onderkent tegelijk dat een identiteitspolitieke context daar geen genoegen mee kan nemen. Wetenschappelijke inzichten verheffen zich boven ‘een geloof’ omdat zij achterhaald kunnen raken. En wetenschappers weten dat – de twijfel bepaalt hun waarachtigheid. Ze bouwen voort op bestaande kennis, gebruiken systematische methoden en staan principieel open voor kritiek. Daarmee onderscheidt ‘het geloof in de wetenschap’ zich van ‘het geloof in de eigen waarheid’. Maar wetenschap is wel degelijk ook onderdeel van een groter machtsvertoog. Zij moet daaraan bijdragen, om relevant te zijn én ze moet dat betwisten om geloofwaardig te blijven. Dat is wetenschap in het teken van pluriformiteit.

4.16 Tot besluit – kon het anders?

In een crisissituatie moet besloten en gehandeld worden. En daarbij worden fouten gemaakt. Maar de coronacrisis was van lange duur en leidde tot ontwrichting van de samenleving, door de hardnekkigheid van het virus (en zijn varianten) en door de drastische maatregelen die nodig werden geacht. Het was beleid voorbij een acute crisissituatie. Had dat beter gekund vanuit een oogpunt van pluraliteit? Achteraf is het gemakkelijk praten, maar lessen trekken kan altijd. Ik constateer dat het crisisbeleid te weinig openstond voor andere geluiden dan die van de medische sector. Het leidde onder een deel van de bevolking tot het gevoel speelbal te zijn van een medisch-politiek bolwerk. Zo vormde de coronacrisis een kristallisatiepunt waarin het groeiende onbehagen over de pragmacratie omsloeg in anti-institutioneel verzet.

Naar mijn idee is de pragmatische toon uit het begin van de crisis ('we varen op half zicht') ten onrechte losgelaten. Het had de OMT-leden gesierd als zij hun onzekerheden hadden gedeeld. Binnenskamers was dit wellicht het geval, maar naar buiten toe werd met één mond gesproken. Achteraf gezien heeft dit waarschijnlijk een averechts effect gehad. Door de wetenschappelijke twijfel te laten doorklinken was ook een duidelijker cesuur mogelijk geweest tussen 'wetenschappelijke inzichten' en 'politieke besluitvorming'. Uitbreiding van het OMT met andere disciplines is veelvuldig bepleit. Het lijkt mij niet per se de juiste koers. Het had het gevoel van wetenschappelijke hegemonie alleen nog maar versterkt.

Voor de politieke besluitvorming had het kabinet zich wel nadrukkelijker kunnen laten adviseren over de consequenties van beleid. Niet zozeer door experts uit niet-medische disciplines, maar vanuit de sectoren zoals het onderwijs, de cultuur, de zorg, het jongerenwerk, de veiligheid, de handhaving en dergelijke. Zij hadden kunnen worden betrokken bij het uitdenken van maatregelen en scenario's. Wat zijn de mogelijkheden; waartoe zijn we in staat? Er hadden meer

signalen en voorstellen van onderop kunnen en moeten doorklinken in de gekozen beleidsmaatregelen. Dan had ook de argumentatie voor de maatregelen kunnen verbeteren. Wellicht dat het verzet tegen ‘het systeem’ dan minder momentum had gekregen dan nu het geval is.

HOE IN TIJDEN VAN CORONA DE PLURALITEIT UIT NEDERLAND VERDWEEN

Marli Huijer

Volksgezondheid op nummer 1, niet discussiëren en blind vertrouwen op de wetenschappelijke kennis van biomedische specialisten – die drie elementen waren het kompas waarop het Nederlandse kabinet voer tijdens de COVID-19-epidemie. De medische strijd tegen de dood, ziekte, besmettingen en overvolle ziekenhuizen won het van alle andere waarden die het leven betekenis geven. Hoe komt dat en kan het ook anders? In dit essay laat ik zien welke impact de Nederlandse COVID-19-aanpak had op de pluraliteit of meerstemmigheid, die van grote betekenis is voor het goed functioneren van de democratie. Wat is het belang van pluraliteit? Hoe verdween die pluraliteit naar de achtergrond? Wat kunnen we doen om in een volgende vergelijkbare nood-situatie de pluraliteit en waardenafweging wel in stand te houden?

5.1 Inleiding

‘Ik wil benadrukken dat wij alle besluiten maken vanuit volksgezondheid, die staat nummer één’, zei minister-president Mark Rutte op 13 maart 2020 tegen de Nederlandse bevolking. Het was twee weken nadat in Brabant de eerste besmetting met het coronavirus

was vastgesteld. De komst van de epidemie transformeerde Rutte van een politicus die als een manager opereert in een kapitein die besluitvaardig zijn schip door de mist koerst: ‘Met 50% kennis moet je 100% van de besluiten nemen.’¹

Die verticale leiderschapsstijl duldt geen tegenspraak. Ruim een week later gebood de premier de bevolking om niet met meningen te komen, want het antwoord op alle vragen die leefden kwam van de kennis en ervaringen van deskundigen: ‘Jaap van Dissel, en zijn collega’s binnen en buiten het RIVM, virologen, ic-artsen en andere specialisten’. Het was zaak om blind te vertrouwen op hun wetenschappelijke kennis.² Hugo de Jonge, toenmalig Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zei hem dat in iets andere woorden na, toen Nederland in de herfst van 2020 voor de tweede keer gedeeltelijk op slot ging: ‘Discussiërend over de maatregelen krijgen we het virus er niet onder. Het virus is niet vatbaar voor discussie. De snelste manier om van de maatregelen af te komen is door ons er gewoon aan te houden.’³

Volksgezondheid op nummer 1, niet discussiëren en blind vertrouwen op de wetenschappelijke kennis van biomedische specialisten – die drie elementen waren het kompas waarop het kabinet tijdens de COVID-19-epidemie voer. De medische strijd tegen de dood, ziekte, besmettingen en overvolle ziekenhuizen won het van waarden die het leven betekenis geven, zoals sociale contacten, publiek debat, bewegingsvrijheid, fysiek onderwijs of een goed sterven. Anders gezegd, de pluraliteit aan waarden legde het af tegen de ene waarde van gezondheid.

Hoe komt dat en kan het ook anders? In dit essay laat ik zien welke impact de Nederlandse COVID-19-aanpak had op de pluraliteit of

1 Persconferentie van 12 maart 2020.

2 Persconferentie van 23 maart 2020.

3 Persconferentie van 13 oktober 2020.

meerstemmigheid, die van groot belang is voor het goed functioneren van de democratie. Dat laatste geldt zeker in een relatief oude democratie als de Nederlandse, waar sinds 1919 het algemene kiesrecht geldt en burgers ten minste sinds de jaren zestig van de vorige eeuw actief betrokken zijn bij de politiek. Je zou op grond daarvan verwachten dat politici iedere inbreuk op de pluraliteit met een goed onderbouwde waardenafweging aan de bevolking uitleggen. Toch is dat niet gebeurd, niet aan het begin, niet tijdens en niet na afloop van de epidemie, die van begin 2020 tot midden 2022 duurde.

Wat is het belang van pluraliteit?⁴ Hoe verdween die pluraliteit in Nederland naar de achtergrond? Wat kunnen we doen om in een volgende vergelijkbare noodsituatie de pluraliteit en waardenafweging wel in stand te houden?

5.2 Het belang van pluraliteit

Pluraliteit of meerstemmigheid is onmisbaar voor het goed functioneren van een democratie. Anders dan in een dictatuur of een oligarchie sturen in een democratie niet één of enkele stemmen het politieke besluitvormingsproces, maar de vele en verschillende stemmen van burgers en andere deelnemers aan de democratie. Idealiter heeft ook de meerderheid in een democratie niet de macht om minderheidsstandpunten tot zwijgen te brengen.

Daarmee is pluraliteit meer dan een veelheid aan standpunten. Het betekent vooral dat vele en diverse mensen hun perspectieven in het publieke en politieke gesprek brengen. ‘Politiek berust op het feit van de pluraliteit van mensen’, schrijft de Duits-Amerikaanse filosoof

4 In navolging van Hannah Arendt gebruik ik het woord ‘pluraliteit’ en niet het woord ‘pluralisme’. Hoewel het betekenisverschil tussen de twee termen gering is, verwijst ‘pluraliteit’ meer naar de feitelijk waarneembare veelheid en diversiteit van mensen en standpunten en de waardering daarvan en ‘pluralisme’ meer naar de theoretische of ideologische waardering (het is een -isme) van veelheid en verschil.

Hannah Arendt in het essay *Was ist Politik?*⁵ Politiek floreert bij het feit dat een veelheid en verscheidenheid aan mensen met elk andere opvattingen, perspectieven en gedachten publiekelijk bijeenkomen, daarover spreken en samen optrekken. Dé voorwaarde voor het politieke leven is dat er *mensen* op aarde leven en de wereld bewonen – en dus niet ‘de mens’ als een enkelvoudige, abstracte eenheid.⁶

Het voordeel van die pluraliteit en politiek is dat mensen standpunten van andere mensen leren kennen en begrijpen. In het gesprek of debat daarover kunnen de waarheden en de feiten van de verschillende perspectieven worden getoetst. En kan worden onderzocht wat het meest overtuigende perspectief is, waarom dat zo is, en hoe in politieke besluiten meerdere perspectieven kunnen worden meegenomen. Pluraliteit zorgt voor betrokkenheid van burgers bij de politiek en helpt om dogmatische en autoritaire manieren van denken tegen te gaan.

In een jonge democratie is die pluraliteit vaak nog embryonaal. Het is dan al heel wat als alle klassen en geslachten kiesrecht hebben. Maar naarmate een democratie zich verder ontwikkelt en burgers meer gewend raken om een eigen geluid te kunnen inbrengen en betrokken te zijn bij de politieke besluitvorming, krijgt de pluraliteit vastere vorm. Burgers rekenen erop dat hun stemmen en perspectieven worden meegewogen en dat er op alle dossiers tegenspraak mogelijk is. De representatieve variant van die pluraliteit is het doorgaande, opposerende debat tussen de volksvertegenwoordigers in het parlement. Pluraliteit garandeert dat de structuur en inhoud van de democratische besluitvorming op hoog niveau blijven.

Die waarde van pluraliteit blijft ook overeind als burgers of politici het ten diepste met elkaar oneens zijn. Je kunt immers radicaal

5 Arendt, H. (2017). *Was ist Politik?* Piper Verlag, p. 9. De originele bron is gepubliceerd in 1950.

6 Arendt, H. (1958/1998). *The human condition* (2nd ed.). University of Chicago Press, p. 7.

anders over zaken denken en tegelijkertijd de beste vrienden zijn. Of beleefd genoeg om na het uitwisselen van de uiteenlopende standpunten tot compromissen te komen. Politici die bij diepgaande meningsverschillen over ‘polarisatie’ spreken en dat brengen als iets wat voorkomen moet worden, doen de pluraliteit tekort. De uitzondering op die regel is als de democratie of de pluraliteit zelf ter discussie komt te staan. Maar juist dat is het moment waarop zichtbaar wordt dat een democratie niet kan voortbestaan als een enkele stem de andere stemmen overschreeuwt. Met de pluraliteit gaat dan ook de democratie ten onder.

Toch is pluraliteit vaak het eerste wat bij dreigend gevaar overboord gaat, zelfs als een democratie hoogontwikkeld is. In het geval van epidemieën gebeurt dat als in de strijd tegen een agressieve ziekteverwekker de ene waarde van de overleving van de bevolking alle andere waarden naar de achtergrond dringt. Niet de veel- en meerstemmigheid, maar het ene perspectief van ‘het behoud van het leven’ of ‘de volksgezondheid’ rechtvaardigt dan de te nemen politieke besluiten. ‘Het is maar voor even’, roepen de verantwoordelijke bewindslieden in die situatie. ‘Straks herstellen we de schade weer die dat enkelvoudige perspectief kan aanrichten.’ Daarmee suggereren ze dat er in een noodsituatie geen andere optie is dan de pluraliteit opzij te zetten. Bij dreigend gevaar voor de volksgezondheid staat er één kapitein aan het roer en moet niet iedereen willen meepraten.

Politiek-theoretisch is dat een te simpele voorstelling van zaken. Alsof er in noodsituaties slechts twee wegen zijn, die van een singuliere macht die het ene perspectief autoritair aan de bevolking oplegt of die van een eindeloos met iedereen palaveren en nooit tot een beslissing komen. Er zijn meer wegen, maar voor ik die bespreek, sta ik eerst stil bij hoe in Nederland tijdens de COVID-19-epidemie de pluraliteit naar de achtergrond verdween.

5.3 Pluraliteit naar de achtergrond

In levensbedreigende situaties reageren mensen, maar ook dieren, intuïtief met een vecht-, bevries- of vluchtreactie. Tijd voor reflectie is er niet en dus besluiten ze in een fractie van een seconde wat de beste overlevingskans geeft: wegrennen, ons voor dood houden of de strijd aangaan. Hoe begrijpelijk die reactie ook is, de uitkomst ervan is niet altijd optimaal. Sterker, in de paniek van het moment kunnen we noodlottige beslissingen nemen. Vandaar dat er voor tal van noodsituaties scenario's zijn ontwikkeld, waarmee we in noodgevallen alsnog de meest doordachte respons kunnen geven.

Zo'n noodscenario was er voor corona niet, toen de epidemie Nederland bereikte. Tijd voor reflectie leek er evenmin te zijn, zeker niet nadat virologen in de media over tot wel 80.000 of 100.000 potentiële doden spraken.⁷ De angst greep om zich heen en omdat vluchten voor een virus dat overal toeslaat niet mogelijk is, werd het vechten: we moesten alles op alles zetten om 'samen het virus eronder te krijgen'. Dat gebeurde onder leiding van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), die door de premier werd aangevoerd, en op advies van het Outbreak Management Team (OMT), dat door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) werd geïnstalleerd. Organisatorisch is dat volgens de wettelijke regelingen voor de infectiebestrijding. Alleen de keuze wie er in het OMT zitten, ligt niet vast.

Die wettelijke regelingen, hoewel geregeld vernieuwd, komen voort uit een medische geschiedenis waarin de autoriteit van gezagsdragers, inclusief die van de politicus, arts en wetenschapper, lange tijd vanzelfsprekend was. Van veel recenter datum is dat patiënten en

⁷ Viroloog Marion Koopmans bevestigde in *Nieuwsuur* van 17 maart 2020 dat er 40.000 tot 80.000 doden konden vallen als het virus ongebreideld rond kon gaan. Viroloog Ab Osterhaus sprak in *Op1* van 13 april 2020 over 50.000 tot 100.000 doden.

burgers meebeslissen over medische interventies.⁸ Dat samen beslissen, waarvoor vaak de Engelse term *shared decision-making* wordt gebruikt, is in het arts-patiëntcontact ook in situaties van hoge tijdsdruk steeds gangbaarder.⁹ Maar op samenlevingsniveau is dat nog niet gebruikelijk. Daardoor lijkt het in noodsituaties vanzelfsprekend om biomedische specialisten een gezaghebbende stem te geven. Die reactie zien we weerspiegeld in de samenstelling van het OMT: tot de frequent aanwezige leden behoorden deskundigen op het gebied van infectieziekten, de medische microbiologie, de epidemiologie en de virologie, een IC-arts, een kinderarts en een specialist ouderengeneeskunde.

Het voordeel van een OMT met hooggespecialiseerde biomedische deskundigen is dat de infectieziektebestrijding voortvarend kan worden aangepakt. Het nadeel is dat deze deskundigen er niet in getraind zijn om naar de hele patiënt en de hele samenleving te kijken, en hun de ruimte te geven om mee te beslissen. Hadden er in het OMT merendeels huisartsen en specialisten op het gebied van de publieke gezondheidszorg gezeten of waren ook sociale wetenschappers, economen of juristen lid geweest, dan had de impact van de maatregelen op de samenleving en op wat mensen als het goede leven zien van begin af aan meer aandacht gekregen.

Door voor een hooggespecialiseerde infectieziektebestrijding te kiezen kwam de ene waarde van de volksgezondheid voorop te staan. Dat werd versterkt door de inmenging, aan het begin van de epidemie, van de Federatie Medisch Specialisten (FMS) in het debat over de schoolsluiting. Tegen het advies van het RIVM in riep de Federatie

8 Houwaart, E.S. (2018). Public health. Gezondheid en burgerschap. In H.F.P. Hillen, E.S. Houwaart & F.G. Huisman (Reds.), *Leerboek medische geschiedenis* (p. 192-205). Bohn Stafleu van Loghum. Zijn slotzin luidt: 'In het begin van de 21e eeuw lijkt succes van gezondheidsbevordering (...) alleen mogelijk wanneer public health-professionals op gelijke voet met burgers in gesprek raken over concrete zorgen, feiten, normen en waarden.'

9 Pieterse, A.H., Stiggelbout, A.M. & Montori, V.M. (2019). Shared decision making and the importance of time. *JAMA*, 322(1), 25-26.

de politiek op om de scholen zo spoedig mogelijk te sluiten. De politiek moest volgens haar maximaal inzetten op het voorkomen van verdere verspreiding van het coronavirus.¹⁰ De dag erna verlegde het kabinet de koers en ging het onderwijs dicht.

‘Volksgezondheid’ kreeg vanaf dat moment de invulling van een strijd tegen de besmetting met het virus en tegen overvolle IC’s. De brede definitie van gezondheid als ‘een toestand van volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden’ (Wereldgezondheidsorganisatie, WHO) maakte plaats voor een smalle definitie, waarin de fysieke overleving en de IC-capaciteit om die te kunnen realiseren vooropstonden.¹¹ Kosten noch moeiten werden gespaard om dat doel te bereiken. De kritiek van veiligheidswetenschapper Ira Helsloot, dat voor coronabestrijding honderd keer meer werd uitgegeven dan de gebruikelijke 80.000 euro per levensjaar, vond weinig weerklank.¹² We moeten alles doen om ieder mensenleven te redden, was de teneur.¹³

10 Federatie Medisch Specialisten (2020, 14 maart). Oproep Federatie: Ga niet meer naar feestjes. Onthoud je van sociale contacten. De Medisch Specialist. <https://demedischspecialist.nl/nieuwsoverzicht/nieuws/oproep-federatie-ga-niet-meer-naar-feestjes-onthoud-je-van-sociale-contacten>. Volgens het jaarverslag 2020 van de FMS kwam de brief tot stand vanwege de vragen over het openhouden van de scholen die tijdens een webinar met duizend medisch specialisten opkwamen. Welke disciplines daar aanwezig waren, wordt niet vermeld. Een specialist ouderengeneeskunde meldde me die dag dat haar mening in elk geval niet was gevraagd.

11 De WHO definieert gezondheid breed als ‘een toestand van volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden en niet louter het ontbreken van ziekten of gebreken’. Volgens deze definitie is volksgezondheid veel meer dan het fysieke overleven van de bevolking.

12 De Waard, P. (2020, 24 maart). Een ongemakkelijke economische vraag tijdens de coronacrisis: hoeveel is een mensenleven waard? De Volkskrant. www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/een-ongemakkelijke-economische-vraag-tijdens-de-coronacrisis-hoeveel-is-een-mensenleven-waard~b4fdc48f/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

13 Deze kantiaanse positie werd o.a. ingenomen door filosoof Beate Roessler; Obbema, F. (2020, 27 maart). Interview Beate Roessler. Filosoof Beate Roessler: ‘Onze vrijheid is altijd al ingeperkt, het gebeurt nu alleen op een andere manier’. De Volkskrant. www.volkskrant.nl/mensen/filosoof-beate-roessler-onze-vrijheid-is-altijd-al-ingeperkt-het-gebeurt-nu-alleen-op-een-andere-maniem-ba7887b2/.

‘Volksgezondheid’ omvatte vanaf dat moment ook niet langer de hele bevolking, maar slechts een specifiek deel: de ouderen en kwetsbaren. Wie die kwetsbaren waren, alleen fysiek kwetsbaren of ook economisch, psychisch of sociaal kwetsbaren, werd niet geëxpliciteerd. Maar uit de specificering als ‘ouderen en mensen met lage weerstand’ viel op te maken dat het vooral om lichamelijk kwetsbaren ging. Die specificering kwam voort uit wat de sterftcijfers lieten zien: COVID-19 was vooral dodelijk onder zeventigplussers en mensen met onderliggend lijden.

Passend bij die smalle definitie van gezondheid en bij de focus op ouderen en kwetsbaren werden kort na de schoolsluiting de verpleeghuizen gesloten voor bezoek, gingen de horeca en cultuursector op slot, werden thuiswerken en anderhalve meter afstand houden de norm, werden samenscholingen met drie of meer mensen verboden en werd bij besmetting quarantaine opgelegd.

Deze inperking van het sociale verkeer, van de leerervaring, van culinaire, sportieve en artistieke ervaringen, van de persoonlijke verzorging en van de publieke sfeer reduceerde veel van wat het leven kleur, betekenis en plezier geeft tot een minimum. Het leven werd voor vrijwel iedereen eenzamer, schraler en beperkter.

De gevolgen van die sociale en publieke inperkingen waren groot: jongeren en jongvolwassenen misten het contact met vrienden en klasgenoten. Werkende ouders raakten gestrest door de extra taken thuis. Ouderen misten het contact met vrienden en familie. Bewoners van verpleeghuizen vereenzaamden of stierven zonder naasten. Horecapersoneel, uitvoerende kunstenaars en kappers zaten werkloos thuis. Asielprocedures kwamen stil te liggen. Politiek en sociaal geëngageerde burgers ontbrak het aan fysieke ruimtes als debatcentra, cafés en bibliotheken om over de coronamaatregelen of andere onderwerpen te kunnen discussiëren. Ook rituelen als feestvieren of samen rouwen waren niet toegestaan.

De lockdown, zoals de sluiting van zogenaamd ‘niet-vitale’ sectoren van de samenleving heette, liet weinig ruimte voor andere waarden dan die van de gezondheid. Toch zijn juist die waarden doorslaggevend om een goed of betekenisvol leven te kunnen leiden. Het kan daarbij gaan om de waarde van vriendschap, gastvrijheid, relationaliteit, bewegingsvrijheid, esthetiek, natuur, financiële zekerheid, onderwijs, zorg, intermenselijk contact of de vrijheid om met bekenden en onbekenden activiteiten te ondernemen. Wat een goed, plezierig of betekenisvol leven is, verschilt van omgeving tot omgeving, en van persoon tot persoon, maar vrijwel altijd gaat het om een combinatie van bovenstaande waarden.¹⁴

In de persconferenties waarin de coronamaatregelen werden afgekondigd, kwamen die onderscheiden aspecten van wat het leven de moeite waard maakt, niet aan de orde. Hooguit werd gezegd dat de maatregelen voor iedereen zwaar waren, maar dat het vanwege de ouderen en kwetsbaren absoluut noodzakelijk was om de maatregelen op te volgen. Sterker, de maatregelen ter bestrijding van de infectie werden als ‘ononderhandelbaar’ gepresenteerd.¹⁵

14 Verbrugge, A., Buijs, G. & Baardewijk, J. (2019). Het goede leven & de vrije markt. Lemniscaat, p. 44-47. Ad Verbrugge, Jelle van Baardewijk en Govert Buijs noemen in *Het goede leven & de vrije markt* vijf dimensies van het goede leven: relaties, instituties, lichaam, natuur en zin. Ze bouwen voor die benadering van het goede leven voort op enerzijds de door Martha Nussbaum in *Women and human development* opgestelde lijst aan vermogens (*capabilities*) die mensen in staat stellen om tot een goed leven te komen, en anderzijds de door Hannah Arendt in *The human condition* onderzochte ‘menselijke condities’. ‘Lichamelijke gezondheid’ staat bij Nussbaum op nummer 2 naast negen andere waarden. Onder de dimensies van Verbrugge e.a. wordt gezondheid niet apart genoemd.

15 Een voorbeeld daarvan was de reactie van de MCCb op de demonstratie in Amsterdam tegen de dood van George Floyd (persconferentie van 3 juni 2020). De demonstranten stonden dicht op elkaar, voor hen was de strijd tegen racisme belangrijker dan die tegen het virus. In de persconferentie die daarna volgde, herhaalden Rutte en De Jonge keer op keer dat de anderhalvemetermaatregel ‘ononderhandelbaar’ was, dat wil zeggen belangrijker dan iedere andere waarde. Dat was des te schrijnender omdat mensen vanaf dat moment wel in een vliegtuigcabine mochten en het aan de vliegtuigmaatschappijen zelf was om de regels te handhaven. De achtergrond van de coulante opstelling ten opzichte van de luchtvaart kan een weging van economische versus gezondheidsbelangen zijn geweest, maar daarover werd geen openheid van zaken gegeven.

Achteraf gezien had het moment waarop de aandacht verschoof van de hele bevolking naar een specifiek deel ervan een goed moment voor reflectie kunnen zijn. Want hoe verhoudt de onderwijsplicht, het recht op bewegingsvrijheid, de toegankelijkheid van de gezondheidszorg (ook voor mensen met andere ziekten dan covid), het belang van sociale cohesie en een publieke sfeer of de toenemende staatsschuld zich tot de zorg voor mensen die een verhoogd risico hebben om te overlijden aan COVID-19? Gaat de zorg voor covidpatiënten boven alles?

Die reflectie bleef uit. Voor zover er sprake was van een ethische of politieke afweging, betrof die slechts de vraag of jongeren voorrang zouden krijgen op ouderen als er niet genoeg IC-bedden waren. Dat scenario, ‘code zwart’, werd nooit realiteit, onder andere omdat huisartsen en specialisten ouderengeneeskunde al in de eerste golf aan besmette ouderen begonnen te vragen of ze zeker wisten dat ze naar de IC wilden en hun de voor- en nadelen ervan uitlegden.

De vraag hoe de diverse waarden, die voor vele en verschillende mensen in de samenleving in het geding zijn, en hoe de kosten zich tot de baten verhouden, werd ook later niet gesteld, niet in de relatief rustige zomers van 2020 en 2021, niet toen er protest ontstond tegen het via de QR-toegangscodes verplichten van de vaccinatie, tegen de lockdowns en de avondklok, niet toen de lockdowns werden opgeheven, en ook niet toen het virus endemisch werd verklaard.

De enige keren dat er iets van een bredere afweging te horen viel, was in de persconferenties aan het einde van de epidemie. Zo gaf Rutte in januari 2022 als onderbouwing voor de versoepeling van de maatregelen aan dat ‘onze jongeren’ het nodig hebben om ‘elkaar op school te zien en samen les te krijgen’. Twee op de drie jongeren voelden zich op dat moment eenzaam. ‘Ze zijn extra kwetsbaar’, aldus Rutte, ‘alles nog langer dichthouden beschadigt onze gezondheid ook.’ Die opmerkingen suggereren dat er op dat moment wel een afweging was gemaakt tussen de zorg voor ouderen en kwetsbaren en de zorg voor

jongeren. Of kon de MCCb niet anders dan de maatregelen versoepelen, omdat de toen rondgaande omikronvariant van het coronavirus zich niets van de lockdown aantrok en de besmettingen torenhoog waren?

5.4 Geen ruimte voor andere geluiden

Half april 2020 was ik met journalist Jort Kelder te gast bij het televisieprogramma *Op1*. Onderwerp van gesprek waren onze kritische uitlatingen in de media over het coronabeleid en de reacties daarop.¹⁶ Tot mijn ergernis werden we aangekondigd als ‘dwarsdenkers’. Die framing maakte ons tot eigenzinnige types, die met hun kritische vragen erop uit zouden zijn de strijd tegen het virus te dwarsbomen.

Binnen de filosofie, wat mijn vakgebied is, is het bevragen van het vanzelfsprekende of normale een belangrijk instrument om het denken in werking te zetten en te verdiepen. Zijn er andere manieren om naar een probleem of vraagstuk te kijken? Worden er perspectieven over het hoofd gezien? We weten sinds Socrates, die in het oude Athene tot de gifbeker werd veroordeeld, dat het gezag die vragende, onderzoekende en kritische houding niet altijd waardeert. Toch is dat geen reden om te zwijgen.

16 Op1 (2020, 13 april). NPO start. www.npostart.nl/op1/13-04-2020/POW_04596634. Eerdere interviews met Jort Kelder o.a.: Omrop Fryslân (2020, 2 april). Jort Kelder: ‘We zijn 80-plussers die te dik zijn en gerookt hebben aan het redden’. www.omropfryslan.nl/nl/nieuws/950874/jort-kelder-we-zijn-80-plussers-die-te-dik-zijn-en-gerookt-hebben-aan-het-redden; Duk, W. (2020, 5 april). Jort Kelder: ‘Denk na over einde lockdown’. De Telegraaf. www.telegraaf.nl/nieuws/249989242/jort-kelder-denk-na-over-einde-lockdown; Sahadat, I. (2020, 8 april). Heiligt het doel de middelen? Filosoof Marli Huijer: ‘Ik weet eigenlijk niet wat het doel is’. De Volkskrant. www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/heiligt-het-doel-de-middelen-filosoof-marli-huijer-ik-weet-eigenlijk-niet-wat-het-doel-is~b70b08df/; Nieuwsuur (2020, 2 april). Sterftcijfers, moeten die elke dag zo expliciet in het nieuws? NOS. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2329144-sterftcijfers-moeten-die-elke-dag-zo-expliciet-in-het-nieuws>; De Knecht, S. (2020, 21 maart). ‘We moeten accepteren dat het risico van de dood bij het leven hoort’. ScienceGuide. www.scienceguide.nl/2020/03/we-moeten-accepteren-dat-het-risico-van-de-dood-bij-het-leven-hoort/.

In moderne democratieën kan die filosofische, vragende houding op veel sympathie rekenen, omdat deze de pluraliteit aan visies en perspectieven vergroot. Die waardering valt echter weg als de overheid of de politiek de hele bevolking achter één perspectief poogt te krijgen en de kritische bevraging ervan daarom als ‘dwarsdenken’ kadert.

Tijdens de epidemie trof die framing niet alleen kritische filosofen, maar ook de economen, sociologen, deskundigen op het gebied van de publieke zorg, artsen, journalisten, vloggers en ‘gewone’ burgers die in de media vraagtekens plaatsten bij de door het kabinet gekozen benadering. Velen van hen kregen met persoonlijke bedreigingen te maken. Een enkeling, zoals staatssecretaris Mona Keijzer, werd vanwege haar kritiek op het regeringsbeleid uit haar functie gezet. Weer anderen werden geridiculiseerd of als ‘wappie’ weggezet.

Hoe moeten we die afwerende en soms agressieve reacties op de kritische geluiden begrijpen? Hoe kwam het dat in de reactie op de COVID-19-epidemie de pluraliteit verdween en er geen ruimte was voor andere perspectieven?

Een eerste verklaring is dat hoogspecialistische biomedische wetenschappers en artsen nog altijd een exceptioneel hoge maatschappelijke status hebben. Hun gezag is zo groot dat vrijwel niemand van buitenaf erin slaagde om hun antwoorden en interventies ter discussie te stellen.¹⁷ Daardoor kon hun expertise de basis voor de politieke beslissingen worden.¹⁸

Die hoge waardering van hoogspecialistische kennis is opmerkelijk, omdat het gezag van de wetenschap op andere gebieden sterk

17 De Italiaanse filosoof Giorgio Agamben sprak tijdens de epidemie van ‘de medische godsdienst’, die het hele leven van de mens tot een toneel van een onophoudelijke strijd tegen het virus maakte; Agamben, G. (2021). *Waar zijn wij? De epidemie als politiek* (H. Prosman, Vert.). De Blauwe Tijger. p. 67.

18 Zie voor een kritische analyse van de relatie tussen democratie en experts: Daemen, J. (2021). Afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid. *Socialisme & Democratie*, 78(6), 47-61.

is geërodeerd. Vooral klimaatwetenschappers hebben daar last van. Werd er naar hun adviezen net zo kritiekloos geluisterd als naar die van medisch specialisten, dan zouden de maatregelen tegen de klimaatveranderingen aanzienlijk verder gevorderd zijn dan nu het geval is. De hogere waardering van het medisch-specialistische gezag is te verklaren vanuit historisch gegroeide hiërarchische verhoudingen en vanuit de afhankelijkheid voor de individuele overleving van medisch specialisten, die vrijwel iedere burger ervaart. Klimaatwetenschappers daarentegen zijn horizontaal georganiseerd en richten zich op de overleving van de aarde en haar bewoners. Een individuele afhankelijkheid is er in relatie tot hen niet.

Een tweede verklaring is dat de overheid dankzij eerdere epidemieën en noodsituaties steeds meer kennis heeft over hoe een bevolking of grote hoeveelheden mensen zijn te disciplineren. ‘De dreiging van de pest [aan het einde van de zeventiende eeuw; MH] is het ideale model voor de disciplinerende macht’, schreef Michel Foucault in zijn historische studie naar het ontstaan van de disciplinerende samenleving.¹⁹ Sindsdien zijn er ontelbaar veel disciplineringsmechanismen ontwikkeld, die ervoor zorgen dat mensen zich aan hygiëne- en infectieziektebestrijdingsmaatregelen houden. Tijdens de COVID-19-epidemie omvatten die technieken oproepen tot solidariteit en tot ‘samen’ de strijd aangaan en aansporingen om het vol te houden, lief te zijn voor elkaar en zich aan de regels te houden. Jongeren en volwassenen die dat niet deden, werden in de persconferenties bestraffend toegesproken. Hun protest of kritiek was geen reden om te twijfelen aan de medisch-specialistische kennis en de daarop gebaseerde maatregelen, maar om hun nog beter uit te willen leggen waarom die kennis en de erop gebaseerde aanpak niet ter discussie stonden. De disciplinerende werkte ook via lichte bestraffings- en beloningsmechanismen. Een enkele keer werd de wapenstok gebruikt, zoals bij de rellen tegen de avondklok, maar meestal

19 Foucault, M. (1975/2010). *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis* (Vertalerscollectief, Vert.). Historische Uitgeverij, p. 274.

bleef het bij boetes. Andersom werden verpleegkundigen, artsen, politieagenten en andere professionals in ‘vitale’ beroepen overladen met complimenten. Tot slot werd de disciplinerende techniek gerealiseerd via corona-apps en QR-toegangscodes, en via stickers, afbeeldingen en lichtreclames in publieke en semipublieke ruimtes die de coronamaatregelen bij voortduring in herinnering brachten. Ook de communicatietechnieken die de aan het OMT toegevoegde gedragswetenschappers ontwikkelden, hielpen om de bevolking zo veel mogelijk te disciplineren tot het gewenste gedrag.

Een derde verklaring is dat het kritische geluid werd gekaapt door extreemrechts. Hoewel de leiders van de PVV en FVD aan het begin van de epidemie om het hardst riepen om een lockdown, sloegen ze als een blad om toen ze de economische gevolgen van het coronabeleid zagen. De scepsis over corona van de toenmalige Amerikaanse president Donald Trump kan in die omslag van pro- naar antilockdown en vervolgens antivaccinatie hebben meegespeeld. Omdat zij in de Nederlandse politiek de enige partijen waren die kritisch waren op het coronabeleid, liepen kritische stemmen uit de wetenschap, horeca of kunst het risico dat ze als bondgenoten van extreemrechts werden gezien.²⁰

Een vierde verklaring is de inperking van de publieke ruimte. Mensen die kritisch waren op het beleid konden elkaar niet in levenden lijve en publiekelijk ontmoeten, wat nodig is om wederzijds vertrouwen op te bouwen. Ruimtes voor publiek debat en voor publieke gesprekken waren gesloten, en waar dat niet zo was, golden de anderhalvemeterafstand en limieten voor de hoeveelheid men-

20 Voor mijzelf was die associatie reden om in de zomer van 2020 een pas op de plaats te maken. Pas toen Jet Bussemaker, voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS), me vanwege een congres dat de RVS in het najaar zou organiseren over de mitsen en maren van het coronabeleid vroeg waarom ik tot zwijgen was vervallen, besloot ik weer in te gaan op verzoeken vanuit de media. Zie voor het artikel dat ik voor de RVS schreef Huijjer, M. (2020, 8 oktober). (Samen)leven met corona. Wees lief voor jongeren. RVS. www.raadrvs.nl/actueel/weblog/weblog/2020/wees-lief-voor-jongeren.

sen. Videogesprekken kunnen het levensechte debat niet vervangen, omdat er altijd vreemde ogen en oren mee kunnen kijken en luisteren, omdat de gespreksleider bepaalt wie het woord krijgt, waardoor mensen niet door elkaar kunnen praten, en omdat een digitaal beeld van de ander minder vertrouwen wekt en minder goed in het geheugen wordt opgeslagen dan de levensechte ontmoeting. Geen van de organisaties die in reactie op het coronabeleid ontstonden (RedTeam, Viruswaanzin, Herstel-NL, Artsen Covid Collectief, De Vierde Golf), slaagde erin om de kritische geluiden over de corona-aanpak op de agenda te krijgen. Een uitzondering vormden de juristen, met als belangrijkste woordvoerder Wim Voermans, die er wel in slaagden om hun kritiek op de noodverordeningen en de corona-noodwet op de politieke agenda te krijgen.

Hoe erg is het dat er geen ruimte voor kritische geluiden was? Nederland heeft het toch goed gedaan?

Dat hangt af van welk perspectief we innemen. Kijken we naar de sterftcijfers, dan is de Nederlandse aanpak met zo'n 20.000 geregistreerde coronadoden redelijk effectief geweest. Het is gelukt om de besmettingsgolven laag te houden en over de tijd uit te smeren en de zorg voor coronapatiënten op orde te houden. Daar staat tegenover dat andere landen, waaronder het veel minder restrictieve Zweden, het qua sterftcijfers beter deden dan Nederland.²¹

Kijken we naar waarden die niet in cijfers zijn uit te drukken of pas op de lange termijn, dan zien we dat de epidemie en de aanpak ervan grote impact hebben gehad en nog steeds hebben op de leerprestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling van jongeren, de psychische gesteldheid van tieners, twintigers en dertigers, op vriendschappen, familierelaties en de bredere sociale cohesie, op de economie, staats-

21 Ioannidis, J.P.A., Zonta, F. & Levitt, M. (2023, 22 augustus). Variability in excess deaths across countries with different vulnerability during 2020-2023. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10168510/.

schuld, cultuursector, horeca en het openbaar vervoer, op de mate van surveillance en aantasting van de privacy, het vertrouwen in de wetenschap en de politiek, en op de maatschappelijke en politieke betrokkenheid van burgers. Kortom, op het bestaan in een democratie.

5.5 Samen beslissen op samenlevingsniveau

Was het werkelijk nodig om kritische geluiden in de kiem te smoren en de pluraliteit te minimaliseren? Zou het bij een volgende epidemie of noodsituatie ook anders kunnen?

Wat ontbreekt in de huidige benadering van de infectieziektebestrijding en andere noodsituaties die de volksgezondheid bedreigen, is een model of kader voor *shared decision-making* op samenlevingsniveau. In zo'n samen-beslissen-op-samenlevingsniveau-model wordt niet alleen rekening gehouden met de medische kennis en de waardering van gezondheid, maar ook met de vele andere waarden die ertoe bijdragen dat mensen een goed of betekenisvol leven kunnen leiden. Dat model kan zowel voor noodsituaties als voor rustiger tijden worden ontwikkeld.

De overheid kan voor de ontwikkeling van zo'n model een brede groep mensen uit verschillende takken van wetenschap (sociologie, pedagogie, economie, geneeskunde, recht), kunst, vervoer en bedrijfsleven en gewone burgers samenstellen met de opdracht om de pluraliteit aan waarden, die in de samenleving als belangrijk voor het goede leven worden gezien, in kaart te brengen. Het gaat daarbij niet om preferenties, die elk moment kunnen veranderen, maar om waarden die duurzamer de kwaliteit van het leven bepalen. Het verschil met het OMT en het in 2022 opgerichte MIT (Maatschappelijk Impact Team) is dat in deze samen-beslissen-op-samenlevingsniveau-groep de medische en niet-medische actoren niet zijn ingedeeld in aparte groepen, maar met elkaar in gesprek of debat zijn en samen een model ontwikkelen.

Na deze eerste inventarisatie kunnen er waardenscenario's voor toekomstige noodsituaties worden opgesteld. Welke afwegingen kunnen worden gemaakt tussen de verschillende waarden? Welke procedures zijn nodig om de pluraliteit aan waarden, actoren en disciplines als het erop aankomt in stand te kunnen houden? Hoe te voorkomen dat één waarde of één discipline het beleid domineert? Ook zal moeten worden omschreven welke actoren in een noodsituatie verantwoordelijk zijn voor het maatschappelijke gedeelde beslissen. Net als bij andere noodsituaties zullen die scenario's periodiek moeten worden getest, zodat ze bij nood ook praktisch uitvoerbaar zijn.

Een van de belangrijkste elementen in zo'n model zal zijn dat er ook in situaties van grote urgenties ruimte blijft voor meerdere geluiden, voor pluraliteit, en daarmee voor burgerbetrokkenheid, zodat de vraag wat we als samenleving een goed of betekenisvol leven vinden, niet bij de eerste de beste tegenslag in de kiem wordt gesmoord.

5.6 Conclusie

Het Nederlandse covidbeleid ging niet uit van de pluraliteit van mensen en waarden, maar van een abstracte mens. Verondersteld werd dat die enkelvoudige, universele mens niets liever wil dan dat iedereen zo lang mogelijk leeft, en dat daarom het naakte of biologische leven belangrijker is dan het goede of betekenisvolle leven. Er zijn zeker mensen die zich bij dit mensbeeld thuis voelen, maar er zijn er evenzoveel of meer voor wie dat niet geldt. Door uit te gaan van *de* mens die de hoogste waarde hecht aan zijn biologische voortbestaan, werd de pluraliteit aan mensen genegeerd. En daarmee de pluraliteit aan waarden.

Dat dit kon gebeuren, hangt sterk samen met de zeer hoge waardering voor biomedisch-specialistische kennis en de keuze om die expertise leidend te laten zijn in de politieke besluitvorming. Andere maatschappelijke en wetenschappelijke disciplines en gewone burgers kregen daardoor te weinig ruimte om hun perspectieven in te

brengen en zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de epidemie. Mensen die er wel in slaagden om kritische geluiden te laten horen, werden veelal genegeerd, geridiculiseerd of bedreigd. Dat doet de pluraliteit en daarmee de democratie geen goed.

Om in een nieuwe situatie die de volksgezondheid bedreigt de pluraliteit overeind te kunnen houden, is het nodig om een samenbeslissen-op-samenlevingsniveau-model te ontwikkelen, zoals we dat al langer kennen in het individuele arts-patiëntcontact. Door buiten de noodsituatie een moreel en politiek afwegingskader te ontwerpen, dat zowel de waardenpluraliteit als de betrokkenheid van vele en diverse actoren garandeert, kan de pluraliteit ook bij ernstige bedreiging van de volksgezondheid in stand worden gehouden. Dat is niet alleen goed voor de democratie, maar ook voor de morele en politieke verantwoordelijkheid die mensen zelf in het omgaan met een epidemie kunnen dragen.

6

EEN BALLET VAN ONWELGEVALLIGE BOODSCHAPPEN. EEN ANALYSE VAN PLURALISME OP SOCIALE MEDIA IN CORONATIJD

Hans Moors en Lidwien van de Wijngaert

Aan het begin van de coronapandemie bestond een sterk gevoel van saamhorigheid. Het vertrouwen in de politieke leiders van Nederland was groot. Maar gaandeweg werden breuklijnen zichtbaar en lieten tegenstanders van beleid in allerlei vormen hun onvrede blijken. In dit essay kijken we naar pluralisme in de relatie tussen overheid en burger vanuit empirisch en theoretisch perspectief. We onderzoeken Twitterdiscussies over vaccinatiedrang, -dwang of -plicht en duiden die aan de hand van politieke denkers van na de Tweede Wereldoorlog. Ten slotte reflecteren we op de voorwaarden voor effectief overheidsbeleid, op basis van verbinding en dialoog.

6.1 Inleiding

Aan het begin van de coronapandemie bestond een sterk gevoel van saamhorigheid. Het vertrouwen in de politieke leiders van Nederland was groot. Gaandeweg werden breuklijnen zichtbaar. Of het nu ging over mondkapjes, lockdowns in verschillende varianten, de avondklok, vaccinatie of het gebruik van de coronapas: tegenstanders van het beleid lieten in allerlei vormen van protest hun onvrede blijken.

In dit essay kijken we naar pluralisme in de relatie tussen overheid en burger en zowel vanuit empirisch als vanuit theoretisch perspectief. Voor onze empirische verkenning kijken we naar Twitterberichten over vaccinatiedrang, -dwang of -plicht. Hoe verliep de discussie? Op welke manier werd over het onderwerp gesproken, en wie werden aangesproken? Om de bevindingen te duiden onderzoeken we hoe politieke denkers van na de Tweede Wereldoorlog naar pluralisme keken en welke ideeën hierover vandaag de dag leven. Het essay besluit met een reflectie op de voorwaarden voor effectief overheidsbeleid, vanuit het gezichtspunt van verbinding en dialoog.

Casus: de controverse rondom het coronatoegangsbeleid

De regering beschouwde vaccinatie als een cruciaal middel om de coronapandemie onder controle te krijgen. Inenting tegen het virus SARS-CoV-2 zou het immuunsysteem stimuleren, waardoor mensen beter beschermd zijn tegen infectie en de ernstige gevolgen van COVID-19. Het succes van vaccinatie hangt af van een hoge vaccinatiegraad onder de bevolking. Maar niet iedereen was overtuigd van de effectiviteit en veiligheid van de coronavaccins. Daarom zette de overheid verschillende maatregelen in om mensen te overtuigen zich te laten inenten. Vooral communicatiecampagnes, die de veiligheid en effectiviteit van vaccins benadrukten.

De discussie kwam op scherp te staan, nadat in het voorjaar van 2021 de eerste vaccinatieronden in Nederland waren voltooid. Daarna ontwikkelde de overheid het coronatoegangsbeleid als middel

om de vaccinatiegraad verder omhoog te krijgen. Zodoende zou de verspreiding van COVID-19 worden geremd, terwijl mensen toch deel zouden kunnen nemen aan groepsactiviteiten, zoals een bezoek aan een café of theater.

Het coronatoegangsbewijsbeleid in Nederland vond zijn wettelijke basis in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19. Bij dit beleid kregen mensen met een QR-code toegang tot bijeenkomsten wanneer ze recent negatief waren getest op corona (1G). Ook mensen zonder vaccinatie of herstellbewijs konden bij dit beleid toegang krijgen indien ze een negatieve testuitslag konden tonen. Bij 2G-beleid moesten mensen volledig gevaccineerd zijn, of een verklaring kunnen overleggen waaruit bleek dat ze genezen waren van een coronabesmetting. Bij het 3G-beleid gold (slechts) dat mensen moesten kunnen aantonen dat ze recentelijk negatief waren getest op het virus om een geldige QR-code te krijgen.

Hoewel rondom de coronapandemie geen sprake was van een formele (wettelijke) verplichting tot vaccinatie, werden mensen die zich niet wilden laten vaccineren in de praktijk geconfronteerd met beperkingen die wettelijk waren ingebed. Sommige mensen ervoeren dat als vaccinatiedrang, -dwang of zelfs -plicht. Er ontstonden al snel aanzienlijke verschillen tussen mensen die reikhalzend uitkeken naar het moment dat ze ingeënt konden worden en mensen die resoluut weigerden dat te laten doen.

Eerst gingen meningsverschillen vooral over de vraag wat effectief was om de verspreiding van het virus te beperken. Later ging het over individuele vrijheid, institutioneel vertrouwen (of juist wantrouwen) en samenzweringstheorieën. In de klassieke media en op sociale media werd vooral de 'tweedeling' tussen gevaccineerden en ongevacineerden benadrukt. Er klonken allerlei geluiden, opvattingen die mensen met meer of minder aplomb via allerlei sociale platforms de wereld in slingerden. Pluralisme ten top, leek het. Maar waar veel

geluiden kunnen klinken, worden ze lang niet allemaal even goed gehoord en mogelijk hier en daar zelfs expres gesmoord.

6.2 Verkenning: het sentiment op Twitter

Om te onderzoeken hoe de discussie zich ontvouwde, maken we voor dit essay gebruik van Twitterdata. Sinds het aantreden van Elon Musk, eind oktober 2023, zijn bij Twitter opmerkelijke keuzes gemaakt met betrekking tot moderatie, beleid op het gebied van desinformatie, gedragsnormen op het platform en de toegankelijkheid van berichten. Dat maakt dat Twitter steeds minder dienst doet als een digitale spiegel van het publieke discours. Ten tijde van de coronacrisis vormde Twitter echter nog wel een arena waar mensen vrijelijk hun standpunten, meningen en reacties over diverse onderwerpen konden delen. Hoewel ook toen de mensen met de grootste mond de meeste aandacht kregen, was er in ieder geval ruimte voor een breed palet aan meningen.

Het platform kenmerkte zich namelijk door de veelzijdigheid van zijn gebruikers, variërend van politici en overheidsorganisaties tot experts, media en influencers. Deze diversiteit aan gebruikers zorgde voor een mix van meningen en perspectieven. Hierdoor kunnen we de standpunten van verschillende belanghebbenden, zoals die op het moment zelf leefden, volgen en ontstaat een beeld van hoe diverse perspectieven en narratieven tijdens de coronapandemie via Twitter voor het voetlicht zijn gebracht. Door te kijken naar het berichtenverkeer kunnen we patronen herkennen en begrijpen hoe mensen reageren en hoe meningen zich tot elkaar verhouden. De analyse van tweets biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de opvattingen over vaccinatiedrang, -dwang en -plicht.

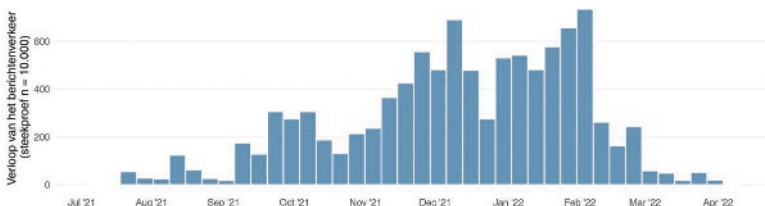
Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van Coosto als zoekinstrument. De zoekopdracht¹ omvatte verschillende termen die verband hielden met vaccinatiedrang, -dwang en -plicht, in combinatie met termen die betrekking hadden op het verkrijgen van toegang, zoals '1G', '2G', '3G', toegangsbewijs, QR-code, QRcode, vaccinatiepas en vaccinatiebewijs. Tweets zijn verzameld van 1 juli 2021 tot 31 maart 2022. Het resultaat van deze query leverde 36.525 tweets op. Hieruit werden willekeurig 10.000 tweets geselecteerd, die zijn geanalyseerd.

Verloop van de discussie

Uit figuur 6.1 blijkt hoe de discussies rondom vaccinatiedrang, -dwang en -plicht zich ontwikkelden in de loop van het jaar. Eind 2020 en begin 2021 werden de eerste vaccins toegediend aan zorgmedewerkers. Successievelijk werden steeds bredere bevolkingsgroepen opgeroepen om zich te laten inenten. Waar in eerste instantie de campagne positief werd ontvangen en grote aantallen mensen een prik kregen, begonnen na verloop van tijd ook geluiden van verzet te klinken. Hoewel in de zomer van 2021 de samenleving steeds meer openging, volgden in het najaar en rond de feestdagen toch weer (strengere) lockdowns. Toen vanaf november het 2G-beleid en nieuwe (strengere) lockdowns werden aangekondigd, laaide ook de discussie over vaccinatie en toegangsbewijzen op.

1 '(vaccinatieplicht OR vaccinatiedwang OR 'vaccinatie dwang' OR vaccinatiedrang OR 'vaccinatie drang' OR 'verplichte vaccinatie' OR vaccinatiedruk) ('1G' OR '2G' OR '3G' OR toegangsbewijs OR 'QR-code' OR QRcode OR vaccinatiepas OR vaccinatiebewijs)'.

Figuur 6.1 Verloop berichtenverkeer op Twitter tussen 1 juli 2021 en 31 maart 2022



Om meer inhoudelijk inzicht te krijgen in het verloop van de discussie tussen juli 2021 en april 2022 hebben we gekeken naar de hashtags die in die periode werden gebruikt. De hashtags kunnen worden gezien als een afspiegeling van de standpunten die in deze periode in de samenleving ontstonden. Figuur 6.2 geeft inzicht in de hashtags die in dezelfde week werden gebruikt. Grotere en donkerder gekleurde stippen laten zien dat de correlatie tussen het gebruik van twee hashtags op hetzelfde moment sterker is. De clusters die zich aftekenen in de figuur laten van linksboven naar rechtsonder de thema's in de discussie zien.

Het eerste cluster van hashtags vertegenwoordigt een breed scala aan standpunten en gevoelens over vaccinatie en coronamaatregelen. De hashtags #2gregel, #3g en #vaccinatiedrang wijzen op de manier waarop het toegangsbeleid wordt vormgegeven. #lockdown en #coronamaatregelen laten zien dat er zorgen zijn over de beperkende maatregelen die tijdens de pandemie zijn opgelegd. #ikdoenietmeer-mee en #ikprikniet suggereren een sterke weerstand tegen vaccinaties, terwijl #demonstratie en #tribunaal wijzen op een actieve betrokkenheid bij protestacties en roepen om verantwoording.

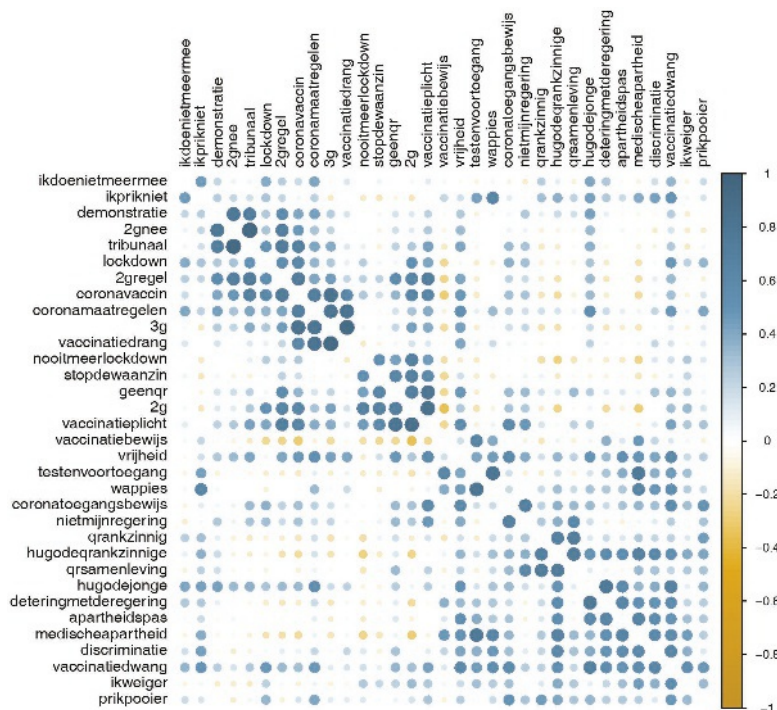
Het tweede cluster van hashtags lijkt voornamelijk gericht te zijn op het verzet tegen bepaalde coronamaatregelen, met name de vaccinatieplicht en het gebruik van coronatoegangsbewijzen (#vaccinatieplicht, #geenqr). De hashtags #nooitmeerlockdown en #stopdewaanzin benadrukken de wens om terug te keren naar een normale situatie zonder beperkingen.

In het derde cluster zien we hashtags die pleiten voor vrijheid en kritisch zijn over maatregelen, zoals testen voor toegang (#vrijheid, #testenvoortoeegang) en coronatoegangsbewijzen (#coronatoegangsbewijs). Tegelijkertijd worden mensen die kritische standpunten innemen aangeduid met (en weggezet als) #wappies.

Het vierde cluster is gericht op het uiten van ongenoegen over de regering en haar beleid in de context van de coronamaatregelen. #nietmijnregering en #qrankzinnig geven blijk van een gebrek aan vertrouwen in de genomen beslissingen en het beleid van de overheid.

Het vijfde en laatste cluster bevat hashtags die gericht zijn op individuen die verantwoordelijk worden gehouden voor het coronabeleid. #hugodeqrankzinnige en #hugodejonge verwijzen naar Hugo de Jonge, die als Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk was voor het coronabeleid in Nederland. Andere hashtags, zoals #apartheidspas, #medischeapartheid en #discriminatie, wijzen op gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid met betrekking tot coronatoegangsbewijzen en vaccinatievereisten. De hashtag #ikweiger laat zien dat mensen niet (meer) te maken willen hebben met de overheid.

Figuur 6.2 Samenhang in het gebruik van hashtags

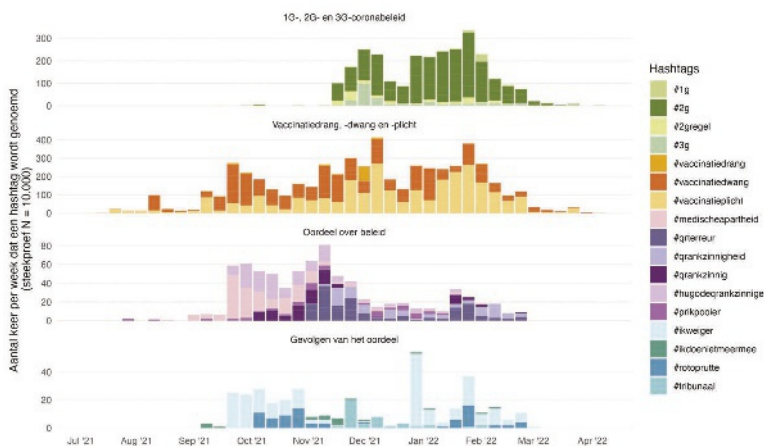


Deze clusters laten zien dat tijdens het debat over coronatoegangsbewijzen verschillende perspectieven en emoties leven bij de mensen die zich betrokken voelen bij deze debatten. Op basis van de gebruikte query weerspiegelen de gebruikte hashtags voornamelijk de stemmen binnen de samenleving die kritisch staan tegenover de overheid.

Om verdere invulling te geven aan de manier waarop de relatie tussen burgers en overheid zich ontwikkelde in het vaccinatiedebat, laat Figuur 6.3 in vier grafieken het verloop van het gebruik van verschillende soorten hashtags zien in de loop van de tijd. Daarbij maken we onderscheid tussen hashtags die betrekking hebben op het 1G-, 2G- en 3G-coronabeleid, vaccinatiedrang, -dwang en -plicht; het oordeel

over dat beleid en de gevolgen van het beleid voor de individuele keuzes die mensen maken.

Figuur 6.3 Gebruik hashtags tussen 1 juli 2021 en 31 maart 2022



Al snel, vanaf augustus 2021, ontstonden hashtags die verband hielden met vaccinatiedrang, -dwang en -plicht. Het gebruik van de #vaccinatieplicht-hashtag nam toe naarmate de discussie over toegang en de gevolgen voor individuele vrijheid escaleerde. Hiermee werd duidelijk dat de vaccinatiecampagne niet alleen een medische kwestie was, maar ook onderdeel uitmaakte van een sociaal en politiek debat.

Een opvallende ontwikkeling was het gebruik van hashtags die te maken hadden met een oordeel over het toegangsbeleid. Waar in eerste instantie de hashtag #medischeapartheid werd gebruikt, werden later #qranczinnig en #hugodeqranczinnig en zelfs #qrterreureur gebruikt. Deze steeds sterker wordende hashtags getuigen van groeiende onvrede met de maatregelen die werden genomen om de pandemie te bestrijden en met de inbreuk die ze maakten in het dagelijks leven.

Verder zien we hashtags die de gevolgen van het oordeel weergeven, zoals #ikweiger, #ikdoenietmeermee en #rotoprutte. Deze hashtags illustreren de verdeeldheid en onzekerheid binnen de samenleving. Mensen nemen hun persoonlijke standpunt in. Rond de kerstperiode werd ook de hashtag #tribunaal gebruikt. De impliciete vergelijking tussen de vaccinatiecampagne als ‘apartheidspolitiek’ en de oorlogsmisdaden tijdens de Tweede Wereldoorlog leidde medio november 2021 tot een emotionele woordenwisseling in de Tweede Kamer.

De roep om verantwoording en transparantie werd in de eerste maanden van 2022 sterker. Voor sommige groepen tegenstanders was de overheid te ver gegaan. Gerechtigheid moest worden afgedwongen. Die overtuiging zetten ze kracht bij met invallen in vaccinatiestraten, bedreigingen van politici en een op het eerste gezicht indrukwekkende aanklacht bij het Internationaal Strafhof.

6.3 Pluriformiteit en pluralisme

De hashtags uit bovenstaande casus zijn een afspiegeling van de voortdurende dynamiek tussen burgers en de overheid tijdens de vaccinatiecampagne. Het debat over inenten betekent veel meer dan alleen een discussie over gezondheid. Het raakt aan fundamentele kwesties zoals individuele vrijheid, solidariteit, vertrouwen in de overheid en de balans tussen het beschermen van de volksgezondheid en het respecteren van individuele keuzes.

Om de resultaten van deze casus te begrijpen bleek het zinvol onderscheid te maken tussen pluriformiteit en pluralisme. Deze termen kunnen worden gebruikt om verschillende aspecten van diversiteit en verscheidenheid in een samenleving te beschrijven. Hoewel de termen gerelateerd zijn, hebben ze een verschillende betekenis en toepassing.

Pluriformiteit verwijst naar de aanwezigheid van verschillende vormen, typen of variëteiten binnen een bepaalde groep of samen-

leving. Het duidt op diversiteit en veelzijdigheid. Deze term wordt vaak gebruikt om de diversiteit in culturen, religies, talen en politieke opvattingen in een samenleving te beschrijven. Pluriformiteit impliceert dat er binnen een groep of samenleving een scala aan verschillende kenmerken en eigenschappen te vinden is.

Woorden die eindigen op -isme hebben gemeen dat ze verwijzen naar een bepaalde ideologie, filosofie, beweging, praktijk of denkwijze die wordt gekenmerkt door bepaalde principes, overtuigingen, normen of waarden. Pluralisme impliceert de erkenning en acceptatie van diversiteit en het bestaan van verschillende overtuigingen, waarden of culturen. Pluralisme moedigt het bestaan van diverse overtuigingen aan en promoot het idee dat mensen met verschillende achtergronden en opvattingen naast elkaar kunnen leven en kunnen bijdragen aan het openbare leven.

Waar pluriformiteit verwijst naar de aanwezigheid van diversiteit binnen een samenleving, focust pluralisme op het omarmen en respecteren van die diversiteit en het bevorderen van co-existentie van verschillende groepen en ideeën. Als een samenleving pluralistisch is, betekent dit dat mensen tolerantie, respect en inclusie bevorderen, en dat verschillende culturen en opvattingen worden gewaardeerd en gerespecteerd.

6.4 Pluralisme als teken des tijds

Het is dan ook geen toeval dat de belangrijkste politieke denkers over pluralisme hun ideeën ontwikkelden en publiceerden in de wederopbouw na de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog. Diversiteit, tolerantie en gelijkwaardigheid waren vernietigd in de nietsontziende machinerieën van de totalitaire staat: de Holocaust en de Goelag. Tegelijkertijd was de rijkdom van menselijke verschillen ook het enige dat de oorlog zichtbaar had overleefd.

Prominente denkers als Hannah Arendt (1906-1975), Isaiah Berlin (1909-1997) en Jacob Talmon (1916-1980) toonden zich vanaf de vroege jaren vijftig maar al te bewust van het belang van cultureel en politiek pluralisme. Dat had met hun eigen jeugd te maken. Ze hadden al een wereldoorlog achter de kiezen. Opnieuw zagen ze, nu als volwassenen, hoe de oorlog beslag legt op een samenleving en hoe zuiverheid en ras als dominante politieke vertogen het pluralisme in de westerse samenleving uitholden, met ongekende vernietiging tot gevolg. De oorlog liet in hun ogen zien hoe totalitaire regimes opkomen, vanuit democratische beginselen, luidkeels toegejuicht in volle stadions. En ook hoe ze ten onder gaan, maar altijd weer op kunnen komen waar leiders minderheden met afwijkende opinies onder druk kunnen zetten om de weg van de meerderheid te volgen.

Arendt, Berlin en Talmon vormden met tal van collega's een generatie van politieke denkers die de noodzaak onderstreepte om uit principe verschillende wereldbeelden, tradities en levenswijzen te waarderen. Politiek pluralisme waarborgde in hun optiek het voortbestaan van democratische beginselen en zou machtsconcentratie tegengaan. Ze wezen (extreem) nationalisme en ethnocentrisme af en vierden de inherente (culturele) diversiteit van mensen en culturen. Voor hen was pluralisme een natuurlijk en onvermijdelijk aspect van wat mensen in vrijheid en als autonome individuen denken, zeggen en doen. Pluralisme was, in de woorden van Arendt, 'the human condition'.²

2 Hoewel ze elkaar en elkaars werk waarschijnlijk niet hebben gekend, schreven Arendt met *The origins of totalitarianism* (1951) en Talmon met *The origins of totalitarian democracy* (1952) verwante diepgravende studies, waarin zij lieten zien hoe ideologisch en/of religieus monisme (ook dat van 'democratische meerderheden') pluralisme vernietigt. Het invloedrijke essay van Berlin, 'Two concepts of liberty' (1958), zoomde in op de relatie tussen vrijheid en waardepluralisme. Arendt toonde zich meer dan beide anderen een voorvechter van politiek activisme als een vorm van zelfbeschikking. Arendt en Berlin hadden een vriendschaps- en intellectuele relatie en ze correspondeerden met elkaar. Arendt publiceerde in 1958 haar magnum opus, *The human condition*.

6.5 Corona, onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en protest

Terug naar de laatste maanden van 2021 en het grimmige begin van 2022, toen oorlogsretoriek en met vlagen behoorlijk dreigend handelen het publieke discours over vaccinatie doordesemden. Volgens het Internationaal Monetair Fonds wierp corona een lange schaduw van onbehagen, sociale onrust en geweld vooruit. Meestal duurt het een jaar of twee na een epidemie totdat een grote overheids crisis plaatsvindt.³

Het directe verband tussen een pandemie als corona en sociale onrust of politieke rellen is – behalve in gevalstudies – niet heel eenduidig vastgesteld.⁴ Pandemieën op zich veroorzaken niet de onrust, maar ze dwingen overheden en handhavers om beleid door te voeren dat op weerstand stuit en zodoende kan leiden tot protest of rellen. Uit de literatuur weten we dat allerlei frustraties rond onbeantwoorde verwachtingen, gepercipieerde achterstand of achterstelling en (echte dan wel ervaren) inbreuken op de eigen groep mensen prikkelen tot protest.⁵

Wetenschappelijk onderzoek onderstreepte, op basis van cijfers uit 191 landen, dat tijdens de pandemie, na de eerste schok, waarin mensen de coronamaatregelen nog accepteerden, al vrij snel vraagtekens

3 Barrett, P. & Chen, S. (2021). Social repercussions of pandemics. IMF Working paper. Internationaal Monetair Fonds (IMF). Voor een overzicht van protestbewegingen in coronatijd: Moors, H. (2023). Protest in coronatijd. Kijken naar maatschappelijke onrust en rellen (Cahiers Politiestudies 67). Gompel&Svacina, p. 215-248.

4 Polo, S. (2020). A pandemic of violence: the impact of COVID-19 on conflict. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 26(3), 1-13. Ide, T. (2021). COVID-19 and armed conflict. *World Development*, 140. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105355>.

5 Feierabend, I. & Feierabend, R. (1966). Aggressive behaviors within polities, 1948-1962: a cross-national study. *Journal of Conflict Resolution*, 10(3), 249-271; Simmons, E. (2014). Grievances do matter in mobilization. *Theory and Society*, 43(5), 513-346; Hendrix, C. & Haggard, S. (2015). Global food prices, regime type and urban unrest in the developing world. *Journal of Peace Research*, 52(2), 143-157.

werden gezet bij allerlei overheidsmaatregelen, zoals schoolsluitingen, thuiswerken en beperkingen op grote bijeenkomsten. Deze maatregelen correleerden wereldwijd met meer demonstraties en (soms gewelddadige) uitingen van protest.⁶ De lading van het protest werd scherper en meer gericht tegen de overheid als ‘verbieder’ en ‘afpakker’.⁷ Mensen zien ‘winnaars’ en ‘verliezers’ in de spiegel. Zij ervaren achteruitgang in hun financiële positie of sociale status, denken dat hun eigen sociale of culturele identiteit van buitenaf wordt bedreigd. Ze voelen zich kwetsbaar en onzeker. Misschien zijn zij binnenkort zelf wel de verliezers. Van de overheid valt in hun optiek weinig of geen bescherming te verwachten. Integendeel, de overheid doet niet wat gedaan moet worden aan de echte grote thema’s van deze tijd, zoals de klimaatcrisis of maatschappelijke ongelijkheid. In plaats daarvan benadeelt de overheid specifieke groepen mensen door maatschappelijke problemen, zoals de stikstofproblematiek, onevenredig op hen af te wentelen.⁸ Waar de overheid de pluriformiteit in de samenleving zou moeten beschermen, stelt Frissen in zijn kritiek op het ‘totaliserende’ verlangen naar integraliteit van de Nederlandse overheid, deed ze dat tijdens corona juist niet door het ingrijpen op de individuele levenssfeer van mensen.⁹

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) benadrukte in een recente achtergrondstudie het diverse karakter van onzekerheid: er bestaat geen enkele kern of essentie van onzekerheid. Mensen ervaren onzekerheid op verschillende gebieden, waaronder werk, financiën, gezondheid, wonen en sociale contacten. Opleidingsniveau en inkomen zijn geen goede voorspellers van een

6 Wood, R., Yannitell-Reinhardt, G., Rezaeedyakenari, B. & Windsor, L. (2022). Resisting lockdown: the influence of COVID-19 restrictions on social unrest. *International Studies Quarterly*, 66(2). doi:10.1093/isq/sqac015.

7 Ibid.

8 Bekkers, F., De Jong, E., Jasper, L. & Maclaughlin, E. (2023). Maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse. Optreden, oorzaken en gevolgen. HCSS; Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). *Under pressure: the squeezed middle class*. OECD Publishing.

9 Frissen, P. (2023). *De integrale staat: kritiek van de samenhang*. Boom Filosofie.

‘algemeen gevoel van (on)zekerheid’. Belangrijker zijn factoren zoals financiële stabiliteit, de beschikbaarheid van sociale steun en de waargenomen gezondheid. Voor maatschappelijk onbehagen geldt hetzelfde. Gevoelens van maatschappelijk onbehagen hangen niet zozeer samen met opleidingsniveau en inkomen, maar eerder met zaken als gezondheid en toegang tot de woningmarkt. Een belangrijke voorspeller van maatschappelijk onbehagen blijkt de mate van controle die iemand ervaart: een gebrek aan persoonlijke controle op microniveau blijkt een oorzaak te zijn van maatschappelijk onbehagen. Een combinatie van veel onzekerheid en weinig persoonlijke controle is een voedingsbodem voor maatschappelijk onbehagen.¹⁰

Vanuit sociaalpsychologisch gezichtspunt wezen Leander en collega's erop dat agressie vaak wordt ingezet als middel om een gevoel van competentie terug te krijgen als we het idee hebben controle te verliezen.¹¹ Mensen voelen zich onzeker en zien de overheid niet als steun en toeverlaat. Integendeel, de agressie jegens gezagsdragers en publieke dienstverleners is stevig toegenomen, zo bleek uit de laatste *Monitor agressie en geweld* uit 2022. Het laatste jaarverslag van de AIVD benadrukt dat bepaalde trends zijn versneld door de coronapandemie en wijst op het toenemende aantal mensen dat gelooft in een 'kwaadaardige elite' binnen de overheid, de media en de wetenschap. Een deel van deze mensen zou oproepen om zich met geweld tegen het establishment te verzetten. Sowieso nam het vertrouwen in de landelijke overheid tijdens corona af van 69% in april 2020 naar 29% in september 2021.^{12,13}

10 Tiemeijer, W. & Keizer, A.-G. (2023). Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse. WRR.

11 Leander, N.P., Agostini, M., Stroebe, W., Kreienkamp, J., Spears, R., Kuppens, T., Van Zomeren, M., Otten, S. & Kruglanski, A.W. (2020). Frustration-affirmation? Thwarted goals motivate compliance with social norms for violence and nonviolence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 119(2), 249-271.

12 Engbersen, G., Van Bochove, M., De Boom, J. et al. (2021). De laag-vertrouwen-samenleving. De maatschappelijke impact van covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting. Erasmus Universiteit Rotterdam.

13 Han, Q., Zheng, B., Cristea, M. et al. (2023). Trust in government regarding COVID-19 and its associations with preventive health behaviour and prosocial behaviour

Boutellier sprak in dat kader over ‘verticale polarisatie’: het beschuldigen van instituten en autoriteiten, die het kleinmenselijke leven uit het oog zouden zijn verloren. Mensen leggen zich niet meer zomaar neer bij de gegeven verticale (sociaaleconomische) verhoudingen in de ‘diplomademocratie’. Corona heeft die trend versterkt, volgens hem, omdat de maatregelen die de overheid tijdens de pandemie nam door nogal wat mensen als dictaten werden ervaren, waar verder geen gesprek meer over mogelijk was. Waren we net gewend aan de participatiesamenleving, waarin we onze eigen zaken op orde moesten zien te krijgen, blijkt de overheid daar tijdens corona helemaal geen ruimte meer voor te geven.¹⁴ Mensen voelden zich in het pak genaaid, reageerden boos en agressief.

Overheden hebben last van onbehagen en protest, maar het is wel belangrijk dat er gelegenheid bestaat om te protesteren. Hoe beter die rechten en normen zijn geborgd, hoe makkelijker (en frequenter) *vreedzaam* politiek protest plaatsvindt. Dit is een in de handhavingspraktijk nogal onderschat maar universeel mechanisme. Allerlei factoren kunnen die ‘toegang tot protest’ beïnvloeden: nieuwe politieke allianties, ander beleid, meer of minder (ervaren) dwang en repressie, natuurrampen of economische crises. In zulke situaties staat meer op het spel, mensen ervaren minder handelingsruimte en daardoor kan *gewelddadig* protest een alternatief worden.¹⁵

Coronabeleid vroeg om balans tussen de frustraties die het beleid oproept en de kansen die het aanreikt om ertegen in het geweer te komen. Wood en collega’s lieten in 2022 zien hoe veel coronabeleid, gericht op het tegengaan van verspreiding van het virus, ingreep op het persoonlijke leven van mensen en zo hun *compliance* op de

during the pandemic: a cross-sectional and longitudinal study. *Psychological Medicine*, 53, 149-159.

14 Boutellier, H. (2021). Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding. Uitgeverij Van Gennep.

15 Drystad, K. & Hillesund, S. (2020). Explaining support for political violence: grievance and perceived opportunity. *Journal of Conflict Resolution*, 64(9), 1724-1753.

proef stelde. Mensen nemen meer risico om verlies te beperken dan om hun positie te verbeteren. Dus beleid dat responsief was voor de frustraties die sommige beperkingen met zich meebrachten, maar de drempel om te protesteren niet verhoogde, dempte het risico op sociale onrust. Zulke maatregelen dwongen overheid en burgers om onderling in contact te zijn, te overleggen. Dat gold bijvoorbeeld voor de financiële en economische maatregelen om individuen en bedrijven te ondersteunen, of te compenseren voor het sluiten van bedrijven en scholen.¹⁶

6.6 Sociale media als aanjager?

Sociale media hebben de interactie tussen overheid en burgers veranderd. Wortelde de dynamiek van maatschappelijk onbehagen en protest voorheen doorgaans in grieven over specifiek overheidsbeleid, het afgelopen decennium veroorzaakt een breed en rijk gesorteerd scala aan thema's een snel opvlammend collectief ongenoegen in grot(er)e middengroepen. Diffuus georganiseerde en divers samengestelde groepen vinden elkaar in een verlangen naar gemeenschap, of in een kritische interpretatie van overheidshandelen, of allebei. Op sociale media treffen ze elkaar, herkennen ze elkaars ongenoegen, vormen ze een achterban, uiten ze zich en reageren ze op elkaar, of juist op de ander. De eenvoud van het gebruik, de snelheid, massaliteit, anonimiteit en de internationaliteit van sociale media zijn in dat opzicht een *game changer*. De hoeveelheid informatie die gedeeld wordt op sociale media, de negatieve berichten en algoritmes die focussen op het behoud van aandacht dragen daartoe bij.

De 'klassieke' visie op online pluriformiteit luidt, kort samengevat, dat 'boze mensen in bubbels' blijven zitten en zich daar, deels gevoed door algoritmes, eenzijdig informeren en alleen maar mensen met

16 Wood, R., Yannitell-Reinhardt, G., Rezaeedyakenari, B. & Windsor, L. (2022). Resisting lockdown: the influence of COVID-19 restrictions on social unrest. *International Studies Quarterly*, 66(2). doi:10.1093/isq/sqac015.

dezelfde opvattingen tegenkomen. De (algoritmes in) sociale media zouden zodoende de politieke tegenstellingen versterken en polarisatie verscherpen. Steeds meer onderzoek wijst er echter op dat sociale media niet zozeer een nieuwe werkelijkheid creëren, maar weerspiegelen (en uitvergroten) wat toch al gaande was. Duidelijk is dat algoritmes invloed hebben, maar lopen we mensen die anders leven en denken niet allang ook mis in het échte leven?

Met een aantal experimenten lieten Amerikaanse onderzoekers zien dat het dempen van de algoritmewerking van sociale media, zodat gebruikers meer ander nieuws te zien kregen, hun politieke opvattingen niet of nauwelijks veranderde. Kregen gebruikers (in de experimenten van de onderzoekers) juist veel meer andere opvattingen gevoed, dan nuanceerde dat niet – zoals de ‘klassieke’ visie veronderstelt – hun politieke meningsvorming noch hun geloof in desinformatie.

Er blijken trouwens nauwelijks afgesloten echokamers te vinden: de berichten die de gemiddelde Facebookgebruiker ontvangt, bestaan maar voor ongeveer de helft uit berichten van bronnen met dezelfde opvattingen. In Nederland kwamen onderzoekers tot vergelijkbare conclusies, bijvoorbeeld in het geval van het Zwarte Piet-debat of tijdens de avondklokrellen van januari 2021. Filterbubbels en echokamers van gelijkgestemden zijn lang niet zo gesloten als we veronderstellen. Ook ten aanzien van de vaccinatiecampagnes bleek dat het geval. Binnen de verschillende kampen bestond veel verscheidenheid aan opvattingen over vaccinatie, de overheid en over leden van het andere kamp. Er was wel degelijk sprake van onderling begrip en gematigdheid. De pandemie leek niet zozeer voor nieuwe spanningen te hebben gezorgd tussen burgers onderling, of tussen burgers en de overheid, maar benadrukte vooral bestaande scheidslijnen.¹⁷

17 Zie in dit kader de eerste vier onderzoeken uit de Facebook and Instagram Election Study: Allcott, H., Freelon, D., Gentzkow, M., González-Bailón, S., Guess, A., Iyengar, S., ... Wan, Y. (z.d.). Research partnership to understand Facebook and Instagram's role in the U.S. 2020 election. Meta. <https://research.facebook.com/2020->

Zo zijn op Twitter uiteenlopende perspectieven te lezen rondom de hashtag #prikspijt. In het begin wordt deze hashtag vooral gebruikt door mensen die spijt betuigen over hun keuze om gevaccineerd te worden. Als Hugo de Jonge eind december 2021 tweet: ‘Als je op de IC ligt omdat je géén prik hebt genomen. Dan heb je pas #prikspijt’, komen daar weer voornamelijk reacties op van mensen die vaccinatie afwijzen. Vanuit de account van Hugo de Jonge wordt niet gereageerd op die reacties. Slechts zelden gaan voor- en tegenstanders van vaccinatie met elkaar in gesprek. Veeleer lijken de reacties erop gericht om elkaars standpunten te ondermijnen, zonder enige ruimte voor of erkenning van het tegenovergestelde perspectief.¹⁸ Hoewel pluriformiteit in onbehagen op sociale media dus duidelijk naar voren komt en mensen met verschillende meningen elkaar opzoeken, lijkt het in deze discussies te ontbreken aan de omarming van elkaars standpunten. Van pluralisme is dus weinig sprake.

election-research/; González-Bailón, S., Lazer, D., Barberá, P., Zhang, M., Allcott, H., Brown, T., ... Tucker, J.A. (2023). Asymmetric ideological segregation in exposure to political news on Facebook. *Science*, 381(6656), 392-398. DOI: 10.1126/science.adf713; Guess, A.M., Malhotra, N., Pan, J., Barberá, P., Allcott, H., Brown, T., ... Tucker, J.A. (2023). How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign? *Science*, 381(6656), 398-404. DOI: 10.1126/science.abp9364; Guess, A.M., Malhotra, N., Pan, J., Barberá, P., Allcott, H., Brown, T., ... Tucker, J.A. (2023). Reshares on social media amplify political news but do not detectably affect beliefs or opinions. *Science*, 381(6656), 404-408. DOI: 10.1126/science.add8424; Nyhan, B., Settle, J., Thorson, E., Thorson, E., Wojcieszak, M., Barberá, P., Chen, A.Y., ... Tucker, J.A. (2023). Like-minded sources on Facebook are prevalent but not polarizing. *Nature*, 620, 137-144. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06297-w>; Keijzer, M. (2022). Opinion dynamics in online social media. Universiteit Groningen; Van de Wijngaert, L. (2022). Understanding polarization: a case study of Black Pete in the Netherlands. *Psychology of Language and Communication*, 26, 399-414; Van Bochove, M., Moors, H. & Schijvenaars, T. (2022). Polarisatie en de pandemie: help corona tegenstellingen creëren en uitvergroten? In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 146-157). Wereldvenster.

- 18 Zie ook Keuchenius, A., Törnberg, P. & Uitermark, J. (2021). Why it is important to consider negative ties when studying polarized debates: a signed network analysis of a Dutch cultural controversy on Twitter. *PloS one*, 16(8). DOI: 10.1371/journal.pone.0256696.

6.7 Naar een meer betrokken verhouding tussen overheid en burgers

De primaire rol van overheden in crisistijd is om geloofwaardig te zijn. Mensen willen deel uitmaken van netwerken van vertrouwen. In het handelen van de macht willen zij procedurele en distributieve rechtvaardigheid ervaren en erkenning van hun diversiteit. Daarom ontstaat in het kielzog van disruptieve, langdurige crises altijd een emotioneel geladen debat over goed en kwaad, dikwijls gevoerd in termen van ‘zuiverheid’ en ‘waarheid’, dat uitmondt in protest dat gewelddadige vormen kan aannemen.

Protest draagt altijd nog een boodschap met zich mee, getuigt van betrokkenheid, van geloof in dat het anders kan binnen de bestaande verhoudingen. Als mensen gaan afhaken en niet meer geloven in die bestaande verhoudingen en wat de overheid geregeld heeft om iedereen een stem te geven en als gelijkwaardig te benaderen, dan dreigen in het ergste geval politieke en bestuurlijke verlamming, uitholling van de rechtsstaat en delegitimering van het democratische stelsel. In Nederland lijken we nog niet zover te zijn.

Hoe grote groepen Nederlanders hebben gereageerd op de coronapandemie heeft wel een waarschuwing afgegeven. Historici die hebben bestudeerd hoe mensen omgaan met langdurige crises als oorlogen en pandemieën, wijzen op de normaliteit van dat patroon. Mensen raken teleurgesteld in de overheid, worden boos en militant, gaan in verzet en ervaren bij ‘ons soort mensen’ de vitaliteit van gemeenschap en verbondenheid. Mensen blijven altijd geloven in een *magic bullet*: een onwaarschijnlijke ontsnappingsroute. Bovendien houden mensen er allerlei vitale sociale copingmechanismen op na. Ze proberen elkaar dichtbij te houden, zoeken eenheid en verbondenheid, door met lokale kennis en kapitaal een gemeenschappelijke infrastructuur te maken. En wat steeds weer naar voren komt, is dat elke pandemie

(of oorlog) een golf van verzet en protest creëert, omdat mensen aan de bevrijding de euforie ontlenuen dat het beter kan en moet.¹⁹

In tijden van crisis moeten overheden, min of meer gedwongen door omstandigheden, stevig ingrijpen om burgers te beschermen. Daar is geen twijfel aan: in het begin van de coronapandemie was het vertrouwen in de overheid *sky high*. Pas later kwamen de negatieve reacties, maar daar is op dat moment eigenlijk niet of nauwelijks iets mee gedaan. De overheid heeft weliswaar stevig ingegrepen, ook in de individuele levenssfeer van mensen, maar lijkt zich vervolgens nogal te hebben afgesloten van wat goed en wat slecht ging. Dat is wat tussen de regels door ontegenzeggelijk naar voren komt in de evaluatierapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) naar de aanpak van de coronacrisis. Hoe *soft* het ook klinkt, de overheid heeft tijdens de crisis nooit geïnformeerd of iedereen nog een beetje gelukkig was. Integendeel, critici werden ook door gezagsdragers publiekelijk afgevallen en gestigmatiseerd.

De crisisliteratuur is daar best helder over: het loont om te investeren in kennis over en inzicht in de achtergronden, overtuigingen, waarden en normen van de verschillende groepen waar de onrust wortelt. Vervolgens is het belangrijk om die groepen te ondersteunen bij de legitieme en wettige doelen die ze nastreven – en daar helder en consistent met ze over te communiceren. En als personen uit die groepen iets doen wat niet kan of mag, dan moeten overheden gericht en proportioneel ingrijpen – en via het foute gedrag van de persoon niet de rest van de groep stigmatiseren.²⁰

19 De Graaf, B., Jensen, L., Knoeff, R. & Santing, C. (2021). Dancing with death. A historical perspective on coping with Covid-19. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(3), 346-367; De Waal, A. (2020, 3 april). New pathogen, old politics. *Boston Review*. <http://bostonreview.net/science-nature/alex-de-waal-new-pathogen-old-politics>.

20 Waddington, D. (1992). *Contemporary issues in public disorder. A comparative and historical approach*. Routledge; Wahlström, M. (2011). *The making of protest and protest policing: negotiation, knowledge, space, and narrative*. University of Gothenburg; Reicher, S. & Stott, C. (2020). Policing the coronavirus outbreak: processes and prospects for collective disorder. *Policing*, 14(3), 569-573; Tufecki, Z.

6.8 Conclusie

Kortom, het is tijd voor dialoog, het permanente grote en kleine gesprek tussen overheid en burgers. Uitgangspunt van deze dialoog is pluralisme: de erkenning van tegenstellingen, afwijkende opvattingen, boosheid en teleurstelling, want pluralisme betekent in de kern immers dat overheden, individuen en groepen met verschillende opvattingen onderling in gesprek kunnen en willen blijven.

Dat is vooralsnog onvoldoende gebeurd, denken we te zien op basis van onze Twitteranalyse. We vergeleken de groep die tussen juli 2021 en maart 2022 de hashtags #ikweiger en #ikdoenietmeermee gebruikt met de groep die in die periode deze hashtags niet gebruikt. Meer specifiek hebben we gekeken welke hashtags deze twee groepen in de afgelopen twaalf maanden veel gebruikten. De overeenkomsten tussen beide groepen bleken groter dan de verschillen. Beide groepen gebruikten vaak hashtags zoals #kabinet, #WEF, #rutte, #eu, #d66 en #kaag. Beide groepen plaatsten deze hashtags in een negatieve context. Verder bleek dat het gebruik van de hashtags #Ikdoenietmeermee en #ikweiger op heel Twitter aanzienlijk is afgenomen. Deze hashtags, die eerder werden gebruikt als uitingen van onvrede en protest, hebben in de loop van de tijd aan zeggingskracht ingeboet.

Deze bevindingen suggereren dat de hashtags #ikweiger en #ikdoenietmeermee aanvankelijk een prominente rol speelden in het publieke discours op Twitter, maar dat hun impact en frequentie in de loop van de tijd zijn afgenomen. Het feit dat beide groepen gebruikers vergelijkbare onderwerpen bespreken en een gedeelde negatieve kijk op de regering hebben, wijst erop dat deze hashtags wellicht niet langer exclusieve uitingen van ongenoegen zijn, maar ook dat het vertrouwen in de overheid niet is hersteld.

(2017). Twitter and tear gas. The power and fragility of networked protest. Yale University Press.

Het is daarom belangrijk om voortdurend de veranderende dynamiek tussen burger en overheid te monitoren. Een analyse van (online) trends is nodig om begrip te krijgen van de steeds veranderende relatie tussen burger en overheid. De sterkste emotie die we gedurende en na de coronapandemie in Nederland hebben gezien, is die van een zekere mate van verweesdheid. De overheid heeft zich het schompes gewerkt om de samenleving aan de gang te houden, terwijl het virus zich verspreidde en zijn tol eiste. Maar tegelijkertijd heeft de overheid zich weinig gelegen laten liggen aan kritische tegendenkers, mensen die er een alternatieve kijk op na hielden, maar ook mensen die in meer of mindere mate in het diepst van hun wezen – namelijk de angst – geraakt zijn geweest door de crisis of de maatregelen. Iedereen werd geïnformeerd, niet omarmd.

We kunnen concluderen dat we tijdens de coronapandemie weliswaar een grote verscheidenheid aan standpunten en opvattingen zagen, maar dat deze pluriformiteit op zichzelf niet automatisch leidt tot een vruchtbare en constructieve interactie tussen verschillende groepen. Om werkelijk pluralisme te bevorderen is het essentieel om actief de dialoog aan te gaan tussen burger en overheid. Alleen door open en respectvolle gesprekken tussen mensen met uiteenlopende standpunten kunnen we werken aan een pluralistische samenleving, waarin ruimte is voor diversiteit en waarin verschillende stemmen worden gehoord en niet bij voorbaat gesmoord.

LONG COVID IN NEDERLAND. EEN DIAGNOSE VAN UITSLUITING

Vivienne Matthies-Boon en Tamar Sharon

‘Kwam uit de douche, levenloos lichaam, apathisch hangend, niet in staat om te bewegen. Kruipend over de vloer. Nu hangend op de stoel, bed is waarschijnlijk beter maar ik weet niet hoe ik daar moet komen (...) Ik ben levenloze materie, levend slechts door te ademen met open mond. Zijn zonder zijn. Mijn hoofd is zwaar, er zit een band om mijn oren en ogen en ik word misselijk van de uitputting die mijn hele wezen overspoelt. Hoge tonen in mijn oren bevestigen de overname, mijn onderwerping. Ik blijf zitten, onbeweeglijk. Alleen maar ademhalen. Al het andere is te veel.’ (Persoonlijk dagboek, 20 september 2022)

7.1 Inleiding

Dit is een dagboekfragment van een van de auteurs van deze bijdrage, die sinds januari 2022 lijdt aan long covid, en vijf maanden bedlegerig was. Hoewel volledig gezond voor haar eerste covid-besmetting, herstelde ze simpelweg niet, net zomin als de 500.000 tot

900.000 andere volwassenen en de 40.000 kinderen in Nederland¹ en de minstens 65 miljoen mensen wereldwijd.²

Long covid, ook wel postcovid syndroom genoemd, verwijst naar een breed scala van meer dan tweehonderd symptomen en aandoeningen die meer dan drie maanden na een eerste SARS-CoV-2-infectie aanhouden.³ Ze variëren in ernst, en de meest voorkomende zijn slopende vermoeidheid, ‘hersennist’, pijn op de borst, ademhalingsproblemen, hartkloppingen, oorsuizen en oorpijn, maag-darmproblemen, hoofdpijn, hormonale disbalans, zenuwpijn, depressie en angst, huid-aandoeningen, haaruitval en een aanhoudend verlies van smaak en geur.⁴

Sinds het drie jaar terug voor het eerst werd benoemd in de wetenschappelijke literatuur is er veel biomedische kennis opgedaan over de symptomen, onderliggende mechanismen, comorbiditeiten en mogelijke behandelingen.⁵ Zo wordt long covid nu vaak geassocieerd

1 Nieber, L. (2021, 5 april). Hoeveel long covid-patienten zijn er? Geen arts die het weet. NRC.

2 Davis, H.E., McCorkell, L., Vogel, J.M. & Topol, E.J. (2023). Long COVID: major findings, mechanisms and recommendations. *Nature Reviews Microbiology*, 21(3), 133-146. <https://doi.org/10.1038/s41579-022-00846-2>.

3 Centers for Disease Control and Prevention (2023, 20 juli). Long COVID or post-COVID conditions. CDC. www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/long-term-effects/index.html; Medinger, G. & Altmann, D. (2022). *The Long Covid handbook: world-leading expert advice on understanding, managing and treating Long Covid*. Penguin Random House; Regunath, H., Goldstein, N.M. & Guntur, V.P. (2023). Long COVID: where are we in 2023? *Missouri Medicine*, 120(2), 102-105. www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10121126; World Health Organization (2020). Update 36 – long-term effects of COVID-19. www.who.int/publications/m/item/update-36-long-term-effects-of-covid-19.

4 Davis, H.E., Assaf, G.S., McCorkell, L., Wei, H., Low, R.J., Re'em, Y., ... Akrami, A. (2021). Characterizing long COVID in an international cohort: 7 months of symptoms and their impact. *eClinicalMedicine*, 38. <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2021.101019>;

Thaweethai, T., Jolley, S.E., Karlson, E.W., Levitan, E.B., Levy, B., McComsey, G.A., ... Zisis, S. (2023). Development of a definition of postacute sequelae of SARS-CoV-2 infection. *JAMA*, 329(22), 1934-1946. <https://doi.org/10.1001/JAMA.2023.8823>.

5 Er zijn bijv. zes verschillende soorten long covid, die bestaan uit (1) langdurige schade vanuit de acute fase (zoals longschade), (2) voortdurende virale persisten-

met neuro-immunologische aandoeningen (zoals ernstige *myalgische encephalomyelitis*/chronischevermoeidheidssyndroom, ME/CVS),⁶ autonome stoornissen (waaronder posturaal orthostatisch tachycardiesyndroom, POTS)⁷ en hematologische aandoeningen (bijv. Mast Cell Activation Syndrome, MCAS).⁸ Patiënten met

-
- tie in organen, (3) dysautonomie (schade aan het zenuwstelsel), (4) een veranderde immuunrespons, (5) voortdurende ontsteking en (6) veranderingen in het microbiom; Castanares-Zapatero, D., Chalon, P., Kohn, L., Dauvrin, M., Detollenaere, J., Maertens De Noordhout, C., ... Van Den Heede, K. (2022). Pathophysiology and mechanism of long COVID: a comprehensive review. *Annals of Medicine*, 54(1), 1473-1487; Davis, H.E., McCorkell, L., Vogel, J.M. & Topol, E.J. (2023). Long COVID: major findings, mechanisms and recommendations. *Nature Reviews Microbiology*, 21(3), 133-146. <https://doi.org/10.1038/s41579-022-00846-2>;
- Li, J., Zhou, Y., Ma, J., Zhang, Q., Shao, J., Liang, S., ... Wang, C. (2023). The long-term health outcomes, pathophysiological mechanisms and multidisciplinary management of long COVID. *Signal Transduction and Targeted Therapy*, 8(1), 11-19. <https://doi.org/10.1038/s41392-023-01640-z>.
- 6 Kedor, C., Freitag, H., Meyer-Arndt, L., Wittke, K., Zoller, T., Steinbeis, F., ... Scheibenbogen, C. (2021). Chronic COVID-19 Syndrome and Chronic Fatigue Syndrome (ME/CFS) following the first pandemic wave in Germany – a first analysis of a prospective observational study. *MedRxiv*, 13(1). <https://doi.org/10.1101/2021.02.06.21249256>; Renz-Polster, H. & Scheibenbogen, C. (2022). Post-COVID syndrome with fatigue and exercise intolerance: myalgic encephalomyelitis/chronic fatigue syndrome. *Innere Medizin*, 63(8), 830-839. <https://doi.org/10.1007/s00108-022-01369-x>;
- Renz-Polster, H. & Scheibenbogen, C. (2022). When COVID does not heal: Post-COVID courses with fatigue and exercise intolerance. *Deutsche Medizinische Wochenschrift*, 147(20). <https://doi.org/10.1055/a-1849-8953>.
- 7 Afrin, L.B., Weinstock, L.B. & Molderings, G.J. (2020). Covid-19 hyperinflammation and post-Covid-19 illness may be rooted in mast cell activation syndrome. *International Journal of Infectious Diseases*, 100, 327-332. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.09.016>; Arun, S., Storan, A. & Myers, B. (2022). Mast cell activation syndrome and the link with long COVID. *British Journal of Hospital Medicine*, 83(7). <https://doi.org/10.12968/Hmed.2022.0123>; Schofield, J.R. (2021). Persistent antiphospholipid antibodies, mast cell activation syndrome, postural orthostatic tachycardia syndrome and post-COVID syndrome: 1 year on. *European Journal of Case Reports in Internal Medicine*, 8(3). https://doi.org/10.12890/2021_002378;
- Sumantri, S. & Rengganis, I. (2023). Immunological dysfunction and mast cell activation syndrome in long COVID. *Asia Pacific Allergy*, 13(1), 50-53. <https://doi.org/10.5415/APALLERGY.0000000000000022>;
- Weinstock, L.B., Brook, J.B., Walters, A.S., Goris, A., Afrin, L.B. & Molderings, G.J. (2021). Mast cell activation symptoms are prevalent in Long-COVID. *International Journal of Infectious Diseases*, 112. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2021.09.043>.
- 8 El-Rhermoul, F.Z., Fedorowski, A., Eardley, P., Taraborrelli, P., Panagopoulos, D., Sutton, R., ... Dani, M. (2023). Autoimmunity in Long Covid and POTS. *Oxford Open Immunology*, 4(1). <https://doi.org/10.1093/OXFIMM/IQAD002>;

ernstige long covid ervaren vaak postexertionele malaise (PEM): de ervaring van een ernstige verslechtering van de symptomen na de kleinste fysieke of mentale inspanning.⁹ Long covid kan iedereen treffen, ongeacht leeftijd¹⁰ of ernst van de acute fase van besmetting.¹¹ Long covid komt dus ook veel voor na een mild verloop van COVID-19, en is in de meeste gevallen zwaar invaliderend¹². Onlangs is de verwachting dat de meeste mensen met long covid binnen een jaar herstellen weerlegd.¹³

Ook de economische gevolgen van long covid zijn groot. In 2022 werd geschat dat 62% van de longcovidpatiënten in Nederland volle-

-
- Gunning, W.T., Kvale, H., Kramer, P.M., Karabin, B.L. & Grubb, B.P. (2019). Postural orthostatic tachycardia syndrome is associated with elevated g-protein coupled receptor autoantibodies. *Journal of the American Heart Association*, 8(18). <https://doi.org/10.1161/JAHA.119.013602>;
- Miglis, M.G., Seliger, J., Shaik, R. & Gibbons, C.H. (2022). A case series of cutaneous phosphorylated α -synuclein in Long-COVID POTS. *Clinical Autonomic Research*, 32, 209-212. <https://doi.org/10.1007/s10286-022-00867-0>.
- 9 Centers for Disease Control and Prevention (2021, 30 april). Treating the most disruptive symptoms first and preventing worsening of symptoms. ME/CFS: information for health providers. www.cdc.gov/me-cfs/healthcare-providers/clinical-care-patients-mecfs/treating-most-disruptive-symptoms.html;
- Flemming, R. (2020, 18 november). ME and post-exertional malaise: 'It is much more than fatigue and stiffness.' ME Association; Jason, L.A. & Dorri, J.A. (2022). ME/CFS and post-exertional malaise among patients with long COVID. *Neurology International* 2023, 15(1), 1-11. <https://doi.org/10.3390/NEUROLINT15010001>.
- 10 Het treft bijv. ook kinderen; Jiang, L., Li, X., Nie, J., Tang, K. & Bhutta, Z.A. (2023). A systematic review of persistent clinical features after SARS-CoV-2 in the pediatric population. *Pediatrics*, 152(2). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37476923>.
- 11 World Health Organization (2022, 7 december). Post COVID-19 condition (Long COVID). WHO Fact Sheet. www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/post-covid-19-condition; Wessels, J. & Kloosterman, L. (2022, 5 augustus). 1 op de 8 Nederlanders houdt langdurig klachten na corona. UMCG. www.umcg.nl/s/onderzoek-langdurig-klachten-corona.
- 12 Jason, L.A. & Dorri, J.A. (2022). ME/CFS and post-exertional malaise among patients with long COVID. *Neurology International* 2023, 15(1), 1-11. <https://doi.org/10.3390/NEUROLINT15010001>.
- 13 Mateu, L., Tebe, C., Lose, C., Santos, J.R., Lladós, G., López, C., ... Massanella, M. (2023). Determinants of the onset and prognosis of the post-COVID-19 condition: a 2-year prospective observational cohort study. *The Lancet Regional Health – Europe*, 33. <https://doi.org/10.1016/j.lanpe.2023.100724>.

dig arbeidsongeschikt is,¹⁴ wat leidt tot een jaarlijkse kostenpost van 1,8 miljard euro.¹⁵ In Duitsland bedroegen de jaarlijkse kosten van long covid alleen al dat jaar 11,5 miljard euro.¹⁶ Het aantal arbeidsongeschikten door ziekte is in Duitsland sinds de pandemie verdrievoudigd en wordt grotendeels toegeschreven aan long covid.¹⁷ Long covid is dus een acuut en accumulatief medisch en volksgezondheidsprobleem met ernstige sociaaleconomische gevolgen dat onze dringende en uiterste aandacht verdient.¹⁸

Echter, long covid blijft een ‘diagnose van uitsluiting’;¹⁹ in medische zin omdat het een diagnose betreft die vaak wordt bereikt door een eliminatieproces, maar ook als een diagnose van maatschappelijke uitsluiting. Dit geldt met name in Nederland, waar ondanks de internationale erkenning dat long covid een dreigende volksgezondheids-crisis vormt, het beleid en het publieke debat worden gekenmerkt door een onderschatting, zo niet ontkenning, van de omvang en ernst van long covid. Dit heeft geresulteerd in de uitsluiting van mensen met long covid uit het sociale en politieke leven; een uitsluiting die in schril contrast staat met de centrale rol die idealen van inclusie,

14 Kuipers, E. (2022). Antwoorden op Kamervragen over de motie over langdurige COVID. Tweede Kamer der Staten-Generaal. www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/19/antwoorden-op-kamervragen-over-de-aangenomen-motie-inzake-long-covid.

15 Koolman, X. (2022, 8 september). Elk coronajaar kost mogelijk 180 miljard aan Long Covid schade. NPO, Radio 1.

16 Gandjour, A. (2023). Long COVID: costs for the German economy and health care and pension system. *BMC Health Services Research*, 23(1). <https://doi.org/10.1186/S12913-023-09601-6>.

17 In de longcovid-Facebookgroep LongCovidNL komt het vaak voor dat patiënten melding maken van baanverlies en werkloosheid als gevolg van long covid. In augustus 2023 dook er ook een verslag op van dakloosheid als gevolg van long covid; De Wel, V. (2022, 2 augustus). Mit Long Covid in den finanziellen Ruin. Tagesschau. www.praeventionstag.de/nano.cms/news/details/6664.

18 Maatschappelijk Impact Team (2023). Maatschappelijke gevolgen van long covid. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/mit-advies-maatschappelijke-gevolgen-van-long-covid.

19 Gotbaum, R., Vasquez, A., Hall, Y. & McComsey, G. (2023). The long haul of Long Covid. *The New England Journal of Medicine*, 389(15). <https://doi.org/10.1056/NEJMP2309483>.

pluralisme en solidariteit speelden in het Nederlandse pandemiebeleid in de eerdere fasen van de coronapandemie.

In deze bijdrage proberen we deze discrepantie te verklaren. In paragraaf 7.2 reconstrueren we wat kan worden gezien als een consistente politiek van onverschilligheid ten opzichte van long covid in Nederlandse parlementaire debatten in de periode 2020-2023. Vervolgens bespreken we drie verschillende factoren die deze politiek van onverschilligheid hebben vergemakkelijkt en ertoe hebben bijgedragen dat long covid een diagnose van uitsluiting is geworden. Dit zijn (1) de dominantie van wat we een ‘pandemisch dualisme’ noemen, of de focus op leven of dood, en de ontkenning van de ruimte tussen leven en dood waar long covid zich bevindt, (2) de vertaling van het fysieke isolement van longcovidpatiënten naar politiek isolement, en (3) een verschuiving in het pandemische discours van de regering van een nadruk op solidariteit naar een nadruk op individuele verantwoordelijkheid als de manier om ‘terug te keren naar normaal’. Wij pleiten voor meer erkenning van het feit dat voor huidige en aanstaande longcovidpatiënten de pandemie nog niet voorbij is. We betogen dat onze gedeelde kwetsbaarheid voor long covid zou moeten fungeren als een basis voor blijvende solidariteit, die in een langdurige crisis zoals een pandemie meer geïnstitutionaliseerde solidaristische regelingen vereist dan waar tot nu toe in is voorzien.

7.2 Een politiek van onverschilligheid

De aanpak van long covid door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) kan worden gekarakteriseerd als een politiek van onverschilligheid; er is een terughoudendheid om de ziekte te monitoren, biomedisch onderzoek te financieren en passende behandeltrajecten op te zetten.

7.2.1 Onwil tot registratie en monitoring

Ondanks waarschuwingen en zorgen van internationale wetenschappers en gezondheidsinstellingen over de gevolgen van long covid al in maart 2020,²⁰ waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO),²¹ de Amerikaanse Centers for Disease Control and Prevention (CDC),²² de Britse NHS en het Duitse Robert Koch Instituut,²³ kwam long covid in Nederland pas in de zomer van 2021 langzaam in het politieke debat. Op dat moment begon de maatschappelijke druk namelijk toe te nemen om het aantal mensen met long covid te registreren en daarmee een beter overzicht van het probleem te krijgen. Toenmalig Minister van VWS Hugo de Jonge reageerde dat landelijke registratie ‘niet noodzakelijk’ en ‘onwenselijk’ was.²⁴ Deze

-
- 20 Fraser, E. (2020). Long term respiratory complications of covid-19. *BMJ*, 370. <https://doi.org/10.1136/BMJ.M3001>; Mahase, E. (2020). Covid-19: What do we know about ‘long covid’? *BMJ*, 370. <https://doi.org/10.1136/BMJ.M2815>; Scelfo, C., Fontana, M., Casalini, E., Menzella, F., Piro, R., Zerbini, A., ... Facciolongo, N.C. (2020). A dangerous consequence of the recent pandemic: early lung fibrosis following covid-19 pneumonia – case reports. *Therapeutics and Clinical Risk Management*, 16, 1039-1046. <https://doi.org/10.2147/TCRM.S275779>; Sudre, C.H., Murray, B., Varsavsky, T., Graham, M.S., Penfold, R.S., Bowyer, R.C., ... Steves, C.J. (2020). Attributes and predictors of Long-COVID: analysis of COVID cases and their symptoms collected by the Covid Symptoms Study app. *MedRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2020.10.19.20214494>; Townsend, L., Dyer, A.H., Jones, K., Dunne, J., Mooney, A., Gaffney, F., ... Conlon, N. (2020). Persistent fatigue following SARS-CoV-2 infection is common and independent of severity of initial infection. *PLoS ONE*, 15. <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0240784>; Vaes, A.W., Machado, F.V.C., Meys, R., Delbressine, J.M., Goertz, Y.M.J., Van Herck, M., ... Spruit, M.A. (2020). Care dependency in non-hospitalized patients with COVID-19. *Journal of Clinical Medicine*, 9(9), 1-11. <https://doi.org/10.3390/JCM9092946>.
- 21 World Health Organization (2020). Update 36. Long-term effects of COVID-19. www.who.int/publications/m/item/update-36-long-term-effects-of-covid-19.
- 22 Spectrum News (2020, 20 augustus). Dr. Anthony Fauci warns of COVID-19 long-term effects. *Spectrum Local News*. <https://spectrumlocalnews.com/tx/san-antonio/news/2020/08/20/dr--anthony-fauci-warns-of-covid-19-long-term-effects>.
- 23 Lenzen-Schutte, M. (2020). Long COVID: der lange Schatten von Covid 19. *Deutsche Aerzteblatt*, 117(49), A2416-B2036; Robert Koch Institut (2021, 26 november). Coronavirus SARS-CoV-2. *Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19*. www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html.
- 24 De Jonge, H. (2021). Commissiebrief inzake Verzoek om reactie op 10 puntenplan Long Covid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-566ceb5f-d09d-4b60-8794-6e819db39e13/pdf>, p. 4.

redenering werd voortgezet door de opvolger van De Jonge, Ernst Kuipers, die bij verschillende gelegenheden beweerde ‘niet te [hoeven] weten hoeveel mensen het exact zijn’,²⁵ dat we ook geen registratie hebben voor ziekten zoals reuma, dementie of parkinson,²⁶ en dat registratie te hoge kosten met zich meebrengt in een sector die moet bezuinigen.²⁷

Deze onwil om long covid te monitoren en te registreren staat in contrast met de omvang van surveillance, de monitoring en de dashboards die een integraal onderdeel waren van het pandemiebeleid in zijn acute fasen, waaronder de publicatie van infectiepercentages, ziekenhuisopnames en afvalwatermonitoring. De beleidsimplicaties zijn duidelijk. Het niet-registreren vertraagde de erkenning van long covid als een reëel probleem voor de volksgezondheid, en ondermijnde de mogelijkheid om een feitelijk geïnformeerde discussie te voeren over de omvang en ernst ervan.

7.2.2 Onwil om biomedisch onderzoek te financieren

In navolging van deze terughoudendheid om long covid goed te monitoren, zijn de investeringen in biomedisch onderzoek naar de ziekte in Nederland mager met een gemiddeld jaarlijks budget van 4,5 miljoen euro tussen 2020-2022. Dit contrasteert sterk met andere overheidsinvesteringen in pandemische maatregelen, met onder

25 Kuipers, in Faas, J. (2023, 23 april). Longcovid, niemand heeft er zin in. Medisch Contact. www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/blog/longcovid-niemand-heeft-er-zin-in.

26 Kuipers aan het woord in Van Mersbergen, S. & Klaassen, N. (2023, 16 mei). Na drie jaar eindelijk aandacht voor long covid: ‘Er is amper naar deze mensen omgekeken.’ Algemeen Dagblad. www.ad.nl/binnenland/na-drie-jaar-eindelijk-aandacht-voor-long-covid-er-is-amper-naar-deze-mensen-omgekeken~a5698264/?cb=7c92af75d538dd0f341af8f07e6de416&auth_rd=1.

27 Opl (2023, 22 maart). Minister Kuipers wil geen registratie van longcovidpatienten. www.youtube.com/watch?v=7R5Vdnk824A; NU (2023, 10 mei). Minister Kuipers ziet niks in landelijke registratie van patiënten met postcovid. www.nu.nl/coronavirus/6263082/minister-kuipers-ziet-niks-in-landelijke-registratie-van-patienten-met-postcovid.html.

andere 350 miljoen voor testen voor toegang, 23 miljoen voor de ontwikkeling van de Coronamelder en een mondk maskerdeal van 1,7 miljard. In parlementaire discussies werden verschillende argumenten aangevoerd om dit gebrek aan investeringen te rechtvaardigen. De Minister van VWS beweerde dat er ‘genoeg werd gedaan’,²⁸ dat er een reeks biomedische studies plaatsvonden in Nederland,^{29,30} of dat er financiering beschikbaar zou komen op Europees niveau.³¹

Belangrijk is op te merken dat beslissingen om te investeren in long-covidonderzoek, en in het bijzonder biomedisch onderzoek, doorgaans werden genomen als reactie op druk door patiëntengroepen, medici en onderzoekers, in plaats van als overheidsinitiatief.³² In juni 2023 kondigde minister Kuipers een nieuwe investering aan van 32 miljoen euro over vier jaar, nadat er steeds meer stemmen opgingen voor meer financiering. Berekningen van ZonMw³³ geven

28 Van de Beek, J. (2022, 24 april). Maanden na coronabesmetting last van ernstige klachten: long-covid dreigt ‘stille pandemie’ te worden. De Limburger. www.limburger.nl/cnt/dmf20220422_93523593.

29 Kuipers, E. (2022). Rectificatie beantwoording Kamervragen over de aangenomen motie inzake Long COVID. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d898e81a20fd293b0101aca6540ca8c2f2b5f9c4/pdf>.

30 Deze bewering moest worden gecorrigeerd: slechts één van de twaalf studies die in 2021 werden gefinancierd, was biomedisch van aard.

31 Kuipers, E. (2023, 14 maart). Commissiedebat: EU-Gezondheidsraad. Tweede Kamer. <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2023-03-08/zorg-gezondheid/wttewaall-van-stoetwegenzaal/eu-gezondheidsraad-formele-eu-gezondheidsraad-14-maart-2023-14-00/onderwerp>.

32 Soms werden deze oproepen voor meer onderzoeksfinanciering met minachting ontvangen. Zo waarschuwde in maart 2023 een groep onderzoekers dat bestaande onderzoeksprojecten naar long covid, die in 2021 via ZonMw waren gefinancierd, ten einde liepen en dat er binnenkort geen longcovidonderzoek meer zou worden gedaan. Minister Kuipers beschuldigde deze onderzoekers van ‘paniek zaaien’ en drong erop aan dat ze ‘in plaats daarvan blij moesten zijn dat ze überhaupt hun mooie project konden doen’. Kuipers, E. (2022). Rectificatie beantwoording Kamervragen over de aangenomen motie inzake Long COVID. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d898e81a20fd293b0101aca6540ca8c2f2b5f9c4/pdf>; Commissie-vergadering: diverse onderwerpen met betrekking tot het COVID-19-virus. Tweede Kamer der Staten-Generaal. www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A01098.

33 ZonMw (2023). Post-COVID. Onderzoeksprogramma, kennisinfrastructuur en expertisenetwerk 2023-2026.

echter aan dat een groot deel van dit geld zal worden besteed aan administratieve kosten voor het coördineren van dit onderzoek, en dat het bedrag dat aan daadwerkelijk onderzoek wordt besteed net onder de 19 miljoen ligt, wat op een jaarlijks bedrag neerkomt dat niet aanzienlijk hoger is dan wat de overheid in eerdere perioden heeft uitgegeven. In oktober 2024 is een groep van veertig artsen en wetenschappers van vijf academische centra in Nederland – gefrustreerd door het ontbreken van voldoende overheidssteun – een eigen onderzoek gestart via crowdfunding door patiënten,³⁴ en proberen patiëntenorganisaties de politieke druk hoog te houden om zo meer financiering (ook voor behandelcentra) te waarborgen.

7.2.3 *Onwil om te behandelen*

Een soortgelijke onwil om de reikwijdte en urgentie van long covid te erkennen, zien we namelijk ook ten aanzien van behandeling. Vanaf juni 2022 begonnen artsen en medici van de groep ‘C-support’ aan de bel te trekken dat er meer moest worden gedaan aan de behandeling van longcovidpatiënten en dat er een fysiek medisch centrum gespecialiseerd in long covid moest komen.³⁵ Deze oproep werd ondersteund door twee moties van het parlement in juni 2022 en opnieuw in september 2022.^{36,37} In december 2022 kondigden ziekenhuizen aan dat de weinige bestaande poliklinieken voor longcovidpatiënten gesloten moesten worden wegens gebrek aan financiering.

34 De Visser, E. (2023, 20 oktober). Artsen en wetenschappers zijn het wachten op overheid beu en gaan zelf onderzoek doen naar postcovid. De Volkskrant. www.volkskrant.nl/wetenschap/artsen-en-wetenschappers-zijn-wachten-op-overheid-beu-en-gaan-zelf-onderzoek-doen-naar-postcovid~b5c4917b/.

35 Van Mersbergen, S. & Van Gaalen, E. (2022, 13 juni). Wetenschappers ontdekken steeds meer over long covid: ‘Niet één ziekte’. Het Parool. www.parool.nl/nederland/wetenschappers-ontdekken-steds-meer-over-long-covid-niet-ee-ziekte~b04dc3b2/.

36 Omtzigt, P., Simons, S., Van den Berg, J., Westerveld, L., Den Haan, L., Van Esch, E., ... Hijink, H.P.M. (2022). De aangenomen motie inzake Long COVID. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z15806&did=2022D33094.

37 Westerveld, L. & Kuiken, A. (2022). Motie 1978 (25295) – Stenogram. Ontwikkelingen rondom het coronavirus. Tweede Kamer der Staten-Generaal. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D03761&did=2023D03761.

Ondanks deze waarschuwingen stelde minister Kuipers ten eerste dat zijn ministerie geen poliklinieken zou financieren, waarmee de kwestie werd doorgeschoven naar verzekeringsmaatschappijen. Ten tweede stelde het Ministerie van VWS dat longcovidpatiënten überhaupt geen zorg in ziekenhuizen nodig zouden hebben,³⁸ de vraag waar ze dan wel behandeld zouden moeten worden openlatend. Tegen het plan voor een expertisecentrum heeft minister Kuipers zich vooralsnog verzet, en in plaats daarvan een netwerk van ‘deskundigen’ voorgesteld dat los zou staan van de patiëntenzorg.³⁹ Het was pas in het Tweede Kamerdebat over long covid in oktober 2023 dat minister Kuipers door de motie Drost – die de meerderheid van de Kamer kreeg – gedwongen werd om goede en complete zorg aan te bieden voor longcovidpatiënten, waaronder het openen van behandelcentra.⁴⁰ Echter, in december 2023 was hier nog geen vooruitgang in geboekt,⁴¹ en heeft de minister vlak voor het door de Kamer aangevraagde nieuwe longcoviddebat zijn ontslag ingediend. Het tweede longcoviddebat met zijn waarnemende opvolger moet op de datum van dit schrijven nog plaatsvinden.

Niet alle Nederlandse parlementsleden zijn zo terughoudend geweest om de ernst van long covid te erkennen als de minister die verantwoordelijk is voor het pandemiebeleid. Op 28 juni 2022 diende Pieter Omtzigt een Kamermotie in – gesteund door een meerderheid van het parlement – waarin hij antwoorden eiste over de omvang van

38 Kuipers, E. (2022). Antwoorden op Kamervragen over kinderen met post-COVID. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/16/antwoorden-op-kamervragen-over-kinderen-met-post-covid.

39 Kuipers, E. (2023). Diverse onderwerpen met betrekking tot het COVID-19-virus. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D05213&did=2023D05213.

40 PostCovid NL (2023). Motie Drost aangenomen maar Post-Covid organisaties bezorgd over uitvoering. www.postcovidnl.nl/nieuws/motie-drost-aangenomen-maar-post-covid-organisaties-bezorgd-over-uitvoering.

41 Deze bezorgdheid van de Kamer werd vooral gewekt door de uitzending van het televisieprogramma *Kassa* op 9 december 2023, waarin de minister vertelde dat er in Nederland geen behandelingen en behandelcentra komen en de longcovidbehandelingscentra in Duitsland afdeed als experimenteel en onverantwoord.

het probleem van long covid, en Sylvana Simons diende een motie in waarin zij vroeg om een publieke voorlichtingscampagne over long covid.^{42,43} Op 4 oktober 2023 vond een Kamerdebat plaats over long covid, na een campagne geleid door patiënten. Kamerleden, voornamelijk van voormalige oppositiepartijen SP, PvdA, Bijl en BBB, maar ook CU en CDA, hielden toespraken waarin de benarde positie van longcovidpatiënten naar voren werd gebracht.⁴⁴ Op deze verzoeken en moties is echter doorgaans met vertraging, afwijzing en onnauwkeurige of onvoorbereide antwoorden gereageerd. Zo moest het Kamerdebat over de '[l]ange termijn corona strategie' van 16 juni 2022 twee weken worden uitgesteld omdat minister Kuipers niet voorbereid was op de vragen over long covid die door oppositiepartijen werden gesteld. Ook in het op moment van schrijven recentste longcoviddebat op 4 oktober 2023 bleef de minister grotendeels ongevoelig voor de groeiende roep om verduidelijking en aanpassing van longcovidbeleid.

7.2.4 Duitsland: een politiek van erkenning

De marginalisatie van long covid is niet specifiek voor Nederland: het gebeurt wereldwijd. Maar een vergelijking met het longcovid-beleid van buurland Duitsland maakt de Nederlandse politiek van onverschilligheid op al deze niveaus (monitoring, onderzoek, behandeling) pijnlijk duidelijk. De Duitse Minister van Volksgezondheid heeft in november 2023 toegezegd 180 miljoen euro beschikbaar te stellen voor longcovidonderzoek en -behandeling voor een peri-

42 Omtzigt, P., Simons, S., Van den Berg, J., Westerveld, L., Den Haan, L., Van Esch, E., ... Hijink, H.P.M. (2022). De aangenomen motie inzake Long COVID. Tweede Kamer der Staten-Generaal. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z15806&did=2022D33094.

43 Simons, S. (2022). Motie van het lid Sylvana Simons over een campagne over de potentiële gevolgen van langdurige covid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z13404&did=2022D27631.

44 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). Debat over de maatschappelijke impact van het postcovidsyndroom. www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A05983.

ode van vier jaar – waarvan 51 miljoen ook specifiek voor kinderen met long covid.⁴⁵ De Duitse regering heeft stappen ondernomen om bureaucratische belemmeringen voor biomedische onderzoeksinitiatieven te versoepelen en een groot aantal universiteitsziekenhuizen is momenteel betrokken bij biomedisch onderzoek naar long covid.⁴⁶ Wat de behandeling betreft zijn er momenteel 109 gespecialiseerde covidklinieken in Duitsland (92 voor volwassenen en 17 voor kinderen).^{47,48} Hoewel er geen genezing is voor long covid als zodanig, wordt offlabel medicatie regelmatig voorgeschreven om de symptomen te verlichten. Tegelijkertijd heeft de overheid het voorschrijven van offlabel medicatie waarvan bekend is dat zij helpt bij long covid vergemakkelijkt.⁴⁹ Belangrijk is dat, terwijl de dominante benadering van de behandeling van long covid in Nederland paramedisch blijft, waarbij patiënten worden doorverwezen naar fysio-, ergo- en psychotherapie, long covid in Duitsland voornamelijk wordt behandeld als een biomedische aandoening.⁵⁰

45 Wölfkamp, V. (2023, 17 november). 180 Millionen Euro für Long-Covid-Forschung. Tageschau. www.tagesschau.de/inland/long-covid-forschung-100.html; Süddeutsche Zeitung (2023, 12 september). Lauterbach will 100 Millionen Euro für Long-Covid-Forschung. www.sueddeutsche.de/gesundheit/gesundheits-lauterbach-will-100-millionen-euro-fuer-long-covid-forschung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230912-99-166636.

46 Scholz, O. (2023, 11 augustus). Bürgerdialog mit Olaf Scholz. Phoenix. www.ardmediathek.de/video/phoenix-vor-ort/buergerdialog-mit-olaf-scholz/phoenix/Y3jpZDovL3Bob2VuaXguZGUvMzIxODYyOQ?fbclid=IwAR1Ik8E1m7ar3oSpVUgdxylM9c7XIWzBM4Pd5OzXSO-esK4AZa-piCnzpc.

47 In augustus 2023 waren deze 109 klinieken zo overspoeld door het aantal longcovidpatiënten dat de meeste een plafond moesten instellen voor nieuwe opnames.

48 Bundesgesundheitsministerium (2023). Service telephone and regional clinic search. BMG Long Covid Initiative. www.bmg-longcovid.de/en/service/telephone-service-and-points-of-contact-in-your-area.

49 En in het voorjaar van 2024 zal het Ministerie van Volksgezondheid een officiële lijst met offlabel medicijnen voor long covid publiceren om het voorschrijven daarvan te vergemakkelijken. Bundesgesundheitsministerium (2022, januari). Neue Erkenntnisse zu Long COVID bei Kindern und Jugendlichen. BMG-Initiative Long COVID. www.bmg-longcovid.de/zeitstrahl/long-covid-bei-kindern-und-jugendlichen.

50 Rucker, M. (2023, 31 oktober). Widersprüche und Kontroversen zur Frage der Psychosomatik von Long-Covid. Riffreporter. <https://web.de/magazine/gesundheits/widersprueche-kontroversen-frage-psychosomatik-long-covid-38798344>.

Bovendien wordt in Duitsland het fysiek en mentaal beperkende karakter van long covid politiek en publiekelijk erkend, terwijl het in Nederland tot voor kort veel minder vaak in het publieke debat of de media kwam. Duitse politici, onder wie Minister van Volksgezondheid Karl Lauterbach, bondskanselier Olaf Scholz en oppositieleider Friedrich Merz, hebben in het openbaar gesproken over long covid als een medische noodsituatie,⁵¹ de verwoestende gevolgen ervan⁵² en de noodzaak om prioriteit te geven aan doelstellingen om het te genezen.⁵³ De regering heeft ook geïnvesteerd in de bewustmaking van het publiek, waaronder een publieke nationale tournee van de vicepresident langs longcovidklinieken en patiëntengroepen, een informatiecampagne gericht op de algemene bevolking, patiënten en medisch specialisten, evenals grote billboards in Duitse steden en paginagrote advertenties in nationale kranten.⁵⁴

De Nederlandse politiek van onverschilligheid ten aanzien van long covid heeft desastreuze gevolgen gehad voor het groeiende aantal mensen in Nederland dat lijdt aan long covid. Het heeft geleid tot vertragingen in onderzoek, nalatigheid in behandeling en zorg, en een gebrek aan zowel erkenning als kennis over preventieve maatregelen.⁵⁵ Dat heeft geresulteerd in de marginalisatie en isolatie van

51 Bundesgesundheitsministerium (2023, 19 november). Twitter, @BMG_Bund. https://x.com/BMG_Bund/status/1593927490757689347?s=20.

52 Scholz, O. (2023, 11 augustus). Bürgerdialog mit Olaf Scholz. Phoenix. www.ardmediathek.de/video/phoenix-vor-ort/buergerdialog-mit-olaf-scholz/phoenix/Y3JpZDovL3Bob2VuaXguZGUvMzIxODYyOQ?fbclid=IwAR1Ik8E1m7ar3oSpVUgdxylIIM9c7XIWzBM4Pd5OzXSO-esK4AZa-piCnzpc.

53 Friedrich, M. (2023, 8 november). Fraktionsvorsitzender Friedrich Merz zum Fachgespräch Long COVID, ME/CFS & Post-Vac-Syndrom – YouTube. CDU/CSU-Bundestagsfraktion Youtube Channel. www.youtube.com/watch?v=_KWMhqqK3Lc.

54 Dit betekent niet dat ook Duitse patiënten niet kampen met grote problemen: niet alle medische kennis over long covid sijpelt even goed door naar huisartsen en andere medisch specialisten, niet alle patiënten worden even goed geholpen door de bestaande offlabel medicijnen, en vooral mensen met zware long covid ervaren regelmatig stigmatisering.

55 Onder preventieve maatregelen worden bijv. luchtreiniging, maar ook FFP2- en FFP3-maskers en vaccinaties verstaan (ook al hebben deze laatste maar een beperkte invloed).

honderdduizenden burgers. Dat is niet alleen opmerkelijk in vergelijking met de aanpak in buurland Duitsland, het is ook verrassend in het licht van de nadruk op solidariteit en inclusie, die een groot deel van het Nederlandse pandemiebeleid en het publieke debat in het eerste jaar van de pandemie kenmerkte. In vergelijking met het gevoel van collectieve verantwoordelijkheid dat werd bevorderd door regels en beleid in de acute fasen van de pandemie, zien we bij long covid een gebrek aan solidariteit en wijdverbreide uitsluiting. In de volgende paragrafen proberen we dit contrast te verklaren door drie factoren te belichten die ertoe hebben bijgedragen dat long covid in Nederland een diagnose van uitsluiting is geworden.

7.3 **Pandemisch dualisme: alleen leven of dood, niet levende dood**

‘Ik ben noch levend noch dood. Ik zit ertussenin, me bewust zijnde van mijn doodsheid terwijl ik hier lig.’ (Persoonlijk dagboek, 4 oktober 2022)

Wat wij ‘pandemisch dualisme’ noemen, verwijst naar de focus in het Nederlandse pandemiebeleid op leven of dood, of ernstige versus milde infecties; een focus die leidde tot een veronachtzaming van de ernstige langeretermijngezondheidsrisico’s van milde covidinfecties, zoals long covid. Toen de pandemie uitbrak, was de onmiddellijke aandacht in Nederland niet zozeer gericht op het stoppen van de verspreiding van een zeer overdraagbaar virus, maar op het vertragen van de verspreiding, of ‘afvlakken van de curve’, met name om te voorkomen dat de ziekenhuisvoorzieningen zouden overlopen.⁵⁶ Dit doel vertaalde zich al vroeg in twee onderling gerelateerde benaderingen: het bereiken van groepsimmunitet en het beschermen van de intensivereafdelingen van het land tegen instorting – beide gebaseerd op het ontzeggen van long covid.

56 Scholen veilig (2020, 16 juni). Wat is er aan de hand met al die #besmettingen nu op #scholen? Oh ja, ‘voortkabbelen’. Om even het geheugen op te frissen, of wie het gemist heeft, kijktip [Tweet]. X (voorheen Twitter). https://twitter.com/sdicht/status/1272904215812341761?s=12&t=bW_7meDwmsKUGSJ5YbXGFQ.

Groepsimmunitet, de indirecte bescherming tegen infectieziekten die optreedt wanneer een groot deel van de bevolking immuun is voor een virus door vaccinatie of immuniteit ontwikkeld heeft door eerdere infectie, was gebaseerd op een dualistische perceptie van de gevolgen van COVID-19 voor de gezondheid. Door verspreiding van het virus toe te staan wordt ervan uitgegaan dat de weinigen – de kwetsbaren en de ouderen – (bijna) dood kunnen gaan, maar dat het grootste deel van de bevolking niet ziek wordt en niet meer lijdt dan een gewone verkoudheid of griep. In het geval van COVID-19 was groepsimmunitet niet alleen praktisch onmogelijk, maar ook ethisch problematisch: een verhoogde viruscirculatie zou ongetwijfeld de kwetsbare bevolkingsgroepen bereiken met mogelijk dodelijke gevolgen, snelle virale mutaties vergemakkelijken die steeds moeilijker op te sporen zijn, en gezondheidsgevolgen op lange termijn hebben (zoals long covid, maar ook de vergrote kans op hart- en vaatziekten, alzheimer, parkinson, diabetes en andere aandoeningen). Toch is groepsimmunitet wat de regering voor ogen had. Op 16 maart 2020 legde premier Mark Rutte in een dramatische televisietoespraak uit dat het Nederlandse beleid gericht zou zijn op het bereiken van groepsimmunitet, waarvoor ten minste 50 tot 60% van de bevolking besmet zou moeten zijn.⁵⁷ Deze uitspraken werden rond dezelfde tijd ook ondersteund door Outbreak Management Team (OMT)-leden Marc Bonten en Marion Koopmans in andere contexten.

Na hevige publieke kritiek beweerde de regering dat groepsimmunitet nooit een beoogd doel is geweest. Maar het bleef impliciet een doel in het overheidsbeleid. Dit blijkt onder meer uit de vanaf 2021 aan belang winnende vergelijking van covidinfecties met verkoudheid. In juli 2021 verklaarde Jaap van Dissel, het hoofd van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM): ‘Het doel van het OMT is niet het voorkomen van neusverkoudheid en milde

57 Rutte, M. (2020, 16 maart). TV-toespraak van minister-president Mark Rutte. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/03/16/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte.

ziekten. Wat wij willen voorkomen is overbelasting van de zorg en we willen de kwetsbaren beschermen.⁵⁸ Belangrijk is, voegde Van Dissel eraan toe, dat voor zover ouderen op dat moment al hun eerste vaccinaties hadden gekregen, ‘kwetsbare’ mensen geen risico meer liepen. Met andere woorden, het virus kon vrijer rondgaan en groepsimmuniteit kon weer een doel worden om te bereiken. In toenemende mate bagatelliseerde de overheid zelf de gezondheidsbedreiging van COVID-19 door covid actief te vergelijken met verkoudheid en griep.⁵⁹ Dit mondde uiteindelijk uit in het schrappen van alle beschermende maatregelen (inclusief isolatie en testen) door Ernst Kuipers, omdat ‘het ziektebeeld nu niet meer verschilt van de gewone griep’.

Dergelijke vergelijkingen van covid met een gewone verkoudheid of zelfs griep zijn onjuist. Hoewel SARS-COV-19 in de luchtwegen begint, dringt het verschillende organen, bindweefsels, maar ook het bloed binnen, waar het microstolsels naast multisystemische orgaanveranderingen en ziekten veroorzaakt. Deze worden vaak pas in een later stadium merkbaar.⁶⁰

58 NRC (2021, 7 juli). Van Dissel: coronameldingen ‘fluïde’ begrip geworden. www.nrc.nl/nieuws/2021/07/07/van-dissel-coronameldingen-fluïde-begrip-geworden-a4050165.

59 Klaassen, N. (2022, 2 april). Corona is voortaan een gevaarlijke griep, met die realiteit moeten we leven volgens minister Kuipers. Het Parool. www.parool.nl/nederland/corona-is-voortaan-een-gevaarlijke-griep-met-die-realiteit-moeten-we-leven-volgens-minister-kuipers~b67bce1/; Ministerie van VWS (2022, 7 december). Wat is het verschil tussen het corona- en griepvirus? College 7 met professor Van Dongen.

60 Spiegel (2023, 18 september). Lauterbach zu Corona: ‘Die Covid-Infektion ist kein Erkältung’. Der Spiegel. www.spiegel.de/politik/deutschland/karl-lauterbach-zu-corona-die-covid-infektion-ist-keine-erkaeltung-a-371478e1-0245-4296-bad3-8cafc72de022; zie ook Perico, L., Benigni, A., Casiraghi, F., Ng, L.F.P., Renia, L. & Remuzzi, G. (2021). Immunity, endothelial injury and complement-induced coagulopathy in COVID-19. *Nature Reviews Nephrology*, 17(1), 46-64. <https://doi.org/10.1038/S41581-020-00357-4>;

Zhao, W., Li, H., Li, J., Xu, B. & Xu, J. (2022). The mechanism of multiple organ dysfunction syndrome in patients with COVID-19. *Journal of Medical Virology*, 94(5), 1886-1892. <https://doi.org/10.1002/JMV.27627>.

Bovendien zijn deze vergelijkingen misleidend. Ze bagatelliseren de ernstige gezondheidsrisico's die zelfs een milde covidinfectie met zich meebrengt voor verder gezonde mensen. Dit ondanks waarschuwingen die al in 2020 zijn gedaan door internationaal bekende personen en instellingen op het gebied van de volksgezondheid. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde recentelijk dat de beperkte focus van de overheid op ic-bedden een 'kortetermijnstrategie' was, die onvoldoende rekening hield met de groeiende kennis van de risico's van long covid.⁶¹ Toch creëerde de dualistische tegenstelling tussen leven en dood (dus tussen ernstige en milde ziekte) een situatie waarin long covid nooit werd beschouwd als onderdeel van de Nederlandse covidstrategie voor de volksgezondheid. Zoals Marion Koopmans toegaf, kwam het in het eerste jaar van de pandemie in geen van de rapporten over covid voor, werd het voorkomen ervan nooit als doel genoemd, en heeft het OMT er nooit een aanbeveling over gedaan.⁶²

Maar ook, een gewone verkoudheid wordt overwonnen. Echter, covid is geen gewone verkoudheid en dus zal long covid, zoals steeds meer onderzoek aantoont, niet verdwijnen. Sterker nog, het aantal long-covidpatiënten zal toenemen. Terwijl voorheen werd aangenomen dat de meeste mensen met long covid binnen een jaar herstelden, schetsen recentelijke onderzoeken een negatiever beeld – bijvoorbeeld dat slechts 7,6% van de patiënten (voornamelijk degenen met minder dan drie symptomen) binnen twee jaar herstelt.⁶³ De nadruk

61 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023, 25 oktober). Aanpak coronacrisis. Deel 3: januari 2020-september 2022. www.onderzoeksraad.nl/nl/page/20377/aanpak-coronacrisis-deel-3.

62 Van Mersbergen, S. & Klaassen, N. (2023, 16 mei). Na drie jaar eindelijk aandacht voor long covid: 'Er is amper naar deze mensen omgekeken'. Algemeen Dagblad. www.ad.nl/binnenland/na-drie-jaar-eindelijk-aandacht-voor-long-covid-er-is-amper-naar-deze-mensen-omgekeken~a5698264/?cb=7c92af75d538dd0f341af8f07e6de416&auth_rd=1.

63 Mateu, L., Tebe, C., Loste, C., Santos, J.R., Lladós, G., López, C., ... Massanella, M. (2023). Determinants of the onset and prognosis of the post-COVID-19 condition: a 2-year prospective observational cohort study. *The Lancet Regional Health – Europe*, 33. <https://doi.org/10.1016/j.lanep.2023.100724>.

op leven of dood, op ernstige versus milde verkoudheidsachtige infecties, ontkent de ruimte waarin long covid zich bevindt, ergens in het midden, een chronische toestand tussen leven en dood. Sterker nog, ‘leven-dood’ is een term die patiënten vaak gebruiken om hun ervaring met long covid te beschrijven, zoals een van de auteurs uit voorlopige interviews heeft opgemaakt. Patiënten hebben het erover dat ze gereduceerd zijn tot hun naakte lichamelijke bestaan, een pijnlijke bijna vegetatieve toestand waarin het vermogen om zich in de wereld te manifesteren vernietigd is. De zwaarst getroffen liggen in donkere kamers met oordoppen in – te zeer aangetast door geluid of licht – voor periodes die jaren duren. ‘Mensen kunnen omgaan met leven of dood’, legde een patiënt uit. ‘Ze weten wat het is en kunnen er iets mee doen. Maar wat ertussenin zit, leven-dood, daar hebben ze geen idee van’ (persoonlijke communicatie 6 april 2023).

7.4 De long covid-Catch 22: fysiek isolement wordt politiek isolement

De tweede factor die long covid versterkt als een ziekte van uitsluiting is wat we de ‘long covid Catch 22’ noemen, het feit dat het fysieke isolement dat longcovidpatiënten ten gevolge van hun ziekte hebben, zich vertaalt in een de facto politiek isolement en zwijgen. Door long covid zijn de meeste patiënten lange tijd aan huis of bed gebonden. Post-exertion malaise (PEM), de verergering van symptomen na zelfs een kleine fysieke of mentale inspanning,^{64,65} is een van de veelvoorkomende symptomen van long covid. Dit betekent dat vaak de kleinste inspanning, zoals douchen of een kort gesprek voeren, resulteert in een terugslag die dagen, weken of zelfs maanden nodig heeft om te herstellen. ‘Hersenenmist’, een ander veelvoorkomend symptoom en een eufemisme voor wat patiënten melden als ‘leven onder een ijskap’

64 Flemming, R. (2020, 18 november). ME and post-exertional malaise: ‘It is much more than fatigue and stiffness’. ME Association.

65 Jason, L.A. & Dorri, J.A. (2022). ME/CFS and post-exertional malaise among patients with Long COVID. *Neurology International* 2023, 15(1), 1-11. <https://doi.org/10.3390/NEUROLINT15010001>.

in plaats van gewoon ‘mist’,⁶⁶ omvat terugkerend geheugenverlies, verwarring, concentratieproblemen en andere cognitieve stoornissen.

Deze en andere symptomen vertalen zich gemakkelijk in belemmeringen voor de meest basale aspecten van deelname aan het sociale leven,⁶⁷ laat staan deelname aan het politieke leven in de vorm van organiseren, demonstreren of op een andere manier de stem van longcovidpatiënten laten horen. Voor zover patiënten wel proberen deel te nemen aan het sociale of politieke leven, gebeurt dit vaak op hun ‘betere momenten’, wat een misleidend beeld geeft van de ernst van de ziekte. Patiënten klagen dan ook vaak dat anderen hen alleen zien als ze zich wat beter voelen, en niet tijdens de voorbereiding en de nasleep die deze betere momenten vereisen. Net als bij andere onzichtbare ziekten en handicaps ervaren patiënten dus vaak een publieke onderschatting van de ernst van hun ziekte en krijgen ze opmerkingen als ‘maar je ziet er goed uit’, omdat hun lijden aan het zicht van het publiek wordt onttrokken. Deze sociale en politieke uitsluiting wordt nog verergerd door het risico van herbesmetting voor mensen die lijden aan long covid. Bij 80% van de patiënten verergert een herbesmetting de symptomen aanzienlijk.⁶⁸ Dit risico wordt nog groter in een publieke sfeer waar beschermende maatregelen zoals afstand nemen en maskeren volledig zijn afgeschaft.

66 Mendenhall, E. & Kaplan, K. (2023, 12 mei). The ‘brain fog’ of Long COVID is a serious medical issue that needs more attention. *The Scientific American*. www.scientificamerican.com/article/the-brain-fog-of-long-covid-is-a-serious-medical-issue-that-needs-more-attention/.

67 Maatschappelijk Impact Team (2023). Maatschappelijke gevolgen van long covid. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/mit-advies-maatschappelijke-gevolgen-van-long-covid.

68 Bowe, B., Xie, Y. & Al-Aly, Z. (2022). Acute and postacute sequelae associated with SARS-CoV-2 reinfection. *Nature Medicine*, 28(11), 2398-2405. <https://doi.org/10.1038/S41591-022-02051-3>; Cooney, E. (2023, 20 september). Experts study whether long Covid risk adds up with each reinfection. *STAT News: Reporting from the Frontiers of Health and Medicine*. www.statnews.com/2023/09/20/do-long-covid-odds-increase-with-second-infection/; Joi, P. (2022, 15 september). New survey suggests reinfection worsens Long COVID. *Gavi, the Vaccine Alliance*. www.gavi.org/vaccineswork/new-survey-suggests-reinfection-worsens-long-covid.

Het fysiek-politieke isolement en de monddoodmaking van long-covidpatiënten contrasteren hier met de aanwezigheid van enkele andere minderheidsgroepen, namelijk covidontkenners en andere 'laterale denkers'. Covidontkenners manifesteerden zich fysiek op straat, lieten hun mening horen en voerden acties uit op manieren die zeer zichtbaar waren, waardoor ze een belangrijk segment van de kritiek en oppositie tegen het Nederlandse covidbeleid konden domineren, terwijl ze anderen marginaliseerden. Democratisch pluralisme is er niet bij gebaat als de luidste stemmen de stemmen zijn die tellen. In Nederland kwamen pluralisme en democratie in het pandemie-debat meer neer op het betrekken van deze luide stemmen dan diegenen, zoals longcovidpatiënten, die geen of nauwelijks stem hadden en hebben.

Desondanks vechten longcovidpatiënten al sinds 2021 om hun stem te laten horen. Op dit moment bestaan er vijf patiëntengroepen in Nederland – PostCovid NL, Long Covid Nederland, Kinderen met Long Covid, Niet Hersteld en Stichting Long Covid – die als doel hebben om de bekendheid van long covid (ook onder kinderen) te vergroten en om meer gecoördineerd biomedisch onderzoek en behandeling te bewerkstelligen. Ook heeft Stichting Long Covid als doel om onderzoek naar long covid te faciliteren en te verspreiden door middel van crowdfunding en private financiering. Belangrijk is dat, zoals Jimmy Dijk (SP) in het parlement erkende, het de niet-aflatende campagne van deze groepen en individuele patiënten was die het parlementaire debat over long covid in oktober 2023 'afdwong', waarbij patiëntengroepen een 'stembusakkoord' presenteerden, een korte collectieve actie.⁶⁹

Deze acties en organisatie brengen hoge fysieke kosten met zich mee voor mensen die toch al grotendeels aan huis gebonden zijn.

⁶⁹ Zurhake, S. (2023, 4 oktober). Longcovidpatiënten willen politieke partijen strikken voor een stembusakkoord. NOS. <https://nos.nl/artikel/2492880-longcovidpatienten-willen-politieke-partijen-strikken-voor-een-stembusakkoord>.

Slechts een handvol patiënten kon daadwerkelijk aanwezig zijn bij het Kamerdebat in oktober 2023, en bijna allemaal kregen ze een forse terugslag in de dagen daarna. De hoge gezondheidskosten van fysieke deelname betekenen dat het meeste longcovidactivisme online plaatsvindt, op socialemediaplatforms zoals Twitter en in Facebookgroepen, of via online bijeenkomsten, in plaats van op het Malieveld en in het parlement. Hoewel de online wereld fysieke obstakels voor activisme kan verminderen, brengt deze ook nadelen met zich mee in de vorm van ‘echokamers’,⁷⁰ waardoor invloedrijke individuen en patiëntengroepen vooral groepen bereiken die al betrokken zijn bij/bekend zijn met long covid. Het was eigenlijk pas na de uitzending van het televisieprogramma *Kassa* op 9 december 2023 dat er langzaam een verschuiving met betrekking tot long covid in het publieke debat plaatsvond.⁷¹

7.5 Het einde van pandemische solidariteit

De derde factor die long covid in Nederland als een ziekte van uitsluiting heeft versterkt, is de afwezigheid van solidariteit met deze groep patiënten, mede veroorzaakt door een verschuiving in het overheidsdiscours van pandemische solidariteit naar een ‘terugkeer naar normaal’, gebaseerd op een grotere individuele verantwoordelijkheid. Net als in andere landen waren oproepen tot solidariteit alomtegenwoordig in de beleidsvorming in Nederland aan het begin van de

70 Moeller, J. & Helberger, N. (2018). Beyond the filter bubble: concepts, myths, evidence and issues for future debates. University of Amsterdam. www.ivir.nl/publicaties/download/Beyond_the_filter_bubble__concepts_myths_evidence_and_issues_for_future_debates.pdf.

71 Hier zijn twee redenen voor: de eerste is dat dit programma voor het eerst goed liet zien hoe invaliderend de zware vorm van long covid werkelijk is (namelijk door het verhaal van Melissa). De tweede reden is dat deze beelden werden gevolgd door uitspraken van Kuipers dat er in Nederland geen behandelingen zullen plaatsvinden, nadat een andere deelnemster (een van de auteurs van dit essay) net had laten zien dat de behandelingen in Duitsland haar goed geholpen hebben. Mogelijkerwijs werd hiermee het schandaal van long covid voor het eerst goed zichtbaar. De fysieke kosten voor getroffen longcovidpatiënten om aan dit soort uitzendingen en media-aandacht mee te werken moeten alleen helaas echt niet onderschat worden.

pandemie. In de campagne ‘Alleen samen krijgen we corona onder controle’ werd een beroep gedaan op solidariteit. Burgers werden aangemoedigd om zich te houden aan maatregelen die de verspreiding van het virus zouden vertragen en zouden moeten voorkomen dat de gezondheidszorg zou instorten. Ook werden burgers gestimuleerd om de vaccinatiegraad te verhogen en om hulp te bieden aan mensen in nood. De alomtegenwoordigheid van de zin ‘Alleen samen krijgen we corona onder controle’ is veelzeggend. Het lichte billboards op langs snelwegen en in stadscentra, het begeleidde alle overheidscommunicatie, en het was geplakt op de vertrouwde blauwe muren van de perskamer waar Rutte en De Jonge hun persconferenties op televisie hielden.

Solidariteit is een krachtige motiverende waarde, maar ook fragiel. Hoewel ervaringen van solidariteitsacties onder individuen gebruikelijk zijn bij het uitbreken van crises, is solidariteit soms moeilijk vol te houden. In het regeringsdiscours zien we inderdaad een verschuiving van een nadruk op solidariteit aan het begin van de pandemie naar een nadruk op individuele verantwoordelijkheid vanaf begin 2021. In de persconferentie van 23 februari 2021 ging Rutte nogal ver in zijn erkenning van het feit dat de bevolking gebukt ging onder pandemische of ‘solidariteitsmoedigheid’. Gezien de toenemende economische, sociale en psychologische kosten van de pandemie, legde hij uit, was het tijd om een aantal van de pandemische maatregelen terug te draaien, om wat meer risico te nemen. Maar dit zou volgens hem gepaard moeten gaan met meer individuele verantwoordelijkheid: ‘Bij extra ruimte hoort extra verantwoordelijkheid voor ons allemaal (...). Ik zeg tegen iedereen die kijkt: uw gedrag doet ertoe.’⁷² Deze nadruk op individuele verantwoordelijkheid in het regeringsdiscours verving in toenemende mate oproepen tot solidariteit. In de persconferenties van januari 2022 werd de slogan ‘alleen samen’ compleet afgeschaft. In de persconferentie van 15 februari 2022 hief

72 Rutte, M. & De Jonge, H. (2021, 23 februari). Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge. Rijksoverheid.

Kuipers alle beschermende maatregelen van covid op, en toen hem werd gevraagd wat hij zou gaan doen voor kwetsbare mensen gaf hij geen concrete antwoorden. Het enige wat hij zei, was: '[D]it wordt een enge tijd voor kwetsbare mensen', en hij adviseerde hun om 'drukke gebieden te vermijden' en bezoekers te vragen om 'een test te doen voordat ze hen bezoeken', terwijl hij volhield dat het onze gezamenlijke verantwoordelijkheid was om hen te beschermen.⁷³ Toen een journalist vervolgens vroeg hoe hij die gezamenlijke verantwoordelijkheid kon uitoefenen en een kwetsbaar persoon kon herkennen, antwoordde Kuipers slechts met: 'Nee, nee, nou misschien kunt u iets zien, om te beginnen, aan de leeftijd en een inschatting maken, want leeftijd is een factor, maar voor de rest kunt u dat inderdaad niet.'⁷⁴ Daarin combineerde hij ableïsme met ageïsme en liet de journalist en de rest van de Nederlandse bevolking met lege handen achter.

Het beroep op individuele verantwoordelijkheid in relatie tot long covid is zowel onzinnig als onethisch. Ten eerste kunnen kwetsbare mensen zich niet hermetisch afsluiten van de samenleving. Ze moeten werken, zorgverleners bezoeken, ze hebben kinderen die naar school gaan en partners die deelnemen aan de samenleving. Ten tweede leidt het naast hun isolement ook tot stigmatisering en vaak antagonisme. In de context van de 'terugkeer naar normaal' is het dragen van beschermende maskers 'abnormaal' geworden en steeds meer sociaal onaanvaardbaar.⁷⁵ Longcovidpatiënten die maskers dragen, worden vaak belachelijk gemaakt en krijgen te maken met agressie in openbare ruimtes, waaronder schelden, spugen, slaan, duwen en zelfs opzettelijk hoesten en niezen.⁷⁶ Het belangrijkste is

73 Kuipers, E. (2022, 15 februari). Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister Kuipers. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2022/02/15/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-kuipers.

74 Ibid.

75 Vanaf het begin van de pandemie is Nederland veel terughoudender geweest met het dragen van maskers dan andere landen, waarbij het RIVM het wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van maskers expliciet ondermijnde.

76 Dit is gebaseerd op persoonlijke ervaringen van een van de auteurs en op persoonlijke communicatie met een groot aantal longcovidpatiënten.

misschien wel dat de terugkeer naar het normale leven via geïndividualiseerde verantwoordelijkheid gebaseerd is op een onderscheid tussen kwetsbaren en niet-kwetsbaren, dat in het geval van long covid gewoonweg niet kan worden gehandhaafd. Long covid treft niet alleen medisch kwetsbare groepen, maar kan iedereen treffen die ouder is dan zes maanden. Het maakt weinig uit hoe ernstig de oorspronkelijke infectie was. Elke nieuwe infectie brengt een nieuwe kans van 10-15% op long covid met zich mee en kan dat risico zelfs verhogen.⁷⁷ Met andere woorden, als het op long covid aankomt, zijn we allemaal kwetsbaar.

7.6 Conclusie

Het is die gedeelde kwetsbaarheid die ten grondslag ligt aan de uitvoering van sociale solidariteit. Verzekeringen, openbare gezondheidszorg, sociale vangnetten, het gaat allemaal om het bundelen van risico's in onzekere situaties. Als individuen zijn we bijzonder kwetsbaar voor gebeurtenissen die buiten onze controle liggen, zoals ongevallen of ziekte. Samen staan we sterker in het licht van deze gebeurtenissen en samen zijn we als samenlevingen veerkrachtiger. Dat was in het begin van de pandemie duidelijk, zelfs voor traditionele liberalen als de VVD, toen de publieke leus gold 'Alleen samen krijgen we corona onder controle.' Maar tegen de tijd dat long covid een echt probleem werd om aan te pakken, was er weinig van die solidariteit over. Solidariteitsmoeheid is een manier om dit te verklaren. In plaats van een discours van terugkeren naar normaal via meer individuele verantwoordelijkheid en de isolatie van de kwetsbaren, had de regering ook kunnen kiezen voor het bieden van institutionele steun om solidariteitsmoeheid af te wenden en om solidariteit in lang-

77 Bowe, B., Xie, Y. & Al-Aly, Z. (2022). Acute and postacute sequelae associated with SARS-CoV-2 reinfection. *Nature Medicine*, 28(11), 2398-2405. <https://doi.org/10.1038/S41591-022-02051-3>;

Bowe, B., Xie, Y. & Al-Aly, Z. (2023). Postacute sequelae of COVID-19 at 2 years. *Nature Medicine*, 29(9), 2347-2357. <https://doi.org/10.1038/s41591-023-02521-2>.

durige crises te behouden en te faciliteren.⁷⁸ Interpersoonlijke daden van solidariteit, zoals klappen voor gezondheidswerkers, of boodschappen doen voor je bejaarde burens, zijn op de lange termijn moeilijk vol te houden – en onvoldoende om een samenleving door een crisis zoals een pandemie te loodsen, die alleen maar langetermijneffecten kan hebben. Wat nodig is, is een infrastructuur van solidariteit,⁷⁹ regelingen die zijn opgezet door regeringen die solidariteit op maatschappelijk niveau tot stand brengen, of wat Prainsack en Buyx ‘institutionele’ solidariteit noemen.⁸⁰ In het geval van long covid had dit kunnen bestaan, en kan dit nog steeds bestaan, door middelen als investeringen in onderzoek en behandeling, het vergroten van het maatschappelijke begrip (bijv. door voorlichtingscampagnes), mogelijkheden voor meer online werken en online onderwijs voor long-covidpatiënten, verlengd betaald ziekteverlof, de normalisatie van het dragen van maskers en andere regelingen om inclusie in plaats van uitsluiting van longcovidpatiënten te ondersteunen. Die erkenning, dat voor een grote en groeiende groep mensen de pandemie nog niet voorbij is, is broodnodig.

-
- 78 Fuks, N., Van der Steen, M., Sharon, T., Lanzing, M., Siffels, L. & Paul, K. (2021). Hoe blijven we solidair in een pandemie? Bij Nader Inzien. <https://bijnaderinzien.com/2021/05/20/hoe-blijven-we-solidair-in-een-pandemie/>; West-Oram, P. (2021). Solidarity is for other people: identifying derelictions of solidarity in responses to COVID-19. *Journal of Medical Ethics*, 47(2), 65-68. DOI: 10.1136/medethics-2020-106522; Kieslich, K., Fiske, A., Gaille, M., Galasso, I., Geiger, S., Hangel, N., ... Zimmermann, B. (2023). Solidarity during the COVID-19 pandemic: evidence from a nine-country interview study in Europe. *Medical Humanities*. doi.org/10.1136/medhum-2022-012536.
- 79 Lievevrouwe, E. & Van Hoyweghen, I. (2020, 24 december). Respect voor de gezondheidszorg geeft ‘dappere Belgen’ moed om solidair te blijven. KU Leuven Blogt: Groepsblog van personeel en studenten van de KU Leuven. <https://kuleuvenblogt.be/2020/12/24/respect-voor-de-gezondheidszorg-geeft-dappere-belgen-moed-om-solidair-te-blijven/>.
- 80 Prainsack, B. & Buyx, A. (2017). *Solidarity in biomedicine and beyond*. Cambridge University Press.

PLURALISME EN BESTUUR

8

VERTROUW DE SAMENLEVING, OOK IN DE AANPAK VAN EEN CRISIS

Paul Depla

Een crisis wordt vaak vanuit één centraal gedefinieerd perspectief aangepakt. Vanuit de veronderstelling dat tijdens een crisis geen plaats is voor onzekerheid, debat en getreuzel. Ook bij de coronacrisis zagen we na verloop van tijd dat de aanpak gecentraliseerd, verstatelijk en vanuit één enkelvoudig belang werd vormgegeven. Met als onbedoeld gevolg dat de samenleving zich meer en meer ging afkeren van die aanpak en het vertrouwen in de overheid verloor. Zeker bij langdurige en ongekende crises is het belangrijk dat de samenleving zich mede-eigenaar kan blijven voelen. Van een klassieke ‘commander-in-chief’ naar een ‘commander’s intent’, waarin pluraliteit geen probleem, maar uitgangspunt van handelen is.

8.1 Inleiding: voorbij klassieke crisishandboeken

Iedereen kan burgemeester worden. Er is geen beroepsopleiding voor het burgemeesterschap. Eenmaal benoemd volgt de scholing en training. Daarbij krijgt de aanpak van crises veel aandacht. Het zijn immers die momenten waarop een burgemeester het verschil kan en moet maken. Er is dan ook veel geschreven over de aanpak van

crises. De leerboeken zijn vrij eensluidend. Tijdens een crisis worden de vertrouwde democratische routines en procedures van het lokaal bestuur terzijde geschoven. De plurale, collegiale manier van besturen wordt vervangen door de eenhoofdige aansturing. De ‘commander-in-chief’ bepaalt de aanpak, zet de lijnen uit en neemt de beslissingen.

Besluitvorming wordt niet alleen gecentraliseerd, maar ook verstatelijkt: die commander-in-chief is de burgemeester, die formeel de opperbevelhebber is van de veiligheidsorganisaties als brandweer, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en politie. Ten tijde van een crisis heeft de burgemeester echter ook bevoegdheden ter beschikking waarmee de samenleving kan worden gedwongen zich te voegen naar de geformuleerde crisisaanpak. Via dwingende bestuursrechtelijke maatregelen als noodbevelen en noodverordeningen kan de burgemeester als eenhoofdige leider vergaande besluiten nemen.

Of beter gezegd: de burgemeester *moet* dit doen. Geen gedraal. Geen eindeloze discussies. Geen zoektochten naar compromissen. Geen eindeloze debatten. Geen gepolder. Een echte crisis laat dat niet toe. Tijdens een crisis moeten andere belangen terzijde worden geschoven. Voor andere perspectieven is even geen tijd. Aarzeling werkt niet. Zorgt alleen maar voor verwarring voor de mensen die op straat de crisis moeten bestrijden. Leg maar eens uit dat de brand niet geblust werd omdat er te lang vergaderd werd op het stadhuis, doordat men het niet eens werd over wat de beste aanpak van de brand was.

Alles mag en moet wijken ten behoeve van de heilige graal: het bestrijden van de crisis. Met slechts dat doel voor ogen zal de burgemeester – ondersteund door een gemeentelijk beleidsteam – als opperbevelhebber de beslissingen nemen. Eenheid in beleid, eenheid in aanpak, eenheid in aansturing. Het is cruciaal, omdat tijdens een crisis vaak grote onzekerheid en angst bestaan. En dan helpt eenduidigheid, zo wordt verondersteld.

Vooral eenduidige communicatie is van groot belang. Want de buitenwereld moet op de hoogte worden gebracht van de ernst van de crisis, moet weten waarom welke besluiten zijn genomen, en moet – vooral indien veel slachtoffers zijn te betreuren – troost en hoop worden geboden. Daarbij is het belangrijk dat de communicatie niet te veel inzichten bevat, maar zeker ook niet te veel gezichten kent. Want iedereen zegt de dingen op de eigen manier. Hierdoor kan ruis in de communicatie ontstaan, wat het maatschappelijk vertrouwen in de daadkrachtige aanpak van de crisis aantast. Anders gezegd: in de communicatie bij crisis is sprake van centralisering en uniformering. Daarbij wordt bijna als vanzelfsprekend naar de opperbevelhebber van de crisis gekeken. De burgemeester is immers vaak al de meest bekende bestuurder, staat boven de partijen en heeft veelal bij grote groepen in de samenleving gezag.

Kortom, een burgemeester leert dat de aanpak van crisis heel eenvoudig is: één leider, één doel, één strategie en één (communicatie) aanpak. En achteraf legt de burgemeester wel verantwoording af over de gevolgde aanpak aan de gemeenteraad. Mocht dat nodig zijn, dan volgt er eventueel een onderzoek door de gemeenteraad of – bij grote incidenten – de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Natuurlijk worden er op basis van ervaringen bij crises aanpassingen in de leerboeken doorgevoerd. De overheid is immers een lerende organisatie. Maar die aanpassingen leiden niet tot een echt fundamentele andere kijk. Crises vereisen een sterke eenduidige, centralistische en verstatelijkte aanpak. De crises zijn het moment waarop de pluralistische uitgangspunten van onze democratie even terzijde geschoven mogen worden. Nood breekt wetten. En een crisis is een nood die het rechtvaardigt om de democratische, pluralistische uitgangspunten even te breken.

Pluralisme is een belangrijke waarde voor de samenleving en het openbaar bestuur. Maar volgens de leerboeken hebben we tijdens een crisis eenvoudigweg niet de luxe om deze waarde centraal te stellen

in de aanpak. In de huidige samenleving – waar crisis zich op crisis lijkt te stapelen en crises vaak een langdurig karakter hebben – lijkt het echter de hoogste tijd om deze mythe van de noodzakelijke uniforme, centralistische, verstatelijkte en eendimensionale aanpak van crises te ontcrachten.

Aan de hand van de aanpak van corona zal ik aantonen dat ook in een crisis een meer pluralistische aanpak wenselijk is. Dat ook bij een ongekende crisis als corona er een noodzaak is om meerdere belangen mee te nemen, dat meerdere doelstellingen in de aanpak naast elkaar moeten staan, en dat meerdere perspectieven een rol in de besluitvorming kunnen spelen. Dat alles opdat de samenleving mede-eigenaar kan worden van de crisisaanpak. Ofwel, van een centralistische, uniforme, verstatelijkte aanpak van crises naar een aanpak waarbij betrokkenheid van de samenleving en vertrouwen in die samenleving essentiële voorwaarden zijn.

Om deze conclusie te staven zal ik beschrijven hoe de coronacrisis in Nederland in eerste instantie werd aangepakt en hoe die aanpak geleidelijk steeds centralistischer, uniformer en repressiever werd. En daarmee tegen steeds meer maatschappelijke grenzen aanliep en weerstand opriep, wat gevolgen had voor zowel de aanpak van de crisis als het vertrouwen in het openbaar bestuur. Mede op basis van rapporten die zijn geschreven door de VNG-commissie ‘Voorbij de crisis’, waarvan ik voorzitter mocht zijn, betoog ik dat dit wantrouwen voorkomen had kunnen worden door in de aanpak meer ruimte te geven voor een pluralistische aanpak. Een aanpak die niet zou zijn gedomineerd door het Atlas-complex, maar waarbij de overheid zich bescheidener had opgesteld.

8.2 De eerste golf: van eensgezinde zelfregulering naar verstatelijking en centralisering

De coronacrisis kwam via wintersport en carnaval ons land binnen. Die entree 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.

Maar het maatschappelijk aanpassingsvermogen was enorm. De schok van de eerste geregistreerde besmetting in Brabant leidde tot een zelfregulering die ongekend leek. De onzekerheid over de aard van het virus leidde samen met de beelden uit China en het Italiaanse Bergamo tot onzekerheid in de samenleving. Hoe kon je worden besmet door het virus? Hoe besmettelijk zou het virus zijn? Hoe ernstig zouden de gevolgen voor je gezondheid kunnen zijn? Hoeveel slachtoffers zouden er door corona kunnen vallen?

Waar lange tijd nog met relativering werd gekeken naar de dreiging van het virus, omdat Nederland eerder toch ook niet echt getroffen was door pandemieën, werd nu duidelijk dat corona Europa en ook Nederland zou raken. Onder het motto 'better safe than sorry' leek de samenleving snel te berusten in de maatregelen die nodig waren om de verspreiding van het virus te stoppen. Het maatschappelijk leven kwam vaak zelfs tot stilstand nog vóórdat de regels en noodverordeningen formeel waren afgekondigd. Bedrijven gingen over tot thuiswerken. Internationale evenementen werden afgelast. Sportwedstrijden gingen niet door. En de horeca sloot in mum van tijd haar deuren. De samenleving had de overheid niet nodig om zich aan te passen aan de crisis.

De onzekerheid en angst zorgden voor een vorm van maatschappelijke zelfregulering. De leuze 'Alleen samen krijgen we corona eronder' bleek de werkelijkheid goed te beschrijven. De crisisaanpak was namelijk een door de samenleving gedragen aanpak, waarbij saamhorigheid de boventoon voerde. De eerste periode leidde tot uitingen van onderling meeleven, van fanfares die voor verpleeghuizen muziek speelden tot het klappen voor de zorg. Mark Rutte sprak vanuit het Torentje de natie toe om de samenleving troost,

hoop en perspectief te bieden in deze onzekere tijden. Als een echte staatsman. Volgens de bekende lessen van de crisiscommunicatie. En het werkte. Snel was er een ‘rally around the flag’-effect zichtbaar. Het vertrouwen in de overheid steeg tot enorme hoogten.

Hoewel de samenleving zeer adequaat leek te reageren op de ongekende crisis, koos de Rijksoverheid voor de klassieke crisisaanpak: ze trok de aanpak naar zich toe. Waar bij de eerste golf de drie veiligheidsregio’s in Brabant besluiten namen, was het na de eerste golf het kabinet dat de teugels stevig in handen nam. Er was een vast ritme in de besluitvorming. Er werd door het kernkabinet, waarin de ministers van zorg, justitie en algemene zaken de eerste viool speelden, advies van het Outbreak Management Team (OMT) gevraagd. Op basis van de rekenmodellen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) rapporteerde de voorzitter van het OMT in het befaamde Cathuisoverleg op zondag aan het kernkabinet. Op basis van deze adviezen werden de nieuwe besluiten voorbereid. Op de maandagavond werden deze besproken in het Veiligheidsberaad. Vooral ter consultatie, want de centrale vraag die aan het Veiligheidsberaad werd gesteld, was vooral gericht op de vraag of de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar waren. Op dinsdag volgde dan de persconferentie waarin door premier Rutte en minister De Jonge de maatregelen werden toegelicht. We zaten als Nederland voor de buis om te vernemen wat volgens het kabinet de crisis van ons vroeg. De samenleving had ook belang bij het voorkomen van uitbraken en dacht dus zelf ook na over hoe te voorkomen dat men zichzelf of naasten zou besmetten. De ruimte voor mede-eigenaarschap werd echter minder en minder. De aanpak verschoof langzaam maar zeker van ‘Alleen samen krijgen we corona eronder’ naar ‘Alleen als u doet wat de overheid wil, krijgen we corona eronder.’ Van een uitnodigende aanpak werd het steeds meer een gebiedende en verbiedende aanpak.

De medische logica domineerde daarbij volledig. De aanpak was lange tijd volledig gericht op het voorkomen van een medische ramp.

Het was als pandemie immers een medische (witte) crisis. Andere maatschappelijke belangen werden volledig ondergeschikt gemaakt aan die medische belangen. De ramp voor bijvoorbeeld jongeren die in maatschappelijk isolement terechtkwamen, kreeg bij de eerste en tweede golf nauwelijks aandacht. Ook economische belangen van bijvoorbeeld detailhandel en horeca leken volledig terzijde te worden geschoven. Want anders zou de zorg vastlopen en dat moest koste wat kost voorkomen worden.

Binnen de medische logica stond het voorkomen van een overbelasting van de ic's centraal. Italiaanse toestanden – van triage voor ic-bedden – moesten worden voorkomen. Het zwarte scenario mocht in Nederland geen werkelijkheid worden. Daardoor werd alles op alles gezet om niet over de maximale ic-bezetting heen te schieten. Zelfs de hulp van Duitsland werd hiervoor ingeroepen. Door deze eenzijdige sturing op ic-bezetting werd planbare zorg snel afgeschakeld. Behandelingen – vaak medisch ook van groot belang – werden uitgesteld. Zonder dat er sprake leek te zijn van een afweging van medische belangen. Alles moest tenslotte wijken voor het heilige doel van de crisisaanpak: het voorkomen van triages van coronapatiënten. Het schrikbeeld dat vanwege een gebrek aan ic-capaciteit ervoor gekozen zou moeten worden dat bepaalde coronapatiënten wel en andere niet meer behandeld zouden worden.

Na de eerste fase van zelfregulering werd de aanpak van de coronacrisis gecentraliseerd en verstatelijkt, waarbij de aanpak nóg eenzijdiger werd. Zo mochten de drie W's (Wouter Koolmees, Wopke Hoekstra en Eric Wiebes), die economische belangen naar voren brachten, in geen geval aansluiten bij de coronapersconferenties, die onder strakke leiding stonden van premier Rutte en coronaminister De Jonge. Zoals bij het blussen van een brand alles moet wijken voor de logica van de brandweer, moest in de coronacrisis alles wijken voor de medische logica. Het journaal onderstreepte dit door iedere dag te openen met een nieuw overzicht van de bezetting van de ic's

als ultieme graadmeter van de ernst van de crisis en de noodzaak van de te nemen maatregelen.

8.3 De tweede en derde golf: een twijfelende samenleving en een polariserende overheid

De groeiende rol van de overheid in de crisis is een logisch gevolg van de crisisaanpak, de nadruk op beheersing van een onbekend en moeilijk te beheersen virus. De aanpak raakte echter gaandeweg steeds meer omstreden en werd bron van toenemende polarisatie. De overheid miste een belangrijke ontwikkeling in het maatschappelijk sentiment: met het verstrijken van de tijd verdween bij groepen in de samenleving de angst voor het virus. Het werd steeds duidelijker dat corona een minder vernietigend virus was dan bijvoorbeeld aids of ebola. Veel mensen raakten besmet, maar hadden relatief weinig klachten of herstelden snel. Het percentage besmette mensen dat in het ziekenhuis belandde was beperkt, het aantal mensen dat op de IC belandde nog beperkter. En vaak waren dat ouderen of mensen met een slechte gezondheid. Nog steeds erg en verdrietig als het jou of je naasten overkwam, maar het virus had minder desastreuze effecten dan oorspronkelijk werd gevreesd.

Nu de samenleving ervaring had opgedaan met corona, was het niet langer de angst voor het onzekere die de samenleving volledig stuurde. De risico's werden in perspectief geplaatst. Stond de maatschappelijke prijs van alle maatregelen wel in verhouding tot de maatschappelijke effecten van deze crisis? Woog de ellende die pubers meemaakten in de crisis wel op tegen de geringe sterftekans bij dit virus? En wat was het effect op de gezondheid van jeugdigen als zij niet meer mochten sporten? Was die gezondheidsschade niet groter dan de winst die we met alle straffe maatregelen boekten in de bestrijding van het virus? Om nog maar te zwijgen van de gevolgen voor economische sectoren, die door alle lockdowns hun toekomst in rook hadden zien opgaan.

Heel voorzichtig werden deze vragen gesteld. Vragen die lieten zien dat het niet langer vanzelfsprekend was dat het medisch belang alle andere maatschappelijke belangen kon wegdrukken. Natuurlijk riepen deze vragen ook een tegenreactie op. Want de belasting van de zorg was nog steeds enorm. En de (langdurige) gezondheidseffecten door het virus moesten zeker niet worden onderschat. Kenden we niet allemaal iemand die getroffen was door het virus? Zagen we niet dat corona toch echt iets meer was dan een simpele ziekte? Het was toch met name belangrijk dat we met de kwetsbaren solidair bleven? En kregen al die ondernemers, sportverenigingen en culturele instellingen die om perspectief vroegen geen riant compensatiemaatregelen vanuit de overheid?

Onder druk van onder andere gemeenten, die zagen wat de effecten van de crisisaanpak in de praktijk betekenden, kwam er enige aandacht voor de belangen van andere groepen en sectoren in de samenleving. Zo kwam er aandacht voor de grote fysieke en mentale gevolgen voor jongeren. Tegelijkertijd was en bleef uiteindelijk de medische logica bepalen of sport voor groepen wel of niet werd toegestaan. Ook werd er druk gesproken en vergaderd over de effecten voor bepaalde economische sectoren. Dankzij de diepe zakken van de Minister van Financiën werd gezorgd voor compensatie voor deze sectoren. De belangen van de andere sectoren werden hiermee eerder afgekocht dan meegewogen in een evenwichtige aanpak.

Voorstellen van culturele instellingen, horeca, sportverenigingen en scholen om veilig open te kunnen gaan, werden door het kabinet genegeerd. Terwijl vele sectoren door de overheid waren uitgenodigd om mee te praten over de aanpak, stonden ze vaak voor een gesloten deur. Hun oplossingen – gebaseerd op kennis van de praktijk – om de samenleving weer van het slot te krijgen, werden terzijde geschoven als het OMT anders adviseerde. Dat zorgde voor grote teleurstellingen. Een directeur van een groot poppodium gaf de nieuwe werkelijkheid treffend weer, toen hij constateerde dat ze in deze fase banger waren voor de toezichthouders van de overheid dan voor het virus.

In vele sectoren zijn op dat moment scepsis en wantrouwen richting de overheid geboren. De overheid vraagt om maatschappelijke betrokkenheid, maar weigert de regie uit handen te geven als de samenleving deze handschoen oppakt, en dwingt steeds meer met het bonnenboekje en de knuppel de handhaving van regels af.

De samenleving herkende zich hierdoor niet meer in de aanpak en kwam meer en meer tegenover de overheid te staan. De vele ‘op de koffie’-manifestaties op het Malieveld en het Museumplein en de maatschappelijke ongeregeldeheden naar aanleiding van het instellen van de avondklok in onder andere Eindhoven en Den Bosch konden nog worden afgedaan als onacceptabel hooliganisme tegen overheidsdienaren. Dat gold echter niet voor de ludieke protesten van maatschappelijke sectoren, zoals culturele instellingen, die voorstellingen presenteerden als kapsalon. Noch voor de grote groep burgemeesters die in een open brief in *de Volkskrant* pleitten voor een meer evenwichtige en minder repressieve aanpak.

Dit alles liet zien dat de samenleving steeds meer moeite had met de eendimensionale crisisaanpak van het kabinet. Regels werden minder en minder gevolgd. In plaats van de achtergrond hiervan te begrijpen en te beseffen dat een maatschappelijk ventiel noodzakelijk is om de spanning in de samenleving te verminderen, volhardde het kabinet in de straffe aanpak. Burgemeesters moesten de regels handhaven; twijfels of aarzeling door hen zouden de eenheid van overheidsbeleid aantasten. Het niet hard en consequent naleven van regels zou het failliet van de rechtsstaat betekenen.

Het argument dat het de rol van burgemeesters is om in verbinding te blijven met de gehele samenleving, werd met een verwijzing naar ‘het is crisis’ weggewuifd. En burgemeesters die desondanks wat ruimte gaven aan de gevoelens in de samenleving konden rekenen op een persoonlijke uitbrander van de Minister van Justitie en Veiligheid. Medeverantwoordelijkheid en zelfregulering van de aanpak in het begin van de pandemie werden meer en meer ingeruild voor hand-

having en repressie. Zo werd in het weekend voor de opheffing van de lockdown nog keihard opgetreden tegen de horeca. Alsof het virus zich zou houden aan de data die het kabinet had gekozen. Alsof het zich pas gewonnen zou geven op het moment dat het kabinet de lockdown formeel had beëindigd.

8.4 Gevolgen van klassieke crisisaanpak: toenemende polarisatie, groeiend protest en afnemend vertrouwen

Corona kende verschillende golven. Golven die ook allemaal een verschillend effect hebben gehad in de samenleving. Waar de samenleving veranderde, leek de overheid gevangen te zitten in de klassieke crisisaanpak. Een aanpak die tijdens de eerste golf eigenlijk nauwelijks nodig was, omdat de grote onzekerheid en angst zorgden voor zelfregulering en zelfbeheersing in de samenleving. Ten tijde van de tweede en vooral de derde golf werd de klassieke crisisaanpak minder effectief, omdat in de samenleving de eendimensionale aanpak steeds minder werd geaccepteerd.

De hang naar duidelijkheid van een klassieke crisisaanpak plaatste alternatieve geluiden direct in een verdachtenbankje. Er leek sprake van het bekende TINA-syndroom ('There is no alternative'), terwijl er altijd alternatieven zijn. Zeker als de tijd verstrijkt, zijn er altijd alternatieven waarin belangen anders kunnen worden gewogen. Niet vanuit een illusie dat er alternatieven zouden zijn waarvoor geen maatschappelijke prijs hoeft te worden betaald. Maar wel omdat er alternatieven zijn waar de verdeling van de prijs anders zou kunnen uitpakken. Iets wat ontkend wordt, als wordt gesuggereerd dat er geen alternatieven mogelijk zijn.

Die TINA-houding leidde tot frustratie, omdat na verloop van tijd steeds duidelijker werd dat de gevolgen van de crisisaanpak voor verschillende mensen heel verschillend uitpakten. Het virus bleek een oud inzicht uit het zinken van de Titanic te bevestigen. Daar stierf 0,1% van de passagiers in de eerste klasse, terwijl benedendeks, in

de derde klasse, 40% het leven liet. De crisis bevestigde en versterkte bestaande ongelijkheden. De stelling van het kabinet dat we in de crisis allemaal in hetzelfde schuitje zaten, sloot niet meer aan bij de realiteit. Een overheid die geen oog had voor deze effecten, doof bleef voor andere geluiden en zelf bijdroeg aan de polarisatie moet niet raar opkijken van het feit dat het vertrouwen in de overheid na verloop van tijd stevig daalde.

Juist omdat de prijs ongelijk verdeeld werd, werd door groepen en sectoren gezocht naar alternatieven voor de aanpak van de overheid. De TINA-reactie van de overheid overtuigde steeds minder, maar maakte deze groepen juist vooral achterdochtig. Op deze manier werd het vertrouwen in de overheid aangetast, omdat mensen zagen dat de overheid zich meer en meer leek te bedienen van een tunnelvisie. Waarbij zij geen oog had voor het gevoel dat – zoals premier Rutte het in het begin van de pandemie nog zo duidelijk aangaf – we te maken hebben met een ongekende crisis. Waar we moeten varen in de mist, en met de zekerheid van 50% besluiten moeten nemen.

Als er zoveel onzekerheid was, waarom deed de regering dan alsof alleen de door haar gekozen strategie zaligmakend was? Waarom sprak Rutte over een intelligente lockdown, daarmee mogelijke kritiek wegzettend als dom en onverantwoord? Deze houding beïnvloedde onderlinge verhoudingen in de samenleving. Verschil in opvatting over gehoorzaamheid aan de maatregelen en wenselijkheid van vaccinatie werden een splijtzwam op het werk en tussen familie en vrienden.

Waar de samenleving meer en meer verdeeld raakte over de aanpak van de crisis, werd de aanpak van de regering steeds politieker en repressiever, omdat zij één pool van een steeds heftiger maatschappelijk debat vertegenwoordigde. De overheid was niet langer de vertolker van het algemeen belang. Ze stond niet meer boven de maatschappelijke strijd, ze verbond niet langer de verschillende maatschappelijke belangen, maar werd de vertolker van één geluid, van één belang, van

één aanpak. De overheid zette het eigen gelijk in taal en woord zo stevig neer dat iedere vraag over het effect van de maatregelen bijna als verraad werd beschouwd. Die houding zette nog meer kwaad bloed, omdat diezelfde overheid over concrete maatregelen in de tijd wisselende opvattingen ventileerde. Denk aan wel of geen mondkapjes of wel of geen avondklok. Waarbij de gepresenteerde theoretische modellen van het RIVM over de mogelijke invloed van de maatregelen op de verspreiding van het virus het enige geldige argument leken te zijn. Andere inzichten, andere verwachtingen of andere belangen: ze werden allemaal met een groots gebaar en veel communicatiegeweld terzijde geschoven.

Een ander gevolg van de centralisering en verstatelijking van de aanpak is dat het Rijk voor het oog van de natie tijdens de coronacrisis een ultieme stresstest heeft ondergaan. Waar in het begin van de crisis het zelfvertrouwen van de overheid 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 kwam, zijn de 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.

8.5 Voorbij corona: naar een pluriforme crisisstrategie

Het kabinet heeft corona bestreden vanuit een klassieke crisisaanpak, waarbij verstatelijken, centraliseren en uniformeren centraal stonden. In het begin van de crisis was deze aanpak eigenlijk niet nodig, omdat de samenleving liet zien zich verantwoordelijk op te stellen en

koos voor zelfregulering. Naarmate de crisis voortduurde, nam die vanzelfsprekende maatschappelijke zelfregulering af. In de samenleving maakten mensen meer en meer eigen afwegingen, en vroegen sectoren steeds vaker om hun belangen ook een plek in de aanpak te geven. De overheid bleek hier nauwelijks gevoelig voor. Gevangen in de klassieke crisisaanpak viel de overheid steeds meer terug op de eendimensionale aanpak, waar het medisch belang werd gediend via gebod en verbod. De repressieve overheid was een bron van polarisatie en verloor in rap tempo gezag en vertrouwen.

Dit had kunnen worden voorkomen als de overheid minder snel voor de verleiding van de veiligheidsreflex was bezweken. Terwijl juist in een ongekende crisis het van belang is niet te snel gevangen te worden in één vaste oplossing, leidt de klassieke crisisaanpak hier wel toe.

Juist bij ongekende crises zou een meer pluriforme aanpak veel wenselijker zijn. Een aanpak die gebaseerd is op zeven principes. Zeven principes om voorbereid te zijn op het onverwachte:

1. Investeer in robuustheid. Werk aan buffers en alternatieve opties, zodat een TINA-reactie wordt voorkomen. Het werken aan robuustheid staat wat op gespannen voet met het dominante efficiëntiedenken. Efficiëntie draait om meer doen met minder. Zo worden buffers en alternatieven wegbezuinigd. Bij een kleine tegenslag staat de samenleving dan gelijk met de rug tegen de muur, zoals de door efficiëntiedenken beperkte capaciteit van de ic's heeft laten zien. Alternatieven vallen dan snel weg. Robuustheid gaat juist om handelend vermogen onder onvoorziene omstandigheden, waarbij het cruciaal is om meerdere opties tot je beschikking te hebben. Waar kun je op terugvallen bij (onverwachte) tegenvallers? Welke opties zijn er als de gebruikelijke aanpak niet werkt? Zorg voor buffers voor de samenleving en neem afstand van het streven naar efficiëntie.
2. Focus op een goed werkend systeem als geheel, niet op een 'puntoplossing'. Met alleen kijken naar de belasting op de ic's weten we niet of we voorbereid zijn op het onverwachte. Hiervoor zijn over-

zicht en inzicht in de feitelijke effecten nodig. Deze kennis veronderstelt nabijheid en een goed contact met de relevante netwerken in de (lokale) samenleving. Een mooi voorbeeld hiervan was het sluiten van de terrassen. 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 theoretisch logische oplossing leidde dus in meerdere opzichten tot een negatief effect op de prestatie van het gehele systeem.

3. Investeer in veerkracht. Veerkracht toont zich in initiatieven, in sociale verbanden en in vindrijkheid in de samenleving. Die veerkracht is niet overal even sterk en ontstaat niet vanzelf. Het werken aan veerkracht veronderstelt dat we afscheid nemen van de illusie van een risicoloze samenleving. Deze illusie – waar we in Nederland te lang in hebben geloofd – vergroot de kans op de risico-regel-reflex: het 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.
4. Investeren in veerkracht betekent ook dat het belangrijk is opgaven te vermaatschappelijken. Dat wil zeggen dat een aanpak van een onverwachte crisis niet moet worden gemonopoliseerd door de overheid. Deel het eigenaarschap van de aanpak met de samenleving. Zie 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. Dit impliceert ook iets voor de klassieke gemeentelijke aanpak: een crisis lijkt soms een alibi om als burgemeester de aanpak te monopoliseren en wethouders niet als inhoudelijke bestuurders maar enkel als locoburgemeester een rol te geven in de aanpak. Omdat er altijd sprake is van een complex vraagstuk,

moeten verschillende perspectieven – via wethouders – ook op lokaal niveau een plek kunnen krijgen.

5. 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 roeptoeters 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 (‘burgerberaad’) over dwang en drang in de gezondheidszorg was interessant geweest. 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.
6. Sta open voor de inbreng van de samenleving. Dat betekent dat er gewaakt moet worden voor de ‘crisisloekroep’. Juist die lokroep maakt de verleiding groot om terug te vallen op routines en procedures die worden gedictieerd vanuit het veiligheidsdomein, waarbij de overheid de teugels stevig in handen neemt. Te vaak praten we over het gebrek aan vertrouwen van de samenleving in de overheid. Maar het omgekeerde lijkt ook te gelden. Vertrouwt de overheid de samenleving wel? Durft ze het eigenaarschap van een ongekende crisis wel te delen? Voor een gezamenlijke aanpak is het wederzijds vertrouwen tussen overheid en samenleving van groot belang. En hiervoor is het belangrijk dat er bruggen worden geslagen. Dat betekent ook dat iedereen het eigen gelijk durft te relativiseren. Ook de overheid zelf. Daarbij lijkt het verstandig dat een overheid – die zelf ook zichtbaar niet feilloos was in de handhaving van de eigen regels – afscheid neemt van een zero-toleranceaanpak, waarbij van iedere overtreder gelijk een asociale boeman wordt gemaakt. Het is een aanpak die nooit volledig kan worden gemaakt en dus niet bijdraagt aan een geloofwaar-

dige overheid. Besef dat draagvlak voor maatregelen in een crisisaanpak juist blijft bestaan als de handhaving redelijk is en met compassie gebeurt.

7. Draag zorg voor een goede woordkeuze en goed taalgebruik. Zijn die polariserend of verbindend? We weten al heel lang dat bij een crisis communicatie een belangrijke rol speelt. Communicatie is vaak bepalend voor de waardering die een bestuurder krijgt voor de aanpak van een crisis. Daarbij moet communicatie altijd een combinatie van troost en hoop bieden. Troost voor de prijs die een crisis vraagt. Hoop op het perspectief dat door gezamenlijkheid de crisis overwonnen zal worden. Zeker bij een onverwachte crisis is dat van groot belang. Waar een externe vijand of dreiging moet worden bestreden, kan polariseren werken om gemeenschappelijkheid te bevorderen. Waar die externe vijand of dreiging echter ontbreekt, ontstaat gemeenschappelijk eigenaarschap juist niet bij een polariserende communicatie. Want door te polariseren suggereert de overheid de wijsheid in pacht te hebben. En plaatst de overheid zich tegenover een deel van de samenleving dat wellicht terechte vragen of zorgen heeft over de effectiviteit van maatregelen. Als zij door het gebruik van taal worden gediskwalificeerd, zullen zij zich niet langer gecommitteerd voelen aan de crisisaanpak. In Nederland werd iedere vertolker van een ander geluid direct een 'wappie'. Van echte antioverheidsdenkers tot mensen die zich zorgen maakten over de werking van het vaccin of die twijfels hadden over de sluiting van scholen. Door hen allemaal wappies te noemen werden ze bij elkaar gedreven. Maar nog belangrijker, die twijfelaars en criticasters werden als het ware taalkundig ontmenselijkt door de overheid. Met als gevolg afstand en vervreemding. In Duitsland werden twijfelaars 'Querdenker' (dwarsdenkers) genoemd. Alleen al het feit dat daar het woord denker in zit, maakt het mogelijk om bruggen te blijven slaan. Bruggen die bij onverwachte en lange crises zo ontzettend belangrijk zijn. Let dus op taal en zie de betekenis van woorden en begrippen.

Bij deze zeven principes snijdt het mes aan twee kanten: ze helpen om voorbereid te zijn op het onverwachte en ze helpen om pluralisme, meervoudigheid, meerduidigheid en mede-eigenaarschap van een crisisaanpak vorm te geven. Die samenkomst is niet toevallig. Beide werkingen van de principes gaan immers om het werken aan openheid, betrokkenheid en relativering. Waar de klassieke crisis verleidt tot een 'command and control' door een 'commander-in-chief', vraagt de huidige tijd om verbinding en inspiratie van een 'commander of intent'.

9

BEHOORLIJK PLURALISME

Marieke Ruitenburg, Ira van Keulen en Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman)

Een veelheid aan stemmen was te horen tijdens de coronacrisis. Die bereikten ook de Nationale ombudsman, bij wie burgers kunnen klagen over de overheid. Wat leren we van die klachten voor een volgende (gezondheids)crisis? Kijkend door de bril van ‘behoorlijkheid’ – de toetssteen van de ombudsman – ziet de ombudsman als de drie belangrijkste leerpunten: luister goed naar je burgers, weeg de verschillende perspectieven daadwerkelijk mee in beleid en beslissingen, en wacht niet te lang met het goede gesprek met burgers, want anders is de kans op escalatie groot.

9.1 Introductie

Pluralisme is een van de fundamenten van onze democratische rechtsstaat. In de woorden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): ‘There can be no democracy without pluralism.’ Maar hoe kan de overheid pluralisme handen en voeten geven in tijden van crisis en wat leren we daarbij van de coronacrisis? De Nationale ombudsman betoogt in deze bijdrage dat het waarborgen van (fundamentele) rechten daarvoor cruciaal is, maar dat rechtmatig handelen niet voldoende is. De overheid moet ook *behoorlijk* handelen. De ombudsman geeft in deze bijdrage de overheid – vanuit

de bril van behoorlijkheid – een aantal handvatten om meerstemmigheid in de samenleving in tijden van crisis te borgen.

Wij lichten eerst de unieke rol toe van de ombudsman in de democratische rechtsstaat. We beargumenteren waarom deze rol inzichten biedt die bruikbaar zijn voor het borgen van pluralisme in tijden van (gezondheids)crises. Vervolgens bespreken we de visie van de ombudsman op behoorlijk overheidshandelen. We zoomen in op drie specifieke behoorlijksvereisten die in het bijzonder relevant zijn voor pluralisme: ‘luisteren naar de burger’, ‘bevorderen van actieve deelname’ en ‘de-escalatie’. Deze vereisten leggen we naast klachten over coronabeleid die de ombudsman ontving. Wanneer dat illustratief is, verwijzen we naar voorbeelden buiten de coronacrisis. We sluiten af met de belangrijkste leerpunten voor de overheid voor een volgende (gezondheids)crisis.

9.2 ‘Zeg ken jij de ombudsman?’

Na de Tweede Wereldoorlog nam in veel westerse landen de bemoeienis van de overheid toe. Daarmee groeide de behoefte aan rechtsbescherming tegen de overheid om de relatie tussen burger en overheid meer in balans te houden. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben veel Europese landen nationale ombudsmaninstituten opgericht, zo ook Nederland in 1982. Inmiddels is de Nationale ombudsman – als Hoog College van Staat – verankerd in de Grondwet. Als onafhankelijk instituut binnen onze democratische rechtsstaat heeft de ombudsman de taak onderzoek te doen naar het gedrag van overheden, zoals uitvoeringsinstanties en gemeenten, richting burgers. Dat onderzoek vindt plaats naar aanleiding van klachten van burgers en op eigen initiatief. In de praktijk doet de ombudsman niet alleen onderzoek, maar probeert hij burgers ook op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid, bijvoorbeeld door overheidsinstanties te verzoeken om klachten op te lossen. Tegelijkertijd daagt hij overheden uit om anders te kijken naar hun werk. Rode draad in

al deze taken is de vraag hoe de overheid op een *behoorlijke* manier met haar burgers om kan gaan.

Vanuit deze rol is een bijdrage van de ombudsman van meerwaarde voor deze bundel. Als de overheid pluralisme wil borgen, is kennis van het burgerperspectief namelijk onmisbaar. De klachten die de ombudsman ontvangt – afgelopen jaar zo'n 24.000 – en de gesprekken die hij voert met burgers vormen hiervoor een belangrijke bron van informatie. In 2020 en 2021 was bijna 10% van alle vragen, klachten en signalen die de ombudsman ontving coronagerelateerd (5248 in totaal).

Voor de discussie over pluralisme is niet alleen kennis over het burgerperspectief, maar ook over het *overheidsperspectief* van belang. Door onze rol als intermediair tussen burger en overheid spreken we niet alleen direct met burgers, maar ook veelvuldig met overheidsinstanties. Vanuit die positie hebben wij gezien hoe pluralisme onder druk kwam te staan tijdens de coronapandemie en hoe bestaande gevoeligheden in de relatie burger-overheid werden uitvergroet.

9.3 Pluralisme door de bril van behoorlijkheid

Pluralisme betekent voor het EHRM onder meer: '(...) the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion.' Hiermee schetst het EHRM ook de keerzijde van het niet waarborgen van pluralisme: een voedingsbodem voor polarisatie in de samenleving.

Er bestaan altijd verschillende ideeën in de samenleving, maar in tijden van crisis staan behoeften onder druk en worden opvattingen scherper; bijvoorbeeld omdat mensen zich onveilig voelen, beperkt worden in hun vrijheid of hun levensonderhoud onzeker is. Tijdens

de coronapandemie ontstonden nieuwe scheidslijnen in de samenleving. Mensen met een kwetsbare gezondheid hadden andere zorgen, behoeften en – mede daardoor – opvattingen dan zzp'ers zonder inkomen.¹

Wat vraagt het van de overheid om in zulke omstandigheden pluralisme te waarborgen? In de eerste plaats is het waarborgen van (fundamentele) rechten door de overheid van het allergrootste belang: mensenrechtenverdragen, de Grondwet en andere wetgeving schrijven voor wat de overheid *ten minste* moet doen én laten om pluralisme te waarborgen. De overheid moet bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting respecteren, maar die houdt op wanneer het aanzet tot haat of belediging van minderheidsgroepen (zie de bijdrage van Marloes van Noorloos in deze bundel). Tijdens corona waren er meerdere rechten in het gedrang, die onderling schuurden. De overheid moest uiteraard maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Tegelijkertijd waren er andere grondrechten die hiermee botsten, zoals recht op onderwijs, bestaanszekerheid, onaantastbaarheid van het lichaam, gelijke behandeling, vrijheid van vergadering en betoging en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De ombudsman heeft steeds aangegeven dat als grondrechten schuren, de overheid zorgvuldig moet kijken naar de subsidiariteit (is dit de beste manier om het doel te bereiken?) en proportionaliteit (staat het belang in verhouding tot de inbreuk?) van de maatregelen.²

Het respecteren van (fundamentele) rechten in crisistijd is cruciaal voor het vertrouwen in onze democratische rechtsstaat en het waarborgen van pluralisme. Tegelijkertijd laten de klachten die de ombudsman ontvangt – over corona én andere onderwerpen – zien

-
- 1 Rerimassie, V., Roedema, T.F.L., Augustijn, L., Schrimmer, A. & Kupper, G. (2021). Making sense of the COVID-19 pandemic: an analysis of the dynamics of citizen sensemaking practices across Europe. RETHINK SciComm.
 - 2 Nationale ombudsman (2022, 13 juni). Ombudsman biedt minister leerpunten aan voor lange termijn aanpak corona. www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/ombudsman-biedt-minister-leerpunten-aan-voor-lange-termijn-aanpak-corona.

dat het recht onvoldoende handvatten biedt voor de overheid om pluralisme daadwerkelijk te waarborgen. Het recht geeft een ondergrens aan waar de overheid niet doorheen mag zakken, maar daarmee voelen burgers zich nog niet daadwerkelijk gezien en gehoord. Het respecteren van de vrijheid van meningsuiting is bijvoorbeeld essentieel, maar burgers verwachten ook dat de overheid echt naar hen luistert en hen serieus neemt.

Kerntaak voor de ombudsman is erop toezien dat overheden niet alleen rechtmatig, maar ook *behoorlijk* handelen.³ Bij behoorlijk handelen gaat het erom dat de overheid het perspectief van burgers centraal stelt in alles wat zij doet. Hierdoor voelen burgers zich (meer) gezien en gehoord en kunnen zij gemakkelijker de inhoud van beleid of beslissingen accepteren. Dit wordt vaak aangeduid als procedurele rechtvaardigheid. Dat betekent niet dat burgers over alles moeten kunnen meepraten of -beslissen. De overheid moet immers niet alleen dienstbaar zijn aan een individuele burger, maar aan *alle* burgers en daardoor keuzes maken. Ze moet steeds afwegen welke vorm passend is om burgers bij haar beleid en besluiten te betrekken, bijvoorbeeld burgers alleen informeren of ook raadplegen.

Het gedachtegoed van de ombudsman over behoorlijk overheids-optreden is vastgelegd in de Behoorlijkheidswijzer. Deze bestaat uit vier kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar. Daaronder hangen 22 behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten gebruikt de ombudsman om klachten over de overheid te toetsen en om overheden uit te dagen vanuit burgerperspectief te kijken naar hun werk.⁴ Verschillende behoorlijkheidsvereisten kunnen de overheid een handelingsperspectief bieden om meerstemmigheid in de samenleving te borgen. In deze bijdrage zoomen we in

3 Dat de Nationale ombudsman het overheidshandelen toetst op basis van behoorlijkheid volgt uit artikel 9:27 van de Algemene wet bestuursrecht. De invulling van behoorlijkheid is aan de Nationale ombudsman zelf gelaten.

4 Te raadplegen op www.nationaleombudsman.nl.

op drie behoorlijkheidsvereisten: ‘luisteren naar de burger’, ‘bevorderen van actieve deelname’ en ‘de-escalatie’. Deze vormen als het ware een ‘drie-eenheid’ bij het borgen van pluralisme. Het begint bij actief luisteren naar je burgers, echt horen en begrijpen wat voor hen belangrijk is. Vervolgens moet de overheid dat wat burgers zeggen een plek geven in haar beleid en besluiten, of het ten minste expliciet meewegen en duidelijk communiceren over die afweging. Ten slotte is belangrijk dat de overheid *op tijd* – voordat de verhoudingen tussen overheid en burger escaleren – naar de burger luistert en deze betreft.

Uiteraard kan de overheid in een acute fase van een gezondheids-crisis – gekenmerkt door urgentie, onzekerheid en onvoorspelbaarheid – niet te allen tijde op een zorgvuldige manier naar burgers luisteren en hen actief betrekken. Aan het begin van de coronacrisis zagen we dat het snelle handelen van de overheid op veel begrip kon rekenen. Pas als er een chronische fase ontstaat – wanneer de acute fase zodanig lang duurt dat een eenzijdige afweging van gezondheids- of andere risico’s onder druk komt te staan en de roep om een bredere afweging luider wordt –, spelen de behoorlijkheidsvereisten een belangrijke rol.⁵

9.4 Luisteren naar de burger

In de Behoorlijkheidswijzer staat over ‘luisteren naar de burger’: ‘De overheid luistert actief naar de burger zodat deze zich gehoord en gezien voelt.’ Als uitleg staat daaronder: ‘De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.’

5 De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Gezondheidsraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur maken in hun bundel *Verwerven, waarderen en wegen* (2021) het onderscheid tussen een acute, chronische en voorspelde crisis, die alle drie een andere rol van de overheid vragen.

In het licht van pluralisme is belangrijk dat *elke* stem kan meespreken en gehoord wordt. Niet alleen de mondige, hoogopgeleide burger of alleen stemmen die vertolken wat de meerderheid vindt. Dat betekent dat de overheid moet investeren in het bereiken van burgers die de overheid moeilijk weten te vinden of deze wantrouwen, zodat de overheid haar handelen en beleid mede daarop afstemt.

Verder is belangrijk dat de overheid doorvraagt naar wat er onder eerste uitlatingen van burgers ligt. Volgens het veelgebruikte 'ijsbergmodel' van David McClelland zijn die eerste uitlatingen te kwalificeren als zichtbaar gedrag boven het wateroppervlak. Zo'n uitlating kan bijvoorbeeld zijn: 'De overheid is niet te vertrouwen.' Als de overheid nieuwsgierig is naar wat er zich onder het wateroppervlak afspeelt, kan zij er bijvoorbeeld achter komen dat deze burger eigenlijk bezorgd is over de gezondheid van zijn kinderen en hen pas wil laten vaccineren als hij 100% zeker is dat zij geen gezondheidsrisico's lopen. Als de overheid deze burger met oprechte zorgen niet vraagt naar zijn onderliggende overtuigingen, emoties, waarden en drijfveren, maar hem wegzet als 'wappie', verhardt de relatie en neemt het wantrouwen van de burger toe. Een overheid die echt luistert en doorvraagt, begrijpt beter wat burgers drijft, kan empathie tonen en ruimte zoeken om aan behoeften van deze burgers tegemoet te komen. Wanneer de overheid desondanks andere waarden zwaarder laat wegen, zal ze beter in staat zijn om uit te leggen waarom ze dat doet.

Een – niet-coronagerelateerd – voorbeeld hiervan is te vinden in het onderzoek van Van den Berg en Kok.⁶ Zij concluderen dat de overheid in de krimpregio's heeft nagelaten om goed te luisteren en door te vragen naar het onbehagen van burgers, en zij concluderen:

6 Van den Berg, C. & Kok, A. (2021). Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment. Rijksuniversiteit Groningen.

(...) dat de politiek van links tot rechts vooral door een populistische bril naar onbehagen heeft gekeken: onbehagen werd eenzijdig geïnterpreteerd als een verlangen van “boze”, “verweesde” burgers naar een herkenbare gemeenschap en als anti-institutionalistisch. Mede hierdoor zijn inhoudelijke beleidsdoelstellingen en rechtsstatelijke waarden (pluralisme, democratische verankering, sociale grondrechten) op de achtergrond geraakt, met een onbehagen-spiraal tot gevolg: onvrede neemt niet af, maar juist toe.⁷

De zorgen die onder het onbehagen schuilgingen – zoals de specifieke maatschappelijke problematiek in bepaalde regio’s en hardnekkige gevoelens van deze burgers van ‘er niet toe doen’ –, zijn niet onderkend en geadresseerd. Toegepast op pluralisme in coronatijd betekent dat dus dat burgers niet weggezet moeten worden als mensen die (de uitgangspunten van) het beleid niet begrijpen. De overheid moet zelf het gesprek met diverse burgers opzoeken – medestanders én tegenstanders van haar beleid – en open doorvragen op hun zorgen en behoeften.

Observaties tijdens de coronacrisis

In hoeverre lukte het de overheid om tijdens de coronapandemie te luisteren naar burgers? Daarover waren burgers die zich bij de ombudsman meldden, kritisch. Wij ontvingen veel klachten van burgers die zich niet herkenden in het coronabeleid en zich niet serieus genomen voelden in hun zorgen. Bijna 20% van de coronagerelateerde klachten ging hierover. Zo vertelde Sami⁸ ons dat hij bij de overheid geen luisterend oor trof voor zijn wens om gevaccineerd te worden met Pfizer of Moderna in plaats van AstraZeneca. Die eerste vaccins hebben een veel hogere vaccinatiegraad. Hij zorgde voor zijn hoogbejaarde moeder en was bang dat hij haar zou besmetten. Ook Jeanny was boos, omdat haar moeder van 64 alleen met AstraZeneca kon worden ingeënt, terwijl haar moeders gezondheid heel slecht

7 Ibid., p. 9.

8 Bij alle voorbeeldklachten gebruiken wij fictieve namen.

was. Als zij een paar maanden ouder was geweest, had ze waarschijnlijk wel Pfizer gekregen. De ombudsman ontving veel klachten zoals die van Sami en Jeanny. En ook burgers die zich *niet* wilden laten vaccineren vanwege hun levensovertuiging klaagden over verminderde toegang tot maatschappelijke activiteiten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schetst eenzelfde beeld en zegt dat burgers zich buitengesloten voelden door de overheid, de media en de maatschappij.⁹

Burgers uitten tijdens de coronapandemie op verschillende manieren hun zorgen, behoeften en opvattingen; via klachten, op sociale media en met demonstraties. Deze uitingen van ongenoegen bieden kansen om – met een open blik – het gesprek aan te gaan met (boze) burgers, om zo onderlinge aannames te toetsen. Deze kansen werden in de praktijk niet altijd benut. Burgers met reële zorgen werden juist vaak weggezet. Denk aan de uitspraak van minister-president Rutte begin 2021 over de publieke onrust over de avondklok. Rutte zei: ‘Dit is crimineel gedrag, en dan gaan we niet zoeken naar diepe sociologische betekenissen of oorzaken. Crimineel geweld, daar hebben we de politie voor.’¹⁰ Uiteraard zijn er grenzen aan de vrijheid van meningsuiting en moet strafbaar gedrag niet getolereerd worden. Maar we moeten ook de oorzaken van het geweld onderzoeken. Pas als we (de verschillende) motivaties van de demonstranten/relschoppers begrijpen, is er handelingsperspectief. Ook moet worden voorkomen dat burgers met oprechte zorgen zich aangesproken voelen door de ongenueanceerde uitspraken van bestuurders.¹¹ Dat betekent *niet* dat geweld wordt getolereerd.¹²

9 Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasceptis in Nederland. SCP.

10 NOS Nieuws (2021, 26 januari). Rutte bezoekt Schilderswijk: ‘Ik ga niet zoeken naar sociologische oorzaken.’

11 Ibid.

12 Slooter, L. (2021, 2 februari). De avondklok-rellen gaan voorbij goed en kwaad. Sociale Vraagstukken. www.socialevraagstukken.nl/de-avondklok-rellen-gaan-voorbij-goed-en-kwaad/.

Wat kan de overheid hiervan leren voor de toekomst? Wat wij vaak horen is dat ambtenaren het spannend vinden om het persoonlijke contact aan te gaan. Toch begint pluralisme daar: door ‘gewoon’ de telefoon op te pakken en een burger de ruimte te geven voor zijn/haar ongenoegen. Wees nieuwsgierig naar het verhaal achter de klacht en geef erkenning en aandacht aan de soms heftige emoties die kunnen leven. Houd er rekening mee dat dit gesprek niet altijd ‘hoffelijk’ is. Als een kwestie sterk raakt aan je eigen leven – en dat gold voor bijna iedere burger in coronatijd – dan is het onmogelijk om daar onaangeraakt door te blijven. Een rationale uitwisseling van standpunten lukt dan niet; er moet ruimte zijn voor verontwaardiging. Van belang is om burgers niet weg te zetten als ‘wappies’ die niet snappen hoe ‘nette mensen’ participeren.¹³ Dat wil overigens niet zeggen dat ambtenaren geen grenzen mogen stellen. De realiteit is dat sommige burgers aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag vertonen. Zij blijven bellen, schelden ambtenaren uit of uiten bedreigingen. Voor dergelijke situaties heeft de ombudsman een leidraad opgesteld over hoe een overheid dit soort klaaggedrag zorgvuldig kan begrenzen.¹⁴

9.5 Bevorderen van actieve deelname door de burger

Na luisteren komt het bevorderen van actieve deelname door de burger. In de Behoorlijkheidswijzer staat daarover: ‘De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.’ De uitleg eronder is:

‘De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de parti-

13 Keinemans, S. & Rocak, M. (2023, 31 mei). Zijn Dijkhoff en Segers nu echt de aangevoelen personen voor een podcast? NRC.

14 DeNationaleombudsman (2023). Zorgvuldig begrenzen. www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/zorgvuldig-begrenzen-december-2022.pdf.

cipatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.’

Dit vereiste brengt met zich mee dat de overheid niet alleen *luistert* naar de burger, maar ook bereid is om haar eigen beleid en besluiten daadwerkelijk ter discussie te stellen. Oftewel burgers de kans geven om mee te praten als middel voor goed beleid en goede besluiten en niet alleen voor de bühne.¹⁵ We geven een praktisch voorbeeld aan de hand van een recent rapport van de Nationale ombudsman over participatie en invloed van de burger in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo verplicht gemeenten om de invloed van burgers op beleid te regelen, waarvoor veel gemeenten een adviesraad van burgers hebben opgericht. In de *praktijk* ervaren echter veel adviesraden nauwelijks invloed. Uit dit onderzoek blijkt dat in gemeenten waar het wel goed gaat de adviesraden tijdig in het beleidsproces betrokken worden en dat er regelmatig contact is met ambtenaren en wethouders.¹⁶

Observaties tijdens de coronacrisis

In de participatieladder – die verschillende vormen van burgerparticipatie rangschikt naar de mate van invloed van burgers – staat de onderste tree voor ‘informereren’.¹⁷ Goede informatieverstrekking is de basis van actieve deelname van de burger bij het handelen van de overheid (ook wel *informatieve burgerbetrokkenheid* genoemd¹⁸). Het helpt burgers bovendien actie te ondernemen wanneer ze iets lezen wat hen echt raakt. Het merendeel van alle coronagerelateerde

15 De Nationale ombudsman (2014). Participatiewijzer. www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf.

16 Jonguière, A., Hemels, H., Prins, J. & Visser, E. (2023). Burger in zicht! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Rapportnr. 2023/041). Nationale ombudsman.

17 Er bestaan verschillende participatieladders, maar meestal zijn het zes niveaus die neerkomen op: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en helemaal bovenin zelf organiseren door de burger.

18 Korthagen, I. & Van Keulen, I. (2015). Geef burgers meer dan een noodrem. Rathenau Instituut.

klachten die de ombudsman ontving – zo'n 60% – had te maken met een gebrek aan toegankelijkheid en transparantie van informatie over het coronabeleid. De informatiebehoefte bij burgers was logischerwijs groot, zowel tijdens de acute als tijdens de chronische fase van de crisis. De klachten gingen in het begin vooral over een gebrek aan informatie, maar later was het voor veel burgers ook lastig om zich een weg te banen in het woud aan praktische overheidsinformatie over de coronamaatregelen. Bovendien waren er geregeld zeer lange wachttijden aan de telefoon bij de informatienummers van de overheid. De ombudsman heeft toentertijd veel burgers geholpen door het geven en uitleggen van informatie of het doorverwijzen naar de informatie van de overheid. Regelmatig vroeg de ombudsman ook de betrokken overheidsinstanties zoals het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR), de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – de top vijf instanties waar hij de meeste klachten over ontving – om ons een toelichting te geven, zodat de ombudsman burgers beter (op weg) kon helpen. Een andere veelgehoorde klacht was dat burgers van het kastje naar de muur werden gestuurd, met name tussen het RIVM, de lokale GGD en de GGD-GHOR, de brancheorganisatie van de GGD'en. Dat waren bijvoorbeeld burgers die problemen hadden met de registratie van hun vaccinaties en daardoor geen QR-code konden krijgen, zodat ze niet deel konden nemen aan (delen van) het maatschappelijk leven.

Andere burgers klaagden erover dat de uitleg over de wetenschappelijke kennisbasis van het beleid tekortschoot of elkaar tegensprak. Openheid en duidelijkheid over die kennis inclusief de onzekerheden en onvolledigheden hadden een publieke evaluatie – ook door actieve deelname van burgers – van de inzichten en bewijsvoering die de overheid gebruikt, mogelijk gemaakt. Bovendien leidt dergelijke openheid over informatie die de rationale achter bepaalde beleidskeuzes laat zien, tot meer vertrouwen in het proces.

Naast informeren zijn ook de andere treden van de participatieladder – zoals raadplegen van burgers of advisering door burgers – belangrijk om in te zetten door de overheid in crisistijd. Als burgers de gelegenheid krijgen om actief mee te denken over de manier waarop met een crisis wordt omgegaan, dan laat je als overheid zien dat je weet en erkent dat er belangrijke zaken zijn, lees: waarden, die voor burgers op het spel staan. Denk aan de waarde van sociaal en fysiek contact, de waarde van vrijheid of de waarde van bestaanszekerheid. En het laat zien dat je als overheid niet één waarde tot maat der dingen verheft. Die eenzijdige blik heeft vaak belemmerend gewerkt ten tijde van de coronacrisis. Burgers actief betrekken bij de keuze voor bepaalde coronamaatregelen helpt om te kijken naar ‘wat wèl kan en naar wat óók kan’.¹⁹ De ombudsman ontving verschillende klachten van burgers voor wie het beleid onwenselijk uitpakte, maar die daarvoor geen ingang vonden bij de overheid. Zo klaagde laborant buitendienst Yalcira erover dat zij en haar collega’s nog niet waren ingeënt, in tegenstelling tot zorgmedewerkers, die ook direct met covidpatiënten in contact kwamen. Yalcira nam bij mensen thuis bloed af; anderhalve meter afstand houden was niet mogelijk. Dit betekende een groot gezondheidsrisico voor haar en haar collega’s. Yalcira belde en mailde naar verschillende overheidsinstanties, maar kreeg alleen algemene reacties met verwijzing naar een ‘vragen & antwoord’-webpagina van de Rijksoverheid.

Persoonlijke ervaringen van burgers kunnen voor verfijning van beleid en dienstverlening zorgen. Daar wees de ombudsman ook op in zijn brief aan de Minister voor Rechtsbescherming over de mensenrechten van ingeslotenen in coronatijd. De ombudsman kreeg klachten van gedetineerden die geen mogelijkheden meer hadden tot contact met hun naasten of kinderen en van gedetineerden met een kwetsbare gezondheid die vonden dat de maatregelen in penitentiaire

19 Bussemaker, J. & Driessen, S. (2021). Een brede blik vooruit: adviseren in crisistijd. In Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad en Raad voor het Openbaar Bestuur, Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd (p. 71-80), p. 79.

instellingen hen niet voldoende beschermden tegen het virus. De ombudsman vond dat de overheid – juist ook bij ingesloten en die sterk afhankelijk zijn van de overheid voor wat er wel en niet kan – naar de zorgen en wensen van ingesloten en had moeten luisteren en steeds naar alternatieven had moeten zoeken om aan hun behoeften tegemoet te komen, helemaal wanneer er kinderen bij betrokken zijn.²⁰ Daarbij blijft van het allergrootste belang dat de overheid duidelijk communiceert over wat er met de inbreng van burgers is gebeurd.

De overheid kan gebruik maken van de kennis en ervaring van intermediaire organisaties. Sommige burgers zoeken niet zelf het contact met de overheid. Ook de ombudsman ontvangt weinig klachten van sommige groepen burgers van wie in de praktijk te verwachten valt dat zij wel problemen ervaren in hun contact met de overheid. Om ook voor hen van betekenis te zijn, werkt de ombudsman samen met intermediairs, zoals het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, sociaal advocaten, huisartsen en VluchtelingenWerk. Deze organisaties hebben direct contact met mensen met een hulpvraag en helpen hen op weg, ook in contact met overheden. Wat wij nu nog te vaak van intermediaire organisaties horen – los van de coronapandemie –, is dat ze niet of niet oprecht worden betrokken bij het maken van beleid omdat er geen tijd genomen wordt om de leefwereld van de burger te doorgronden. Bij een eventuele toekomstige gezondheids crisis is het waardevol om intermediaire organisaties te betrekken om zo goed oog te houden voor de specifieke behoeften van bijvoorbeeld dak- en thuislozen, ongedocumenteerden, mensen met een migratieachtergrond, jongeren in kwetsbare situaties of alleenstaande ouderen.

Tot slot, het bevorderen van actieve deelname van burgers leidt niet meteen of automatisch tot meer vertrouwen van burgers in de over-

20 Nationale ombudsman (2020, 25 juni). Brief aan de minister over ingesloten en coronamaatregelen. www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20de%20minister%20over%20ingesloten%20en%20coronamaatregelen%20%2825%20juni%202020%29.pdf.

heid. Recent onderzoek van de Open Universiteit laat zien dat participatie alleen vertrouwen kan terugwinnen als de overheid ook op andere vlakken goed presteert, dat wil zeggen dat burgers ervaren dat de overheid ook op andere momenten responsief, welwillend en integer is.²¹ Participatie is in die zin geen plak- en pleisterwerk voor onbehoorlijke dienstverlening.

9.6 De-escalatie

Over het vereiste van de-escalatie valt te lezen in de Behoorlijkheidswijzer: 'De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.' En in de toelichting onder het behoorlijkheidsvereiste staat:

'Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.'

Uit de ervaring van de Nationale ombudsman blijkt dat de relatie burger-overheid snel kan escaleren. Hoe eerder er een gesprek ontstaat tussen overheid en burger, hoe groter de kans dat ze er samen nog uit komen en dat een burger bereid is om het handelen en de beslissingen van de overheid te accepteren. Het is bekend over conflicten dat ze moeiteloos escaleren als er geen interventies plaatsvinden. Op het hoogste escalatieniveau is beschadiging voor beide partijen belangrijker dan een oplossing. Daar waar burgers in eerste instantie nog

21 Zie Bisschops, S. (2023). Participatie en vertrouwen: hoe participatie wel en niet kan bijdragen aan het versterken en herstellen van vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Provincie Zuid-Holland/Open Universiteit.

openstaan voor een gesprek, verhardt op dit niveau de houding van de betrokken burger (en instantie of ambtenaar).²² Dit betekent dat de overheid pluralisme in een vroeg stadium – op de onderste treden van de escalatieladder – moet waarborgen. Zoals eerder gezegd, moet de overheid vroegtijdig met de burger het gesprek voeren over achterliggende overtuigingen, emoties en waarden om nader tot elkaar te komen. Als de overheid te lang wacht, is het veel lastiger om op het niveau van waarden met elkaar in gesprek te gaan. Dat maakt het vervolgens als burger moeilijker om begrip op te brengen voor het feit dat zijn of haar waarden niet altijd prevaleren.

Helaas ziet de ombudsman dat de overheid veel investeert in het juridisch duiden van haar relatie met burgers in plaats van de-escalatie.²³ Zo kregen burgers naar aanleiding van het toeslagenschandaal meer toegang tot juridische bijstand. Ook kondigde de Minister voor Rechtsbescherming aan het stelsel voor rechtsbijstand te vernieuwen, met een meer laagdrempelige toegang tot recht. Toegang tot recht en rechtsbescherming is een mensenrecht en dus van fundamenteel belang. Maar de overheid vergeet regelmatig vroegtijdig en ter voorkoming van een juridisch gevecht in gesprek te gaan met burgers en slaat de vraag ‘Wat heeft u nodig?’ over. De focus op de juridische relatie drijft overheid en burger daardoor uit elkaar en leidt tot escalatie.

Observaties tijdens de coronacrisis

In tijden van corona zag de ombudsman vooral door een gebrek aan ‘luisteren naar de burger’ en ‘het bevorderen van actieve deelname van burgers’ dat burgers werden buitengesloten. Hun mening deed er niet of te weinig toe. En wie zich niet gehoord voelt, zal steeds

22 Nationale ombudsman (2018). Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling (Rapportnr. 2018/005). www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Visie%20professionele%20klachtbehandeling.pdf, p. 8.

23 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Een beschikkingenfabriek. Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeedgedrag van de overheid.

explicieeter aandacht opeisen. Een voedingsbodem dus voor escalatie, waarbij acties vanuit burgers om hun stem wel te laten horen op het scherpst van de snede plaatsvonden en niet meer erop gericht waren om uit het conflict te komen, maar vooral op het beschadigen van de ander: de overheid.²⁴

Een manier van de-escalatie – die de ombudsman te weinig zag tijdens de crisis – was een overheid die voortdurend reflecteert op eigen handelen, om vervolgens bereid te zijn waar nodig het beleid aan te passen. De overheid bleek het lastig te vinden om reflectief te zijn op haar eigen gedrag en ‘de kunst van de erkenning’ te tonen. Een duidelijk voorbeeld daarvan was de discussie over aerosolen, waarvan later bleek dat deze zwevende druppeltjes toch een besmettingsrisico zijn. De overheid had het dus bij het verkeerde eind aan het begin van de crisis. Maar de overheid liet niet altijd zien wat ze deed met de groeiende (wetenschappelijke) kennis tijdens de crisis. Juist communicatie over de onzekerheden en de afwegingen ten aanzien van de besluitvorming is van groot belang. Het helpt escalatie te voorkomen, want openheid en het expliciet benoemen van risico’s en onzekerheid dragen bij aan vertrouwen. Tegelijkertijd maakt de overheid zich ook met dit benoemen kwetsbaar voor kritiek als hierdoor adviezen steeds veranderen of het verwachte effect van adviezen uitblijft. Toch draagt dat naar onze overtuiging bij aan een cultuur waarin burgers eerder accepteren dat gemaakte keuzes soms moeten worden bijgesteld. Die open en lerende cultuur werkt de-escalerend, want expliciet zijn over onzekerheid helpt het gezag van de overheid te vergroten en daarmee draagt het ook bij aan het draagvlak voor de crisismaatregelen.²⁵

24 Zie ook Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasceptis in Nederland. SCP. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/06/23/hoofdrapport-sceptische-visies-in-het-coronadebat.

25 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad & Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd.

9.7 Ter afsluiting

In deze bijdrage hebben we laten zien dat de overheid in tijden van crisis moet investeren in de relatie met haar burgers om pluralisme te waarborgen. De overheid moet verder kijken dan (fundamentele) rechten en dus vooral ook *behoorlijk* handelen, zodat verschillende stemmen gehoord worden en burgers zich daadwerkelijk gezien voelen door hun overheid. De belangrijkste drie leerpunten op basis van de klachten, vragen en signalen die de Nationale ombudsman tijdens de coronapandemie ontving, zijn:

- Luister goed naar je burgers, zodat je als overheid verschillende perspectieven goed in beeld hebt, en laat dat ook zien.
- Weeg de verschillende perspectieven daadwerkelijk mee in het beleid en de besluiten, wees open over die afwegingen en kijk vooral goed naar wat er wél kan.
- Wacht niet te lang met het goede gesprek met burgers te voeren, want anders is de kans op escalatie groot. Ook na de acute fase van de gezondheids crisis moet een behoorlijke omgang met de burger snel prioriteit krijgen.

Ten slotte, het jaarverslag van de ombudsman over 2022 heette niet voor niets: *Tijd voor de burger*. Juist in tijden waarin grote problemen zich opstapelen en de ene crisis de andere lijkt op te volgen, blijft de ombudsman de (schijnbaar) eenvoudige boodschap herhalen dat het begint met luisteren naar burgers en de vraag: ‘Wat heb jij nodig?’

**BESLUITEN MET BREDE
BETROKKENHEID.
UITGANGSPUNTEN
VOOR GOED OPENBAAR
BESTUUR TIJDENS
GEZONDHEIDSCRISES**

Bart Coster en Han Polman (Raad voor het Openbaar Bestuur)

Dit essay gaat in op de vraag: welke besluitvormingsstructuren kunnen tijdens een (gezondheids)crisis helpen bij het horen van verschillende stemmen, wensen en belangen? Eerst beschrijven we hoe brede betrokkenheid bijdraagt aan goed openbaar bestuur. Daarna formuleren we drie uitgangspunten voor het organiseren van besluitvorming tijdens een (gezondheids)crisis, die we onderbouwen met een terugblik op de bestrijding van de COVID-19-pandemie en de daarvan geleerde lessen. We kijken ook vooruit, naar een volgende gezondheidscrisis: hoe is de besluitvorming daarvoor nu georganiseerd, en is dat in lijn met deze uitgangspunten?

10.1 Inleiding

In dit essay gaan we in op de vraag: welke besluitvormingsstructuren kunnen tijdens een (gezondheids)crisis helpen bij het horen van verschillende stemmen, wensen en belangen? Besluitvormingsstructuren bepalen wie op welk moment over welke beslissingen gaat en wie op welk moment bij welke beslissingen betrokken wordt. Het gebruiken van bepaalde besluitvormingsstructuren kan eraan bijdragen dat meerdere stemmen gehoord worden bij de besluitvorming, of het aantal stemmen dat gehoord wordt bij de besluitvorming juist beperken. In dit essay gaan we in op de betrokkenheid van partijen op nationaal niveau (ministers, ministeries) en op decentraal niveau: gemeenten, provincies en (veiligheids)regio's.

De aanbevelingen in dit essay zijn toe te passen op crises van allerlei aard. We richten ons specifiek op gezondheids crises door terug te blikken op de aanpak van de coronapandemie en door een blik te werpen op hoe de besluitvormingsstructuren zijn georganiseerd onder de herziene Wet publieke gezondheid (Wpg). Specifiek gaat het om besluitvormingsstructuren rond de *bestrijding* van een gezondheids-crisis, en niet zozeer over hoe er besloten wordt over het voorkomen, mitigeren of herstellen van gevolgen van een gezondheids crisis.

We gaan eerst kort in op waarom brede betrokkenheid op nationaal niveau en van decentrale overheden belangrijk is bij besluitvorming tijdens (gezondheids)crises. We betogen dat brede betrokkenheid bijdraagt aan goed openbaar bestuur: het vergroot het rechtsstatelijk en democratisch gehalte van besluiten, en vergroot ook het bestuurlijk vermogen van de overheid. Daarna formuleren we drie uitgangspunten voor het organiseren van besluitvorming tijdens een (gezondheids)crisis:

1. Zet crisisorganisaties en besluitvormingsstructuren alleen in tijdens (de acute fase van) crises.
2. Betrek decentrale overheden bij centrale besluitvorming en geef ze waar mogelijk meer beleidsruimte.

3. Betrek volksvertegenwoordigingen op nationaal en decentraal niveau.

Deze uitgangspunten onderbouwen we met een terugblik op de bestrijding van de COVID-19-pandemie en de lessen die we daaruit trekken. We kijken ook vooruit, naar een volgende gezondheids-crisis: hoe is de besluitvorming daarvoor nu georganiseerd, en is dat in lijn met onze uitgangspunten?

10.2 Waarom brede betrokkenheid binnen de overheid?

De juiste besluitvormingsstructuren zorgen voor brede betrokkenheid bij beslissingen, zowel van partijen op nationaal niveau als van decentrale overheden. Deze brede betrokkenheid zorgt namelijk voor goed openbaar bestuur: het draagt bij aan het rechtsstatelijk en democratisch gehalte van beslissingen, en zorgt voor meer bestuurlijk vermogen.²⁶

10.2.1 Rechtsstaat

Om een rechtsstaat te zijn is het ten eerste belangrijk dat er sprake is van procedurele rechtvaardigheid. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn hier het uitgangspunt voor in de Nederlandse rechtsstaat. Belangrijk voor behoorlijk bestuur is dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid en goed wordt gemotiveerd. Daarvoor is het essentieel dat het openbaar bestuur voelsprietten in de samenleving heeft. Decentrale overheden, met name gemeenten, staan dicht bij de burger, en hebben ook vaak contact en werken waar nodig samen met intermediairs als huisartsen, sociaal werkers en leerkrachten. Hun betrokkenheid kan daarmee de zorgvuldigheid van de voorbereiding van een besluit vergroten en de motivering ervan verbeteren.

²⁶ Deze principes en de bijbehorende waarden ontleen we aan Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). Wegingskader goed openbaar bestuur. www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/02/24/wegingskader-goed-openbaar-bestuur.

Daarnaast is er alleen sprake van behoorlijk bestuur als een maatregel evenredig is, dus wanneer de gevolgen van overheidsoptreden evenredig zijn aan het te dienen doel, en als gelijke gevallen op gelijke wijze worden behandeld. Brede betrokkenheid van verschillende bewindspersonen en ministeries op nationaal niveau en van decentrale overheden draagt bij aan goed inzicht in de gevolgen van een maatregel.

10.2.2 Democratie

Democratische legitimiteit vereist voldoende betrokkenheid van het parlement en, bij decentrale besluitvorming, van decentrale volksvertegenwoordigingen. Crisisstructuren zetten deze nogal eens onder druk, bijvoorbeeld wanneer belangrijke bevoegdheden langdurig belegd worden bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. De betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen vereist dan ook speciale aandacht tijdens zaken die tot 'crisis' zijn bestempeld.

Betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen op elke overheidslaag is ook belangrijk voor de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij beleid. Gemeenteraadsleden, Statenleden en leden van de Tweede en Eerste Kamer kunnen zorgen en ideeën van burgers uiten in een publiek forum, waardoor deze meegewogen kunnen worden in de besluitvorming. De betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten is daarbij extra belangrijk, omdat besluitvorming op decentraal niveau dichterbij de burger staat en daarmee toegankelijker en begrijpelijker kan zijn. Gezien het feit dat decentrale overheden dichterbij de burger staan, vergroot dit ook de kans dat hun handelen responsief is aan de wensen, belangen en zorgen van burgers. En dat zelfs als na een zorgvuldige belangenafweging wordt afgeweken van de wensen van (sommige groepen) burgers, het horen en meewegen op zich al bijdraagt aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid en daarmee het vertrouwen in de overheid.

Bestuurlijk vermogen

Brede betrokkenheid van partijen op nationaal niveau en van decentrale overheden draagt ten slotte ook bij aan het bestuurlijk vermogen van de overheid: het vermogen van de overheid om op een efficiënte, effectieve en doelmatige manier maatschappelijke waarde te creëren en met tegenslagen om te gaan, en dat in de toekomst ook te blijven doen. Besluiten tijdens een gezondheids crisis hebben niet alleen impact op gezondheid, maar ook op de samenleving in brede zin: de arbeidsmarkt, de cultuursector et cetera. Brede betrokkenheid binnen de overheid gaat ‘tunnelvisie’ tegen: een eenzijdige blik op de directe (gezondheids)effecten van een maatregel tijdens een gezondheids crisis.

Brede betrokkenheid zorgt ook voor ideeën van buiten. Bij het voorbereiden van maatregelen kan dit bijdragen aan innovatie; tijdens het uitvoeren van en bij het terugkijken op maatregelen draagt dit bij aan het zelflerend vermogen van de overheid. Met kritische blikken van anderen kan de overheid tijdens een (gezondheids) crisis snel leren en beleid en uitvoering snel steeds effectiever maken. Een mooi voorbeeld van innovatie door betrokkenheid van decentrale overheden was de introductie van grensvignetten na de acute grenssluiting tussen België en Nederland tijdens de coronacrisis. Op lokaal niveau zag men de grote gevolgen hiervan voor grensregio’s. Met name rond grenswerkers met vitale functies in de zorg, de veiligheid en de industrie ontstonden acute problemen. Op voorstel van de Nederlandse commissarissen van de Koning en de Belgische gouverneurs zijn zeer snel grensvignetten geïntroduceerd, waarmee vitale processen doorgang konden vinden.

10.3 De juiste besluitvormingsstructuren

Nu we hebben vastgesteld dat het gebruiken van de juiste besluitvormingsstructuren belangrijk is voor brede betrokkenheid, en dat brede betrokkenheid tijdens gezondheids crises essentieel is voor goed openbaar bestuur, gaan we in op wat de juiste besluitvormings-

structuren concreet zijn. Daarvoor hebben we drie uitgangspunten vastgesteld, op basis van reflecties op de aanpak van de COVID-19-pandemie:

1. Zet crisisorganisaties en besluitvormingsstructuren alleen in tijdens (de acute fase van) crises.
2. Betrek decentrale overheden bij centrale besluitvorming en geef ze waar mogelijk meer beleidsruimte.
3. Betrek volksvertegenwoordigingen op nationaal en decentraal niveau.

Hieronder lichten we de uitgangspunten kort toe, waarna we ze onderbouwen met een terugblik op de aanpak van de COVID-19-pandemie. Bij elk uitgangspunt kijken we ook vooruit naar hoe dat uitgangspunt terugkomt in hoe de aanpak van gezondheidscrises op dit moment geregeld is, in wetten die sinds de COVID-19-pandemie zijn vastgesteld, en in wetten of herzieningen van wetten die in de maak zijn.

10.3.1 Crisisorganisaties alleen tijdens crises

Het uitgangspunt

Tijdens een crisis gebruikt de overheid vaak crisisstructuren voor de besluitvorming: de gebruikelijke routes met veel overleg worden daarmee (tijdelijk) buitenspel gezet, zodat een crisis snel en effectief kan worden bestreden. Tijdens de coronacrisis is hier ook veel gebruik van gemaakt, en volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te lang.²⁷ Dat tastte de democratie en de rechtsstaat aan. Daarom is het van belang om crisisstructuren alleen kort in te zetten voor acute crises, en snel over te schakelen op reguliere structuren.

²⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland.

Op nationaal niveau betekent dit dat besluiten op de gebruikelijke manier genomen worden, in de gebruikelijke organisaties, met als uiteindelijke plaats van besluitvorming de ministerraad. Daardoor hebben alle bewindspersonen een kans om de gevolgen van de maatregel op hun beleidsterrein te overwegen en deze voor het voetlicht te brengen tijdens de discussie over de maatregel. Op de betrokkenheid van het parlement gaat paragraaf 10.3.3 verder in.

De crisisstructuur op decentraal niveau is de veiligheidsregio, waarbij de voorzitters van de veiligheidsregio's in crisistijd een groot aantal bevoegdheden krijgen die normaliter bij burgemeesters zijn belegd. Dit gaat om bevoegdheden die het handhaven van de bestrijding van een pandemie mogelijk maken, zoals het opleggen van boetes, het verbieden of verplaatsen van publieke bijeenkomsten en het aansturen van de politie. Het gaat ook om het verlenen van ontheffingen op de regels voor individuele gevallen, zoals het aantal aanwezigen bij een uitvaart. Een dergelijke structuur zorgt ervoor dat maar een kleine groep bestuurders betrokken is bij de aanpak van een gezondheids crisis. Op de nadelen daarvan gaat paragraaf 10.3.2 verder in. Het uitgangspunt moet zijn dat ook op decentraal niveau de reguliere structuren worden gebruikt voor overleg en besluitvorming.

Terugblik op aanpak COVID-19-pandemie²⁸

De veiligheidsregio kreeg tijdens de coronapandemie een zeer prominente rol. Van maart tot december 2020 lagen veel bevoegdheden voor de uitvoering van de coronamaatregelen bij de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. Ook overlegden zij in het Veiligheidsberaad met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de vormgeving van de coronamaatregelen.

28 Deze terugblik is gebaseerd op Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland.

In december 2022 trad de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: coronawet) in werking. Deze maakte de officiële rol van de veiligheidsregio een stuk kleiner. Toch bleven veiligheidsregio's organisatorisch op volle toeren draaien. Ook het Veiligheidsberaad bleef actief. Het langdurig inzetten van deze crisisstructuur leidde tot gewinning, met een sluimerende centraliserende werking: het Rijk ging het Veiligheidsberaad gebruiken voor de voorbereiding en uitvoering van beleid op andere gebieden, bijvoorbeeld rond asiel.

Op nationaal niveau besloot de Minister van VWS gedurende de hele pandemie over de maatregelen, met goedkeuring of bekrachtiging van de Tweede en soms ook de Eerste Kamer. De onderliggende besluitvormingsstructuur wijzigde echter een paar keer, wat invloed had op wie daarbij betrokken was en welke stemmen en belangen gehoord werden. Daarbij was er sprake van een constante spanning tussen een efficiënte aanpak van de crisis, waarvoor overleggen klein gehouden werden, en de behoefte van andere partijen (zoals bewindspersonen) om ook aangehaakt te zijn, waarvoor overleggen werden uitgebreid. Een golfbeweging tussen smalle en brede samenstellingen van overleggen bleef gedurende de pandemie voortduren.²⁹

Vooruitblik op crisisstructuren bij volgende gezondheids crisis

Bij een volgende gezondheids crisis is, volgens de zojuist herziene Wpg, op landelijk niveau een crisisorganisatie het uitgangspunt, namelijk de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).³⁰ Wel spreekt de memorie van toelichting over een 'integrale en samenhangende

29 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020;

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 2: september 2020 tot juli 2021.

30 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Concept-MvT Eerste tranche aanpassing Wpg [consultatieversie]. In deze consultatieversie stond dat de leiding over de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep 1 plaatsvindt binnen de MCCb (p. 17). De versie voor de Tweede Kamer voegt hier ook de onderraden voor de ministerraad en de ministerraad zelf aan toe als opties (p. 34).

kabinetsaanpak'.³¹ Bij een nieuwe pandemie wordt de MCCb ingezet voor besluitvorming 'met een spoedeisend karakter'.³² De memorie van toelichting gaat niet in op wanneer er van deze crisisbesluitvorming in de MCCb wordt overgeschakeld op reguliere besluitvorming via onderraden of de ministerraad.

Over de inzet van crisisstructuren op decentraal niveau is de gewijzigde Wpg explicieter. Zoals gesteld is ons uitgangspunt dat een crisisstructuur alleen moet worden ingezet bij acute crises. De herziening van de Wpg lijkt wat dat betreft te hinken op twee gedachten: enerzijds de effectieve aanpak van een gezondheids crisis, waarvoor het beleggen van bevoegdheden bij de voorzitters van de veiligheidsregio's handig is, en anderzijds de zorg voor goede interbestuurlijke verhoudingen en goed openbaar bestuur in den brede, waarvoor de betrokkenheid van gemeenten belangrijk is. De memorie van toelichting stelt 'dat de voorzitter van de veiligheidsregio in eerste instantie bevoegd is' bij de bestrijding van een (dreigende) epidemie.³³ Maar als de uitoefening van die bevoegdheden slechts 'gevolgen van plaatselijke betekenis' heeft, gaan die bevoegdheden over naar de burgemeester.³⁴ De bevoegdheden waar het hier om gaat, zijn bevoegdheden voor toezicht en handhaving.³⁵ De memorie van toelichting spreekt over twee fasen: in de acute fase van een epidemie heeft de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheden, in de beheerfase gaan die over naar de burgemeester.³⁶ De Minister van VWS beslist over de fase van de epidemie.³⁷ In de beheerfase is

31 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Concept-MvT Eerste tranche aanpassing Wpg [consultatieversie], p. 34.

32 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.). Nationale crisisstructuur. <https://archive.li/RDrr7>.

33 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Concept-MvT Eerste tranche aanpassing Wpg [consultatieversie], p. 34.

34 Ibid.

35 Ibid., p. 37.

36 Ibid., p. 7.

37 Ibid., p. 36.

de epidemie meer onder controle en is duidelijker hoe de epidemie bestreden moet worden. Daarom hebben besluiten die burgemeesters dan nemen over ontheffingen, handhaving en toezicht slechts gevolgen van plaatselijke betekenis.

10.3.2 Decentrale betrokkenheid en beleidsruimte

Het uitgangspunt

In deze paragraaf gaan we in op het betrekken van gemeenten en provincies bij landelijke besluitvorming, en de mogelijkheden om met name gemeenten meer autonoom besluiten te laten nemen rond het bestrijden van de pandemie. In het bijzonder zullen we ingaan op de betrokkenheid van grensregio's en het betrekken van de openbare lichamen in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba).

Zoals gesteld in paragraaf 10.2 is de betrokkenheid van decentrale overheden van groot belang omdat zij de lokale situatie het beste kennen. Mogelijkheden om de maatregelen aan te passen aan de lokale situatie kunnen dus ook nuttig zijn; dat geldt des te sterker naarmate de lokale situatie meer afwijkt van het beeld dat beleidsmakers op nationaal niveau hebben van 'de standaard'. De betrokkenheid van decentrale overheden is ook van groot belang omdat zij beter zicht hebben op de concrete impact van maatregelen. Op nationaal niveau kan de verleiding bestaan om puur te sturen op abstracte streefcijfers: een bepaalde R-waarde of een bepaalde bezetting van de ziekenhuizen. Uiteraard zeggen deze iets over de epidemiologische situatie, maar ze zeggen lang niet alles over de situatie in de samenleving. Op decentraal niveau praten bestuurders en volksvertegenwoordigers veel met mensen die zelf de gevolgen ervaren en met intermediairs als huisartsen, sociaal werkers en politiemensen, die een breed beeld hebben van de impact van de epidemie en de maatregelen ter bestrijding daarvan. Ook kunnen zij een goed geïnformeerd beeld hebben van de impact van mogelijke alternatieve maatregelen. De GGD'en spelen hierbij ook een belangrijke rol. Zij zijn meer dan een uitvoe-

ringsorganisatie; op basis van hun contact met burgers adviseren zij gemeenten en veiligheidsregio's over ontwikkelingen en maatregelen.

Wat betreft decentrale beleidsruimte is in beginsel meer beleidsruimte voor gemeenten en provincies goed: zij kunnen rekening houden met lokale omstandigheden en kunnen inspelen op lokale behoeften, wensen en zorgen. Tegelijkertijd kan decentrale beleidsruimte op gespannen voet staan met het bestrijden van een pandemie. Nationale maatregelen zijn vaak nodig, omdat Nederland te klein is voor regionale maatregelen. Een middenweg is dat maatregelen ter bestrijding van de epidemie op landelijk niveau genomen worden, maar dat bevoegdheden om de maatregelen te interpreteren, te handhaven en ontheffingen daarop te verlenen wel op lokaal niveau liggen.

Uitgebreidere lokale bevoegdheden zijn wenselijk als het om Caribisch Nederland gaat. Hun situatie verschilt tijdens gezondheids crises dusdanig van de situatie in Europees Nederland dat het voor de hand ligt hun de bevoegdheid te geven om op hun specifieke situatie gerichte maatregelen te nemen. Hiervoor is een goede betrokkenheid van hen bij het vormgeven van nationale maatregelen gewenst, waardoor de maatregelen voldoende gericht zijn op hun specifieke situatie.

Terugblik op aanpak COVID-19-pandemie³⁸

Betrokkenheid van decentrale overheden werd tijdens de coronacrisis vooral georganiseerd via het Veiligheidsberaad: het overleg van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's, waarbij de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) regelmatig aanschoof. Een groot aantal gemeenten vond dat voor dit doel het Veiligheidsberaad uit een te kleine groep bestuurders bestond (25 burgemeesters van enkel de grootste gemeenten in de regio's), die primair vanuit één perspectief (namelijk veiligheid en openbare orde) naar de coronapandemie keek.

38 Deze terugblik is gebaseerd op: Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland, p. 18-33.

Daarom richtte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een alternatieve, bredere klankbordgroep in. Het Veiligheidsberaad bleef echter veruit het belangrijkste forum voor het bespreken en afstemmen van de coronamaatregelen.

De betrokkenheid van grensregio's in het bijzonder was een aandachtspunt tijdens de coronacrisis. Grensregio's kregen te maken met bijzondere gevolgen van coronamaatregelen, terwijl besluiten met een nationale blik werden genomen. Naarmate de coronapandemie langer voortduurde, werden grensregio's beter betrokken bij nationaal beleid.

Wat betreft lokale beleidsruimte is de coronapandemie op te delen in twee fasen. De eerste was van maart tot december 2020. In die periode lagen de bevoegdheden voor handhaving van de coronamaatregelen en het verlenen van ontheffingen daarvoor bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. In die tijd was er dus vooral sprake van beleidsruimte op regionaal niveau. Er werd in die periode ook geëxperimenteerd met de mate waarin regio's zelf maatregelen mochten nemen, maar daar maakten regio's nauwelijks gebruik van. Daarom pakte het kabinet de regie al vrij snel weer volledig terug.

De coronawet centraliseerde de besluitvorming over coronamaatregelen, maar had wel als doel meer lokaal maatwerk mogelijk te maken. De bevoegdheden van burgemeesters waren echter zeer beperkt en werden in perioden met minder besmettingen ook niet uitgebreid door het kabinet, hoewel het dat wel had aangekondigd.³⁹ Dit heeft ertoe geleid dat lokale bestuurders na de coronawet en de bestuurlijke praktijk sindsdien minder lokale betrokkenheid en beleidsruimte hebben ervaren dan in de periode daarvoor.

39 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Minister van Justitie en Veiligheid (2020, 20 november). Brief aan alle burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's, betreft: voorbereiding op inwerkingtreding Twm.

De betrokkenheid en beleidsruimte van de openbare lichamen in Caribisch Nederland vereisen speciale aandacht. Aan het begin van de coronapandemie hadden de openbare lichamen zeer veel zeggenschap over de te treffen coronamaatregelen. Tot december 2020 stelden zij deze zelf vast via noodverordeningen die moesten worden bekrachtigd door de eilandsraad (het Caribisch equivalent van de gemeenteraad). In die periode waren er ook enkele maatregelen voor zowel Europees als Caribisch Nederland van kracht, zoals vliegverboden en maatregelen rond de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021. In de afstemming hierover werd Caribisch Nederland in eerste instantie nogal eens vergeten, maar de problemen die hierdoor ontstonden werden in de regel in goed overleg en adequaat opgelost.

De coronawet verminderde de beleidsruimte van Caribisch Nederland in het treffen van coronamaatregelen drastisch. De coronamaatregelen werden vanaf december 2020 tot het einde van de coronapandemie vastgesteld door de Ministers van VWS, JenV en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK). De bevoegdheden van de gezaghebbers en regeringscommissaris werden daarmee beperkt tot het maken van uitzonderingen op de coronamaatregelen voor bijzondere individuele gevallen, zoals een bruiloft.

Betrokkenheid van de openbare lichamen bij besluitvorming op nationaal niveau werd daardoor des te belangrijker. Deze betrokkenheid bleek echter moeilijk te organiseren. De besluitvorming op rijksniveau ging uit van een driewekelijkse beleidscyclus met een groot aantal werkgroepen bij verschillende ministeries. Voor insiders van de Haagse bureaucratie waren deze processen goed te volgen, maar voor de openbare lichamen, die letterlijk en figuurlijk op afstand staan van ‘Den Haag’, was het een proces waar zij lastig grip op kregen. Als remedie was er vaak rechtstreeks contact tussen de gezaghebbers of de regeringscommissaris en bewindspersonen of hoge ambtenaren, onder andere in regulier geplande overleggen. Dit contact zorgde soms voor snelle oplossingen.

Vooruitblik op komende gezondheidscrisis

De besluitvorming over maatregelen ter bestrijding van een epidemie vindt sinds de herziening van de Wpg op nationaal niveau plaats, net als onder de coronawet. De bevoegdheden om deze maatregelen te interpreteren, te handhaven en er ontheffingen op te verlenen liggen in de acute fase van een epidemie bij de voorzitters van de veiligheidsregio's en in de beheerfase bij burgemeesters (zie par. 10.3.1). Volgens ons eerste uitgangspunt zou deze decentrale beleidsruimte zo snel mogelijk moeten overgaan op burgemeesters: de normaal gesproken bevoegde instantie voor dergelijke zaken.

De betrokkenheid van gemeenten en provincies bij de aanpak van een gezondheidscrisis is geen wettelijke zaak en wordt dus ook niet geregeld in de Wpg. Het spreekt voor zich dat wanneer de voorzitters van de veiligheidsregio's een belangrijke taak hebben bij het bestrijden van de gezondheidscrisis, dus in de 'acute fase', zij ook in het Veiligheidsberaad een belangrijke overlegpartner zijn van het Rijk. Het is volgens ons zaak snel over te schakelen op de beheerfase. In die fase moeten gemeenten ook breder worden betrokken bij de nationale besluitvorming. Provincies kunnen dan waar mogelijk een intermediair zijn tussen de vele gemeenten en het Rijk. De rol van de veiligheidsregio zou volgens ons in de beheerfase moeten worden beperkt tot het bieden van ambtelijke ondersteuning.

Ook de besluitvorming over maatregelen in Caribisch Nederland vindt volgens de herziene Wpg op nationaal niveau plaats tijdens een gezondheidscrisis, zowel tijdens de acute fase als tijdens de beheerfase. De gezaghebbers en de regeringscommissaris hebben slechts de bevoegdheden die burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's in Europees Nederland hebben.⁴⁰ We zien dit als een gemiste

⁴⁰ Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Concept-MvT Eerste tranche aanpassing Wpg [consultatieversie], p. 41.

kans om werk te maken van een meer decentrale aanpak van de coronacrisis door de openbare lichamen.

10.3.3 Betrokkenheid parlement en decentrale volksvertegenwoordigingen

Uitgangspunt

Het derde uitgangspunt voor het organiseren van besluitvorming tijdens gezondheids crises is volgens ons dat volksvertegenwoordigingen daarbij betrokken moeten zijn. Voor de wettelijke onderbouwing van maatregelen ter bestrijding van een gezondheids crisis is het belangrijk dat deze maatregelen van tevoren worden opgenomen in een, door het parlement goedgekeurde, wet. Er moet zogezegd een gereedschapskist met maatregelen klaarstaan. Maar voor het halen van maatregelen uit deze gereedschapskist moeten bewindspersonen altijd toestemming vragen aan de Tweede Kamer.⁴¹ Wel kan er een vangnetregeling zijn voor zeer acute situaties, waarbij de Minister van VWS overgaat tot het inzetten van de maatregel zonder besluit van de Kamer vooraf. Maar dan moet wel direct een besluit ter goedkeuring achteraf bij de Tweede Kamer worden neergelegd, en wordt de inzet van de maatregel niet goedgekeurd, dan dient deze per direct te vervallen.

Op decentraal niveau moet het uitgangspunt zijn dat gemeenteraden en Provinciale Staten betrokken zijn bij de besluitvorming, zowel bij het voorbereiden ervan als bij het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid. Gemeenteraden dienen ook betrokken te zijn bij besluiten op regionaal niveau. Veiligheidsregio's moeten vooraf afspraken maken met de deelnemende gemeenten van hun veiligheidsregio over hoe de verantwoording plaatsvindt tijdens een gezondheids crisis. Mochten vergaande bevoegdheden toch langdurig

41 Zie de bijdragen van de Raad van State in Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2022). Coronascenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes, p. 18, 35, 52, 69, 86 en 102.

bij de voorzitters van de veiligheidsregio's liggen, dan moeten zij over de uitoefening daarvan ook tussendoor verantwoording afleggen aan gemeenteraden, niet alleen na afloop van de crisis. Voor de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers op decentraal niveau tijdens een gezondheids crisis is het belangrijk dat zij in het uiterste geval ook op digitale wijze legitieme besluiten kunnen nemen, betrokken worden en om democratische verantwoording kunnen vragen.

Terugblik op aanpak COVID-19-pandemie⁴²

Aan het begin van de coronapandemie, tot december 2020, kwamen de coronamaatregelen via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's tot stand, die zij vaststelden op basis van de aanwijzing van de Minister van VWS. In formele zin hoefde de Minister van VWS het parlement niet te betrekken bij het geven van deze aanwijzingen en vonden deze daarom plaats in een 'democratisch vacuüm', zo stelde Thom de Graaf, vicepresident van de Raad van State.⁴³ Daarbij past wel de belangrijke nuancering dat de Minister van VWS deze aanwijzingen baseerde op spoedwetgeving die door beide Kamers was goedgekeurd. In de praktijk was de betrokkenheid van het parlement dus goed; de betrokken ministers legden ook verantwoording af over genomen besluiten.

In december 2020 trad de coronawet in werking. Die had als voornaamste doel om een degelijke juridische basis te bieden voor de coronamaatregelen. Daarmee werd ook de betrokkenheid van het parlement geregeld; de Tweede Kamer moest in principe vooraf maatregelen goedkeuren, of bij uitzondering achteraf bekrachtigen.⁴⁴

42 Deze terugblik is gebaseerd op: Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland, p. 34-44.

43 De Graaf, T. (2020). De rechtsstaat in coronatijd. <https://archive.ph/itF8T>.

44 In het voorstel van het kabinet voor de coronawet was de betrokkenheid van de Kamer een stuk minder goed geregeld; de Kamer zelf dwong met enkele wijzigingen een uitgebreidere betrokkenheid af. Zie NOS Nieuws (2020, 1 oktober). Bij flink verbouwde coronawet wil Kamer voet tussen de deur hebben. <https://archive.ph/y1Mwm>.

Decentrale volksvertegenwoordigingen kwamen door de coronamaatregelen letterlijk en figuurlijk op afstand te staan, waardoor zij vaak minder betrokken waren bij de coronabesluitvorming dan wenselijk. Dit had drie oorzaken: hun eigen crisisbesef en bijbehorende terughoudendheid, de grote rol voor de veiligheidsregio's en de centralisering die daarop volgde met de coronawet, en het digitale vergaderen.

Gemeenteraden waren zeker aan het begin van de coronacrisis erg terughoudend met het vragen om betrokkenheid bij en verantwoording over de uitvoering van maatregelen. Ze maakten ruim baan voor de colleges van burgemeester en wethouders en voor de veiligheidsregio's. Echter, ho langer de coronapandemie voortduurde, hoe meer zij zich begonnen af te vragen of dat nog steeds noodzakelijk was.

Gemeenteraden kwamen verder op afstand te staan door de grote rol van de veiligheidsregio's in de pandemiebestrijding. De betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerkingen is in veel gevallen problematisch,⁴⁵ maar de crisisstructuur van de veiligheidsregio zette gemeenteraden nog verder op afstand. Volgens de Wet veiligheidsregio's (Wvr) hoeven de voorzitters van de veiligheidsregio's namelijk pas na afloop van een crisissituatie verantwoording af te leggen aan gemeenteraden. Tijdens de coronapandemie duurde dit acht maanden. Met de coronawet gingen bevoegdheden over naar burgemeesters, waar gemeenteraden nauwer betrokken bij zijn. Wel werden de mogelijkheden om op lokaal niveau af te wijken onder de coronawet kleiner. Er was dus minder om verantwoording over af te leggen. De ervaren betrokkenheid van gemeenteraden bij de pandemiebestrijding werd door de coronawet dus niet groter.

45 Peters, K., De Greef, R., Boogers, M. & Boogaard, G. (2022). Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Stichting Decentraal Bestuur, p. 1.

Ten slotte verminderde het digitale vergaderen de (ervaren) betrokkenheid van gemeenteraden bij het pandemiebeleid. De mogelijkheid om op digitale wijze wettelijk geldende besluiten te nemen was essentieel voor de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten. Tegelijkertijd werd de kwaliteit van het democratische debat en de gedachte-uitwisseling door volksvertegenwoordigers merkbaar als minder ervaren. Wat met name ontbreekt bij digitaal vergaderen is de interactie. Deze zorgt voor betere dialoog, hoor en wederhoor en kwalitatief goede besluitvorming.

In Caribisch Nederland gold eerst dat de eilandsraden nauw betrokken waren bij het invoeren van de coronamaatregelen. De coronawet centraliseerde deze besluitvorming. Bij het leveren van input op het beleid dat gemaakt werd in Den Haag zaten eilandsraden noodzakelijkerwijs op de derde rang: zij gaven punten mee aan bestuurders, die deze input weer door moesten geven aan de beleidsmakers en bestuurders in Den Haag, die er uiteindelijk weer een beslissing over namen. De betrokkenheid van de eilandsraden ging door de coronawet dus erg achteruit.

Vooruitblik op volgende gezondheids crisis

Bij de herziening van de Wpg is uitgebreid nagedacht over de betrokkenheid van het parlement. De uitgangspunten die we aan het begin van deze paragraaf noemden, zijn hierbij gevolgd: bij alle stappen is goedkeuring van de Tweede Kamer nodig, en soms ook van de Eerste Kamer. De Raad van State was dan ook positief over de parlementaire betrokkenheid zoals geregeld in de herziene Wpg.⁴⁶

Aan de verantwoording van de voorzitters van de veiligheidsregio's is helaas nog niks veranderd: deze vindt slechts plaats na afloop van een

⁴⁶ Raad van State (2022). Advies over: wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Kamerstukken II 2021/22, 36194, nr. 4.

ramp of crisis.⁴⁷ De ROB heeft eerder geadviseerd om in de Wvr een maximale termijn op te nemen voor het beleggen van bevoegdheden bij voorzitters van de veiligheidsregio's en het afleggen van verantwoording over de invulling van deze bevoegdheden.⁴⁸ De Minister van JenV heeft erkend dat de huidige regeling vooral gericht is op een korte crisis, en wil er dan ook voor zorgen dat de voorzitters van de veiligheidsregio's bij een langdurige bovenlokale crisis de betrokken gemeenteraden tussendoor consulteren en verantwoording aan hen afleggen.⁴⁹ De voorbereiding van de aanpassing van het wettelijk kader is inmiddels in gang gezet.

Voor de mogelijkheden voor digitaal veranderen is wetgeving in de maak. In een voorstel⁵⁰ daarvoor staat dat fysiek en digitaal vergaderen in principe gelijk zijn, en dat het aan gemeenteraden is om een keuze te maken voor fysiek of digitaal vergaderen. De Raad van State heeft hier kritisch over geadviseerd.⁵¹ Hij stelt, net als de ROB, dat de Minister van BZK fysiek vergaderen de norm moet maken, en dat digitaal vergaderen daarop de uitzondering moet zijn. Fysiek vergaderen, vindt zowel de ROB als de Raad van State, is beter voor de kwaliteit van het democratische debat en de daadwerkelijke betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen bij de besluitvorming. Op dit moment beraadt de Minister van BZK zich op het advies van de Raad van State.

47 Art. 40 lid 1 van de Wet veiligheidsregio's.

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0027466&z=2023-06-20&g=2023-06-20>.

48 Aanbeveling 5 in Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland, p. 64.

49 Minister van Justitie en Veiligheid (2022). Contourennota versterking crisisbeheersing en brandweezorg. JenV, p. 14.

50 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Concept-MvT Wet digitaal vergaderen decentrale overheden [consultatieversie]. BZK.

51 Raad van State (2023). Advies over: Wet digitaal vergaderen decentrale overheden.

10.4 Conclusie

In dit essay hebben we beschreven hoe de juiste besluitvormingsstructuren tijdens een (gezondheids)crisis zorgen voor brede betrokkenheid op nationaal niveau en van decentrale overheden, en zo bijdragen aan goed openbaar bestuur. Door crisisorganisaties alleen in te zetten tijdens crises ontstaat er op nationaal en decentraal niveau ruimte voor brede betrokkenheid van verschillende partijen. Daarbij is het essentieel om tevens het parlement en decentrale volksvertegenwoordigingen te betrekken, ook in de opmaat naar een crisis en zo goed mogelijk tijdens de acute fase van een crisis.

Deze brede betrokkenheid is geen extraatje, maar is essentieel voor goed openbaar bestuur. De rechtsstaat heeft het nodig dat er goed inzicht bestaat in de gevolgen van maatregelen. Dat is ook nodig om maatregelen te treffen die responsief zijn aan de wensen, belangen en zorgen van burgers, en om proportioneel beleid te voeren. Brede betrokkenheid, zeker van decentrale overheden, zorgt ook voor besluitvorming die begrijpelijk en toegankelijk is voor burgers. Dit leidt tot vertrouwen, draagvlak en een stabiele samenleving, wat ook weer bijdraagt aan de effectiviteit van maatregelen. Tegenmacht is niet alleen belangrijk voor de democratie, het horen van meerdere stemmen draagt ook bij aan innovatie en zelflerend vermogen, wat ook weer kan bijdragen aan de effectiviteit van het gevoerde beleid. Kortom: goed openbaar bestuur tijdens gezondheidscrises heeft brede betrokkenheid nodig.

Is de huidige voorbereiding op een volgende gezondheidscrisis genoeg voor het organiseren van brede betrokkenheid? Wij zien, op basis van de terugblik op de coronapandemie en de geleerde lessen daarvan, enkele aandachtspunten:

1. De verantwoording van de voorzitters van de veiligheidsregio's is nog steeds slechts wettelijk verplicht na afloop van een ramp of crisis van meer dan lokale betekenis. Dit kan tijdens een pandemie een lange tijd duren, wat zou betekenen dat gemeenteraden

gedurende al die tijd geen verantwoording kunnen afdwingen. Het is zaak om te regelen dat bevoegdheden slechts korte tijd belegd worden bij voorzitters van de veiligheidsregio's, en dat als zij deze bevoegdheden toch langer hebben, gemeenteraden hen kunnen dwingen tot het afleggen van verantwoording over de uitoefening hiervan, ook tijdens een crisis.

2. Tijdens een volgende gezondheids crisis moet de Minister van VWS snel overschakelen van de 'acute fase', waarin de voorzitters van de veiligheidsregio's veel bevoegdheden hebben, op de 'beheerfase'. De Tweede Kamer moet er nauw op toezien dat er niet te lang sprake blijft van de acute fase. Nog beter is het om niet te spreken van de beheerfase, en in een dergelijke situatie helemaal niet meer te spreken van een 'crisis'. Dan is het nog duidelijker dat crisisorganisaties en -structuren geen of slechts een zeer beperkte rol spelen. Dit komt de brede betrokkenheid van andere partijen ten goede.
3. Ten slotte is het belangrijk om Caribisch Nederland meer beleidsruimte te geven om op hun situatie gerichte maatregelen te nemen tijdens een gezondheids crisis. Als alle besluitvorming via 'Den Haag' loopt, is het onmogelijk hen voldoende te betrekken. Bovendien verschilt hun situatie dermate van die in Europees Nederland dat ook de maatregelen anders moeten zijn; het is dan niet logisch om de besluitvorming voor Caribisch Nederland te laten meelopen in de beleids cyclus voor Europees Nederland.

VRIJHEID, AUTONOMIE, GEMEENSCHAPPELIJKHEID EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Anne-Marie Buis en Erik Pool

In een liberale democratie, waarin ruimte is voor meerdere en uiteenlopende overtuigingen, is de publieke dialoog over belangrijke samenlevingskwesties en de daarbij onderliggende waardepatronen cruciaal. De overheid heeft een taak bij het scheppen en onderhouden van de publieke ruimte waar die dialoog plaatsvindt, en betreft burgers bij democratische processen. In coronatijd kwam juist dit aspect onder druk te staan. Dit gaf een extra impuls aan het dalend vertrouwen in de democratische instituten, een trend die al voor corona was ingezet. Dit essay is vooral een pleidooi om de publieke dialoog vitaal te houden in 'normale' tijden, zodat we daar in crises op kunnen doorbouwen. Onze democratie is immers een normatief concept, dat stoelt op inclusie en rechtvaardigheid en bovendien een beroep doet op ieders sociale burgerplicht.

11.1 Introductie: wat hier op het spel staat

Als de coronatijd ons iets heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel dat we als samenleving niet klaar zijn voor een goed publiek gesprek over grote thema's die aandacht van ons allen vragen. Deze brede publieke

dialogoog zou moeten gaan over talloze belangrijke kwesties in relatie tot de waardepatronen die daaraan ten grondslag liggen. Deze ‘beginseldialoog’ sluimert inmiddels wel, maar komt nog niet goed van de grond.

In een verse poging de onoverbrugbare verschillen tussen de coalitiepartners van Rutte IV te analyseren en te duiden – live in *Op1*, de dag na de val – richtte de reconstructie zich onder leiding van Sven Kockelmann en Tijs van den Brink op ‘wie wat wanneer tegen wie’ had gezegd, terwijl het hele gesprek ook had kunnen gaan over het onderliggende conflict rondom gezinswaarden, grondrechten (huisvesting), rechtsbescherming en internationale solidariteit. Zo’n ‘waardengesprek’ zou van fundamentele betekenis kunnen blijven voor het publieke debat op weg naar verkiezingen, terwijl ‘wie wanneer de rode streep zette’ zal verdampen in gekissebis, waar de kiezers allang bij zijn afgehaakt.

Dit is een voorbeeld van een dieperliggend probleem: we komen niet of nauwelijks toe aan het onderzoeken van verschillende (ethische en morele) standpunten rond een vraagstuk. Het ontbreken hiervan maakt het moeilijker ons te scharen rond iets van een gedeeld belang. Hierdoor raken mensen van elkaar verwijderd en ontbreekt het aan de wil elkaar werkelijk te begrijpen. En laat dát gesprek, die beginseldialoog, nu net de kern vormen van een behoorlijk functionerende liberale (pluriforme) democratie.

Dat wat zich ná de eerste shock in de vroege maanden van de coronatijd uitkristalliseerde, was een trend die al ver daarvoor op gang was gekomen: een toenemend wantrouwen jegens politiek en overheid. Dit tanend geloof in de betrouwbaarheid of de juiste werking van de democratische instituties is dusdanig ernstig dat dit niet als een bijzaak mag worden beschouwd in ‘spannende dossiers’ als de herstelprocessen voor Groningers en toeslagenouders. Het is de kern van de zaak (geworden).

Niet alleen onze zorgen hierover hebben ons aan het schrijven gezet, ook een onderzoekende nieuwsgierigheid naar de diepere betekenis van begrippen die verband houden met de aard van die publieke dialoog. In dit essay onderzoeken we daarom hoe begrippen als vrijheid en autonomie zich verhouden tot pluriforme, liberale democratische beginselen. Wat maakt een pluriforme, liberale rechtsorde tot een democratie waarin burgers zich redelijk gerepresenteerd voelen en waarin ze vertrouwen kunnen hebben? Wat betekent burgerschap in deze context, en welke rol heeft de overheid daarbij?

We schetsen wat er naar ons idee de afgelopen decennia misging in het overheidshandelen, ook in relatie tot het coronabeleid. Het beeld dat zich opdringt, kan een verklaring zijn voor het afnemende vertrouwen. Ten slotte omschrijven we waar de overheid ‘intern’ in investeert als reactie op dit toenemende wantrouwen, waarbij de vraag zich opdringt of dit voldoende is om het tij te keren.

11.2 Waarden vrijheid en autonomie in de context van een liberale (pluriforme) democratie

Dat mensen van elkaar verschillen is geen typisch democratisch verschijnsel. Dat ieder mens anders is wordt ook door autocratische leiders erkend. Alleen in totalitaire regimes wordt tot op het bot geprobeerd het eigen en individuele denken te monopoliseren door het collectieve denken, dat dan wordt bestuurd vanuit het ‘centrale leiderschap’ met dreiging van (vermeende) chaos en onveiligheid, en (repressieve) beteugeling daarvan met gehoorzaamheid en trouw aan het collectief. Wat democratieën van alle andere staatsvormen onderscheidt, is het openbare of publieke karakter van visie- en waardenverschillen en de constructieve benutting van die verschillen. De zichtbaarheid van ‘verschil’ in een publieke dialoog waarmee pluralisme wordt bevorderd en geoogst, is binnen de liberale democratie dé voorwaarde voor gemeenschappelijke bloei. Diversiteit, vrij denken en zelfstandig beslissen zijn hier dus geen obstakels voor

collectieve kracht, maar – integendeel – een noodzakelijke voorwaarde hiervoor.¹

Om deze liberale democratische (pluriforme) samenleving goed te laten functioneren, is evenwel méér nodig dan het onderschrijven van de bijbehorende waarden en het waarderen van pluriformiteit. Een andere noodzakelijke voorwaarde is dat haar burgers naast het dienen van het eigenbelang, ten eerste ook een moreel begrip ontwikkelen voor gemeenschappelijke belangen én ten tweede daarnaar kunnen handelen. Burgerschap betekent immers: handelen in het publieke belang. In een liberale democratie beslist elke burger op eigen gezag en met een eigen mandaat in welke mate en in welke vorm deze burgerplicht wordt ingevuld. Deze afweging zou echter subjectief en arbitrair blijven wanneer individuele posities en oordelen over goed en fout los komen te staan van de gemeenschap. Hoezeer dit burgerschap ook stoelt op persoonlijke vrijheid en autonomie, het krijgt vorm in een publieke, open en waardengedreven dialoog.² Zonder deze vorm van socialisatie kan een democratie niet goed functioneren, omdat ‘het algemene’ of ‘het publieke’ niet tot stand komt in een strijd tussen individuele, particuliere belangen. Als economisch mechanisme kan het belangenspel wellicht tot (markt)evenwicht leiden, maar als democratisch mechanisme schiet het ernstig tekort. De publieke zaak heeft zelfstandige betekenis en is daarom méér dan de plek waar particuliere, persoonlijke of subjectieve belangen elkaar ontmoeten. Zij is van zichzelf van grote waarde en die waarde zal geladen en onderhouden moeten worden. Dat is de democratische verantwoordelijkheid die burgers (al dan niet in functie) activeert en hun gemeenschappelijkheid definieert.

Buiten kijf staat dat de overheid een belangrijke rol speelt in het scheppen en onderhouden van die publieke ruimte. De overheid

1 Arendt, H. (2005). *Totalitarisme*. Boom.

2 Kymlicka, W.A. (2009). Community and multiculturalism. In R. Gooding, P. Pettit & T. Pogge (Eds.), *Companion to contemporary political philosophy* (p. 463-477). Blackwell Publishing.

zal die ruimte als zodanig moeten waarderen en (helpen) laden met eigenschappen en betekenissen die bij deze 'gemeenschappelijke tussenruimte' passen. De democratie is een normatief concept. Dat impliceert dat ook de democratische overheid zichzelf niet anders kan zien dan als een normerend instituut. Eén van haar verantwoordelijkheden en taken betreft de zorg voor die publieke ruimte. Deze zorg deelt zij weliswaar met alle (andere) burgers, maar de middelen waarover de overheid beschikt om die zorg mee vorm te geven, zijn grotendeels uniek, waarvan sommige ook als 'monopolies' zijn bedoeld, zoals de monopolies op geweld, rechtshandhaving, vrijheidsberoving en belastinginning. De zorg voor de publieke ruimte rust dus ook zwaar op de schouders van de overheid. Die zorg kan zij invullen door het eigen functioneren hieraan te ijken, maar ook met maatregelen ter versterking van de 'maatschappelijke democratie', die voorheen werd gedragen door het maatschappelijk middenveld, maar inmiddels haar draagkracht mede ontleent aan nieuwe corporaties (voor zorg en energie bijvoorbeeld) waarin burgers hun krachten bundelen ten bate van gemeenschappelijke goederen en waarden.

Het normatieve karakter van democratie en overheid is er niet vanzelf. Daar gaan collectief gedragen waarden aan vooraf. Deze zijn van en (behoren te) worden gedragen door alle burgers. Onze Grondwet is de uitdrukking van die waarden én normeert het gedrag van niet alleen haar burgers, maar zeker ook haar instituten. Die normering is zowel juridisch (afdwingbaar) als ethisch (bespreekbaar). Naar de aard van de liberale democratie kan dit samenspel van waarden, gedrag, afspraken en institutionalisering alleen succesvol zijn als burgers zich verbonden weten met, hechten aan én strijden voor waarden en normen van diezelfde liberale democratie. Alle dienaren van de wet zijn per saldo immers ook altijd allereerst burgers die aange-steld, benoemd en gekozen worden in functies en ambten binnen die instituten. Wat iemand ook 'doet' of 'is', in een democratie is iedereen vooraleerst burger, met rechten en plichten. Zo raken democratische en liberale principes ingebed in een sociale structuur en in een politieke cultuur die in praktijk wordt gebracht door (1) functionarissen

en ambtsdragers die werkzaam zijn in de respectievelijke instituties, en (2) burgers die zich actief roeren en democratisch gedragen.

De mate waarin burgers erin slagen zich met hun particuliere levens te verbinden aan de gemeenschappelijke democratische opgaven, is daarom verbonden met de mate waarin waarden zowel op persoonlijk als op publiek niveau betekenis krijgen. Wat waarden voor het eigen leven kunnen betekenen, is in een democratie geen zelfreferentieel maar een sociaal vraagstuk. Dat is uit te leggen aan de hand van twee interpretaties van vrijheid.³

Zo kan vrijheid allereerst worden opgevat als een persoonlijk recht zonder de betekenis ervan te plaatsen in de context van de gemeenschap waartoe men behoort. Wie dit doet zal autonomie als een middel gebruiken om zichzelf te beschermen. Dit wordt ook wel ‘negatieve vrijheid’ genoemd. Het recht op zelfbeschikking kan dan verworden tot een recht op onverschilligheid ten aanzien van de publieke zaak.

Vrijheid kan in een tweede benadering ook worden begrepen als het in vrijheid vormgeven van dat wat men belangrijk acht. Deze ‘positieve vrijheid’ is doorgaans sterk verbonden aan het goed en gemotiveerd vormgeven van de verantwoordelijkheid jegens anderen.⁴

In het eerste geval trekt men zich terug en onttrekt men zich aan het publieke gesprek over de aard, regels en kwaliteit van het samenleven. In het tweede geval is dat publieke discours nu juist noodzakelijk om het idee van vrijheid zinvol in te vullen en ook in de praktijk te vormen. Hier wordt de vrijheid begrensd door de verantwoordelijkheid en ontleent ze daar tegelijk haar diepgang en deugdelijkheid aan.⁵

3 Berlin, I. (2005). Twee opvattingen van vrijheid. Boom.

4 Rössler, B. (2017). Autonomie. Een essay over het vervulde leven. Boom.

Zie ook Pool, E. (2023). Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 304-311.

5 Dit wordt ook wel de republikeinse opvatting van democratie genoemd, die terugrijpt op de visie van Aristoteles. Zie ook Tjeenk Willink, H.D. (2023). Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament. Prometheus.

We kunnen stellen dat mensen verschillende waarden verschillend begrijpen en waarderen. Zo kan voor de een authenticiteit een leidend beginsel zijn dat nagestreefd moet worden, en voor de ander een natuurlijke staat van zijn die beschermd moet worden. Deze diversiteit leidt ook tot verschillende politieke voorkeuren en smaken. Nu is de kunst die de democratie wil (en moet) verstaan, dat uit deze veelkleurigheid en veelstemmigheid een algemeen belang wordt gede-stilleerd. Dit destillatieproces kan niet losstaan van de leefwereld van burgers, maar behoort daarmee verbonden te zijn. Daarom is de overheid via representatiemechanismen verbonden met de samenleving, met bedrijven, scholen, ziekenhuizen, vakbonden, boeren, burgers en buitenlui. Maar deze representatie hapert, is geworden tot belangenbehartiging en is geen vanzelfsprekend onderdeel meer van gebalanceerde democratische processen. Ook de maatschappelijke democratie heeft zich na de ontzuiling nog onvoldoende hersteld om de overheid van weerwoord te voorzien en bij te dragen aan een goede werking van de democratische rechtsorde.

Burgers herkennen zich niet voldoende in haar representanten en komen ook daardoor te ver af te staan van de vertegenwoordigende politici en hun bestuurlijke organen. Er is zo geen natuurlijke basis meer voor wederzijds (moreel) begrip. Daardoor kunnen politici en bestuurders hun verbindende of samenbindende taak ten opzichte van de verschillende, met elkaar polariserende bevolkingsgroepen ook steeds moeizamer vervullen. Dat is natuurlijk ook onmogelijk wanneer politici en bestuurders niet goed meer weten hoe zij onderling de verbondenheid nog kunnen ervaren en hun parlementaire posities gebruiken om de publieke ruimte te vervuilen met eenzijdige claims op persoonlijke autonomie of 'eigen achterban eerst', in plaats van haar te benutten in het algemeen belang, waarbij vrijheden hun begrenzingen kennen door verantwoordelijkheden ten opzichte van de 'gemeenschappelijke zaak'.

Toch kan de democratische rechtsorde niet zonder wederzijds begrip en respect voor uiteenlopende, morele opvattingen. Omdat dit er niet

meer vanzelf is, is juist op dit terrein een inspanning nodig. Want waarden krijgen pas betekenis in hun context. Vrijheid en autonomie betekenen in onze context vooral dat burgers vanuit een eigen identiteit en ethiek deelnemen aan de samenleving, maar dat doen mét respect voor algemeen overstijgende en grondwettelijke waarden.

Een democratie genereert onderlinge verbondenheid door twee cruciale factoren. Dat is allereerst de aantrekkende werking van haar waardencomplex en ten tweede de beschermende werking van haar rechtvaardige en democratische instituties.⁶ Maar voor beide geldt dat ze slechts bestaan of betekenis krijgen dankzij de inspanning van de mensen die deze waarden beleven, uitleven en voorleven. Juist in de werking van haar instituties en in de mate waarin burgers zich daarvoor inzetten, kan deze inspanning vorm krijgen. Dat is niet alleen een functionele kanalisatie van collectieve energie, maar ook een investering tegen bedreigende krachten. De open samenleving is naar de aard van de zaak immers altijd kwetsbaar voor vijandige krachten. Burgers zijn in georganiseerd verband in staat tegen deze dreigingen effectief weerwerk te leveren. Dat georganiseerd verband stoelt op coöperatieve bundeling van maatschappelijke krachten én op verkiezingen, representatie en mandatering. Het krijgt vorm in institutionele organisaties (hoge colleges van staat, overheidsorganisaties, rechterlijke macht, politieorganisatie, uitvoerende overheidsdiensten enz.) en institutionele afspraken (grondwetten, rechten, regels, wetten, procedures enz.). Het zijn dan deze institutionele ankers die ons bescherming moeten bieden tegen de talloze bedreigingen waar de democratische rechtsorde aan wordt blootgesteld.

11.3 Verlies van vertrouwen in dat wat ons bindt

Nu zien we ook hoe fnuikend het is dat het vertrouwen in die instituties de afgelopen jaren zo sterk is gedaald. ‘Vertrouwen’ is de ‘maat’ waaraan de kwaliteit van het onderlinge verband wordt geijkt. Als

6 Rawls, J. (2005). *Political liberalism*. Columbia University Press.

dat verkruijmt, lost de democratie op. De bedreiging komt niet alleen van buitenaf, maar ook van binnenuit. Ook zonder onderzoek is deze sluipende verpulvering goed te begrijpen aan de hand van extreme dossiers: ‘toeslagenaffaire’, ‘Groningen’, ‘Schiphol’, ‘stikstof’, ‘jeugdzorg’, ‘grensoverschrijdend gedrag binnen de instituties’. Niet alleen boden de democratische instituten geen bescherming aan burgers in de knel, de instituten zélf werkten antidemocratisch en/of niet-rechtsstatelijk en werden medeveroorzaker (‘dader’) van uitsluitingsmechanismen.

Naast het overheidshandelen in deze ‘probleemdossiers’ is er een tweede factor die evenzeer van binnenuit voor problemen heeft gezorgd. Deze is verbonden met de dominantie van hele specifieke waarden, die zich huldten in een neutrale mantel, maar als een schaap in wolfskleren hun destructieve werk hebben gedaan. We bedoelen de op zichzelf belangrijke waarden uit het *New Public Management*, die zichzelf ‘verkochten’ als neutrale waarden. Wie kan er tegen efficiëntie en effectiviteit zijn? Het belastinggeld moet immers goed worden besteed. Neutraliteit werd gebruikt als bewijs van ‘goedheid’. Met die waarden was inderdaad ook niks mis, tótdat deze waarden het overheidshandelen kaapten ten koste van de democratische, niet-kwantificeerbare (want kwalitatieve) legitimatie en ten koste van andere waarden als rechtvaardigheid, inclusie en rechtszekerheid.⁷

In deze beweging – die werd gespeeld via de band van de efficiëntie, effectiviteit en de ‘dienstverlenende overheid’ die er ‘voor haar klanten wil zijn’ – kwamen burgers steeds meer op afstand, herkenden ze zich onvoldoende in de politieke instituten en kon er zelfs vijandschap groeien jegens een overheid die in de publieke dienstverlening tekortschoot en niet te vertrouwen was in motief en publieke motivatie. De betrokkenheid die het burgerschap behoort te zijn, werd een zakelijke relatie met klanten die eenzijdig hun ‘consumentenbelang’ opeisten.

7 Tjeenk Willink, H.D. (2018). Groter denken, kleiner doen. Prometheus.

Collectieve waarden onder onze democratie delfden zo geleidelijk het onderspit. Wie let er nog op, hecht er nog aan, werkt er nog mee?

In ons democratisch bestel is een drijvende waarde en een streng geborgde norm: inclusiviteit. Maar nu burgers zich in groten getale buitengesloten voelen (grofweg een derde zou volgens onderzoek in onze democratie 'afgehaakt' zijn) gaat er iets fundamenteels mis in onze rechtsstaat. Zolang dit wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld economisch of sociale patronen, kan de overheid het verwijt treffen dat ze daar te weinig tegenoverstelt. Maar zodra de uitsluiting wordt veroorzaakt door de overheid zelf, moeten we spreken van een ernstige (grond)wetsovertredingen.

Dit dalend vertrouwen is niet alleen onder burgers waar te nemen. Wie zich mag begeven in de vertrouwelijkheid van ontmoetingen van lokaal bestuurders begint ook in die kringen steeds vaker te horen dat men van het Rijk 'niets meer kan verwachten'. Men heeft (soms of vaak) het gevoel er alleen voor te staan: 'Den Haag' zou niet begrijpen welke problemen zich op de stoep van het stadhuis opstapelen, of hier gewoonweg Oost-Indisch doof voor zijn. Dan slaat scepsis in de collegekamers om in cynisme over onwil en onvermogen van de Rijksoverheid.

De in het publieke domein uitgevochten strijd om de financiën van de jeugdzorg is daarvan een pijnlijk voorbeeld. Na een jarenlange strijd over de rijksmiddelen die gemeenten claimden nodig te hebben, toen ze de jeugdzorg als taak erbij kregen, kwamen Rijk en gemeenten tot de afspraak dat ze een formeel arbitrageproces zouden starten en dat beide partijen zich aan de uitkomsten ervan zouden conformeren. Maar toen die arbitrage eenmaal was afgerond met de conclusie dat het Rijk gemeenten inderdaad veel meer geld zou moeten uitkeren, weigerde de regering dat (aanvankelijk). Zelden was het lokaal bestuur zo verenigd en venijnig in zijn publiekelijk geuite frustratie of woede. Deze strijd heeft de interbestuurlijke relatie vergiftigd met een diep relationeel wantrouwen, dat met één goed gesprek niet van tafel

is. Rijksambtenaren signaleren in de interbestuurlijke samenwerking binnen allerhande programma's dat de relationele problemen tussen Den Haag en lokaal bestuur van het ene dossier doorwerken naar het andere. Nu is de lokale klacht dat het Rijk te weinig geld geeft voor alle gemeentelijke taken in zekere zin van alle tijden, maar tien tot vijftien jaar geleden is er in reactie op de wereldwijde financiële crisis (2008, met nasleep in de jaren daarna) toch iets gebeurd in de grote decentraliserings- en bezuinigingsoperaties dat ernstiger lijkt en het vertrouwen in het Rijk als partner structureel heeft aangetast.

Van precies dit verloren vertrouwen – of is het inmiddels wantrouwen? – kreeg het Rijk de rekening gepresenteerd in zijn poging de opvang van asielzoekers over gemeenten vrijwillig te spreiden. Dat kwam óók doordat het kabinet eerdere afspraken over vergoeding van investeringen in cao-voorzieningen (vanwege de immigratiegolf in 2015 uit Syrië) laks of helemaal niet nakwam, oordeelden de gemeenten. Zo groeide het conflict tussen Rijk en gemeenten in dit dossier niet alleen vanwege politieke verschillen over immigratie, maar ook door basale relatieproblemen, waarin cruciale waarden waren geschonden. Konden gemeenten wel bouwen op toezeggingen? Wat was het woord van het Rijk waard? Was het Rijk nu wél een betrouwbare partner? Hoe geloofwaardig was een beroep van het kabinet op de onderlinge solidariteit tussen gemeenten, als het Rijk zelf de solidariteitsregels in zijn relatie met gemeenten aan zijn laars lapte?

Het vormt een parallel met het verwijt dat kritische burgers de overheid maken. In de relatie tussen overheid en burger dreigen basiswaarden als betrouwbaarheid, eerlijkheid en rechtvaardigheid zoek te raken.

Maar liefst 52% van de Nederlanders zegt in 2023 dat politici 'niet eerlijk' zijn. Slechts 8% is ervan overtuigd dat ze wel eerlijk zijn.⁸ Dát

8 I&O Research (2023, mei). Ethiek & werkgeeluk bij overheid en bedrijven. Een onderzoek naar morele dilemma's bij werknemers van (semi)overheid en bedrijfsleven.

is wat mensen doet afhaken, en waar ambtenaren ook vaak tegen aanlopen in hun werk. In (vermeende) oneerlijkheid kun je geen relatie bouwen, laat staan vertrouwen winnen. Als de grondprincipes van een fatsoenlijke omgang met elkaar niet meer werken, is er geen gemeenschappelijke grond meer waarop burgers en overheid nog kunnen terugvallen om elkaar in een conflict alsnog te ontmoeten. De ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’, codes voor ‘goed bestuur’, afspraken over ‘integriteit’ en beloften in de (nieuwe) ‘ambtseed’ zijn loze instrumenten als waarden niets waard zijn en woorden slechts woorden blijken.

11.4 De overheid in de coronacrisis

Als we met deze morele bril naar de coronacrisis kijken, merken we het volgende op. In het eerste kwartaal van de crisis in 2020 was vooral crisisbestrijding nodig, moest het landsbestuur ingrijpen en maatregelen treffen. Medisch specialisten, virologen voorop, brachten logischerwijs hun kennis in stelling om onze bestuurders bij te lichten in de uitvoering van hun moeilijke taken. Veel van wat in de eerste weken werd gedaan moest gedaan worden, al kan het achteraf altijd beter. We waren in shock en deden wat groepen dan doen: zich met elkaar verbinden, zich (noodgedwongen) ‘overgeven’ aan de leiders, en collectief op de tanden bijten om de aanval van een ‘vijandelijk’ virus te doorstaan.

Toen na de eerste weken het crisismanagement min of meer was ingeregeld en op gang kwam, werden waarden als vrijheid en autonomie veelvuldig gebruikt als bron van verzet tegen de beperkende overheidsmaatregelen. Interessant hierbij is te kijken hoe Nederlanders zich verhouden tot deze waarden. Ruim 50% van de Nederlanders denkt bij vrijheid aan persoonlijke autonomie: ‘eigen keuzes kunnen maken’, ‘zelf bepalen’, ‘kunnen doen en laten en gaan en staan waar je wilt’, ‘jezelf zijn’.⁹

9 Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). Nationaal vrijheidsonderzoek.

Dit vrijheid- en autonomiebegrip staat los van een gemeenschap (de vrijheid van de een eindigt waar de vrijheid van de ander begint). Het was dan misschien ook niet verwonderlijk dat maanden van drastische vrijheidsbeperkingen veel maatschappelijke spanning veroorzaakten. De overheid ging over tot die beperkende maatregelen vanuit het grondwettelijke ‘recht op gezondheid’, maar gaf daar geen uitleg en verwijzing bij, anders dan dat dit op advies van het Outbreak Management Team (OMT) gebeurde. Bij de talloze maatregelen die nog volgden, werd er zelden toelichting gegeven op grond van welke afwegingen deze maatregelen werden opgelegd. Het ontbrak aan (transparantie over) onderbouwde afwegingen op doelmatigheid, proportionaliteit en rechtmatigheid.¹⁰ Mensen raakten soms het spoor bijster en waren steeds minder gemotiveerd om de regels op te volgen. Een deel daarvan haakte volledig af en zocht het heil in alternatieve ‘waarheden’ en theorieën, met als rode draad een fundamenteel wantrouwen in de democratische instituties (overheid, rechtsspraak, wetenschap en gevestigde media).

Protesterende burgers eisten hun vrijheid en persoonlijke autonomie op en distantieerden zich van de (collectieve) verantwoordelijkheid. Zij claimden hun individuele burgerrechten en eisten met dat argument in de hand het recht op niet-vaccineren en het niet-gebruiken van de corona-app. Zij kwamen lijnrecht tegenover de staat te staan, die met een beroep op het algemeen belang individuele rechten inperkte. Vrijheid en autonomie werden zo door beide kanten als een gelegenheidsargument ervaren, terwijl zij evengoed een gemeenschappelijke grond van handelen hadden kunnen zijn, om van daaruit tot geaccepteerde arrangementen te komen. In het publieke gesprek is dit mechanisme evenwel niet helder uiteengezet en gebruikt om over en weer te begrijpen welke waarden hier op het spel stonden en welke gemeenschappelijke grond potentieel de brug had kunnen slaan.

10 Hendriks, A. (2020). Mag onze vrijheid vanwege COVID-19 worden beperkt? In Centrum voor Ethiek en Gezondheid, Ethiek in tijden van corona (p. 104-111).

Daarnaast hebben de coronamaatregelen verschillende groepen in de samenleving onevenredig hard geraakt en waren daardoor een aanslag op het rechtvaardigheidsgevoel. Rechtvaardigheid is een grondwaarde die in onze democratie juist een verbindende rol zou moeten spelen.¹¹ De overheid probeerde weliswaar met routekaarten rekening te houden met de specifieke behoeften en noden van sectoren (zoals onderwijs, arbeidsmarkt, ouderenzorg, vrije tijd), maar het ontbrak hier aan samenspraak met die sectoren, bredere waardenafwegingen en benutting van andere, niet-medische disciplines, zoals de sociale en gedragswetenschappen.

In de eenzijdige aandacht voor cijfers over ic-capaciteit en virusverspreiding ging de overheid bijvoorbeeld voorbij aan een belangrijke waarde als ‘kwaliteit van leven’, die echt andere aandacht en ander beleid vraagt dan veiligheid (levensverlenging) en het beschermen van de volksgezondheid. We kregen het nauwelijks voor elkaar maatschappelijke consensus te verkrijgen op gewichtige prioriteerings- en selectiekwesties. Binnen het crisismanagement werd op grond van eenzijdige (want medische) OMT-adviezen gekozen voor bescherming van vooral ouderen en medisch kwetsbaren met maatregelen die niet in samenspraak met deze groepen waren bedacht en ontwikkeld, en al helemaal niet via een maatschappelijk participatief proces waren voorbereid. Het landsbestuur koos ervoor deze prioritaire groepen met dwingende voorschriften te isoleren van familie en bekenden, hun persoonlijke autonomie te omzeilen en vóór hen te beslissen dat levensverlenging te verkiezen valt boven sociale contacten, familiale ondersteuning en voelbare liefde van hun naasten. Zaken die in hoge mate de kwaliteit van leven bepalen.

Het maatschappelijke gesprek over de juistheid van deze keuze is na de crisis van de grond gekomen. Achteraf is het gemakkelijker om te zien

11 Ook voor ambtenaren is een tekort aan rechtvaardigheid in hun werk een belangrijke oorzaak van ‘morele buikpijn’, zo blijkt uit Van der Mark, E., Van Miltenburg, C. & Kanne, P. (2022). Morele vragen van rijksambtenaren. I&O Research. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-db3f35194f4e5befd3dbbb2cf0bb822db02062dd/pdf>.

waaraan het in de coronacrisis heeft ontbroken. Een waardenbewuste publieke dialoog voorafgaand aan de crisis had ons kunnen helpen. Of misschien had het kunnen werken als een manier van ‘democratisch doen’ tijdens de crisis. Nu werden cruciale besluiten genomen zonder dragend ‘maatschappelijk debat’. Zelfs de Tweede Kamer had moeite haar controlerende en wetgevende positie te borgen.

11.5 Hoe nu verder?

In de opbouw van dit essay hebben we tot nog toe een weinig florisant beeld geschetst van de dynamiek en de problemen in ons democratisch bestel. Dat heeft misschien te maken met onze subjectieve selectie van voorbeelden, maar wel degelijk óók met de aard van de zaak. Wie zich aan de onderliggende dynamieken waagt, wordt onmiddellijk gegrepen door de ernst van een (dreigend) probleem. Want wat op het spel staat, vereist een kritische blik en verhoudt zich slecht tot een lichtvoetige analyse die door optimisme gedreven niet diep genoeg durft te gaan.

Binnen de overheid – ook en vooral na de toeslagenaffaire – daalde het besef in dat het anders moet. Om het verlies aan vertrouwen terug te kunnen winnen en de maatschappelijke en burgerperspectieven meer op te nemen in processen van beleidsvorming en uitvoering, werkt de overheid in talloze projecten en programma’s aan een nieuwe bestuurscultuur en aan nieuwe werkwijzen. Deze aanpak wil ‘opgavengestuurd’ zijn en zich laten leiden door maatschappelijke uitdagingen.

Zo is een belangrijke toevoeging in de nieuwe ambtseed vanaf januari 2024 dat ‘de ambtenaar in het algemeen belang werkt voor onze samenleving en zich daar volledig voor inzet’. Dit betekent dat ambtenaren hun loyaliteit niet primair richten naar politiek en ambtelijke collega’s, maar deze evenwichtig behoren in te zetten richting zowel de politiek en ambtelijke diensten als de samenleving. Daarbij

moeten ze de verschillende belangen zorgvuldig afwegen en op basis daarvan hun werk doen en bewindspersonen adviseren.

De tot op heden dominerende waarden als efficiency en rechtmatigheid – die vooral resulteerden in het reduceren van complexe werkelijkheden tot meetbare doelen en dwingende controlemechanismen – beginnen meer te concurreren met waarden als behoorlijkheid en rechtvaardigheid. Overheidsinstanties en ambtenaren moeten weliswaar rechtmatig blijven handelen, maar dat mag nooit leiden tot onrechtvaardig en onbehoorlijk bestuur. Daarom moeten ambtenaren (meer) oog hebben voor de (maatschappelijke) gevolgen van hun handelen en (meer) gebruik maken van de ruimte die wetten en regels bieden, bijvoorbeeld door zich vaker te beroepen op het naleven van grondrechten en het hanteren van de (dwingend voorgeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹² Werken met het maatschappelijk belang voorop betekent bovendien dat overheden niet alleen maatschappelijke perspectieven ophalen, maar ook maatschappelijke organisaties en burgers actief aanzetten tot zelforganisatie rondom collectieve waarden en goederen en tot een publiek onderzoek van de verschillende morele standpunten rond deze vraagstukken. Want een democratische overheid die opgaven gestuurd wil werken, is alleen geloofwaardig als zij het publieke discours over onderliggende waarden ook zelf op waarde schat en actief inhoud geeft.

Het mag duidelijk zijn dat deze manier van werken ver af staat van de huidige werkelijkheid. Het vraagt dus veel van het verandervermogen van de overheid en de instituties, op alle niveaus. De kleine en grote kwesties (zoals ‘stikstof’, ‘jeugdzorg’ en ‘asielbeleid’) houden zich niet aan organisatiegrenzen en bijpassende -verantwoordelijkheden, want elke maatschappelijke opgave vereist ‘grenzeloos

12 Juist in coronatijd stonden de vier belangrijkste algemene beginselen van behoorlijk bestuur onder grote druk: zorgvuldigheid, motivering, gelijkheid en evenredigheid. Zie ook Palmen, S. (2023). Zonder bescherming van rechten zijn burgers kansloos. In E. Pool (red.), Macht en moed. Praktijkboek. ISVW Uitgevers.

samenwerken'. Maar dat is alleen effectief als de onderscheiden verantwoordelijkheden tussen politiek, bestuur, ambtenarij en rechtsprekende macht gerespecteerd blijven. Dit hele pakket vergt op politiek en hoog ambtelijk niveau een groot aanpassingsvermogen en aandacht voor de zogenaamd 'zachte' waarden. Elke (nieuwe) sturingsfilosofie zal dit als kern moeten omarmen. Het vergt veel van de onderlinge relaties binnen de organisaties zelf, van individuele ambtenaren en hun samenwerkingsverbanden (teams, directies, programma's). Gerichtheid op de maatschappelijke opgaven vereist bovenal veel van een vitale, brede maatschappelijke dialoog over talloze brandende kwesties en hun onderliggende (democratische) waarden en (grond)rechten. Zo'n dialoog is 'van' onszelf, want wij zijn als burgers het DNA van onze eigengemaakte democratie.

11.6 Conclusie: terugkijken om vooruit te denken

Dat een crisis geen ruimte zou bieden voor vertragende vormen van overleg, is behalve een gemakkelijk 'excuus' ook, omgekeerd, een belangrijke les: we moeten zodra het kan, onszelf aanleren het publieke gesprek over belangrijke, waardenrijke kwesties te voeren, zodat we dat democratische repertoire kunnen aanspreken wanneer we het onmiddellijk en concreet nodig hebben.

In een volgende 'crisistijd' zullen we opnieuw moeten handelen zoals we hebben geleerd in 'vredestijd'. Laat ons daarom dat morele gesprek als een democratische gewoonte op tijd oefenen en ontwikkelen. We willen immers in een volgende crisis keuzes maken die naar de aard van de zaak de toets der kritiek kunnen doorstaan, ook als we daar achteraf nog eens in alle rust op terugkijken. Vanzelfsprekend blijven er altijd dingen misgaan, maar principieel zouden we graag een overtuigende koers herkennen in de democratische keuzes die het landsbestuur juist in crisistijd maakt. Want om het ideaal van een (pluriforme) liberale democratie overeind te houden, zullen we bereid moeten zijn het gevecht aan te gaan met de vijandige krachten die bijvoorbeeld het coronavirus en de gevolgen ervan gebruiken voor deze

veel fundamentele strijd rondom zaken die ons als gemeenschap binden.

Dat leidt wel tot prangende vragen. Weten we nog waar het ons werkelijk om te doen is? Weten we nog op welke manier we daar samen aan kunnen werken? Weten we nog wat dit vergt van ons als collectief en van ons als burgers? ‘Het gaat uiteindelijk om het morele besef’, stelt Tjeenk Willink in *Het tij tegen*.¹³ Dat ethisch bewustzijn moet er zijn ‘bij ieder van ons, van wat wel en niet mag. Vind ik dit rechtvaardig? Is dit proportioneel? In een democratische rechtsorde worden die vragen niet alleen binnen de overheid gesteld, maar ook in de samenleving; niet alleen door ambtsdragers, ook door burgers; niet alleen in Den Haag, ook op de Zuidas.’

Als we leren de publieke ruimte te vullen met een dialoog over deze morele vragen, versterken we ons democratisch vermogen om verschillen te waarderen en elkaar vast te houden ondanks die verschillen. En sterker: dan leren we verschil omarmen als een kwaliteit. Dan krijgen we dóór waarom diversiteit een groot goed is en hoezeer zij een beroep doet op ons inclusieve denken en handelen. Een samenleving die dat kan en al doende vorm geeft aan haar grondrechten, sociale rechten en democratische instituten, is het predicaat van ‘een liberale democratische rechtsorde’ niet alleen waard, maar kan er dan ook op vertrouwen dat zij haar open en kwetsbare rechtsorde kan beschermen tegen de bedreigingen die nu eenmaal haar permanente lot zijn. Niets minder dan dat staat in het huidige tijdsgewricht op het spel. Zijn we klaar voor een dergelijk ‘hoog spel’?

13 Tjeenk Willink, H.D. (2023). *Het tij tegen*. De democratische rechtsorde als fundament. Prometheus.

DEEP DEMOCRACY. HET BENUTTEN VAN DE WIJSHEID VAN MEERDERHEID ÉN MINDERHEDEN

Frank Weijers

De coronacrisis is door de regering en de meerderheid van de Tweede Kamer benaderd als een gezondheids crisis. De maatregelen die daardoor werden genomen, waren dermate ingrijpend dat ze direct crises veroorzaakten op tal van andere fronten. Daarmee raakte de samenleving langdurig en ernstig ontwricht. Deze crises verdiepten zich omdat lang niet alle stemmen goed werden gehoord. Deep Democracy biedt concrete en effectieve aanknopingspunten om pluralisme in de samenleving veel beter te benutten, door actief op zoek te gaan naar minderheidsstemmen en de wijsheid ervan in beleid te laten doorklinken. Dat betekent eerst en vooral een ander soort gesprekken in de politieke arena: veel meer dialoog, waarin openhartig naar elkaar luisteren vanuit oprechte nieuwsgierigheid vooropstaat. Het betekent ook: pluriform samengestelde adviesorganen en open gesprekken op lokaal niveau met heterogene groepen burgers, met veel ruimte voor

*lokale bestuurders om met de daar opgedane wijsheid beleid te maken en uit te voeren.*¹

12.1 Inleiding

Het uitbreken van de coronacrisis betekende een ongekend grote ontregeling. Er overkwam ons iets wat dermate groot en ongrijpbaar was, dat het woord crisis terecht werd gebruikt. Niemand wist wat te doen, terwijl de urgentie om te handelen groot was. In een dergelijke situatie is autocratisch leiderschap een goed plan: snel een paar stevige besluiten nemen om enige rust te creëren.² Dat was wat er gebeurde: in een toespraak maakte onze minister-president duidelijk dat we thuis zouden gaan werken, anderhalve meter afstand moesten houden, en dat alle scholen en horecagelegenheden gesloten zouden worden. En die eerste paar dagen, weken wellicht, volgden we die aanwijzingen zonder al te veel protest op grote schaal op.

De crisis werd vanaf het eerste moment exclusief benaderd als een gezondheids crisis. De maatregelen die werden genomen waren, met de geringe kennis die er over het virus was, gericht op het beperken van het aantal besmettingen en het beschermen van de kwetsbaren. Andere argumenten dan gezondheid speelden geen rol.

Een crisis rechtvaardigt autocratisch ingrijpen, voor een korte periode, teneinde de noodsituatie te bestrijden. Dat lukte niet: het aantal besmettingen nam in rap tempo toe. Door de genomen maatregelen

-
- 1 Dit essay is gebaseerd op een breed palet aan ervaringen van de auteur en op het gedachtegoed van verschillende schrijvers. De belangrijkste titels/auteurs zijn: Brandsma, B. (2016). *Polarisatie. BB in media*; Diamond, J. (2004). *A path made by walking*. Belly Song Press; Mindell, A. (1995). *Sitting in the fire. Large group transformation using conflict and diversity*. Deep Democracy Exchange; Kramer, J. (2014). *Deep Democracy*. Boom.
 - 2 Volgens Wikipedia is een crisis: 'een zware noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel (van welke aard dan ook) ernstig verstoord raakt'. [https://nl.wikipedia.org/wiki/Crisis_\(situatie\)#:~:text=Een%20crisis%20\(meervoud%3A%20crises\),-dagelijkse%20spraak%20een%20negatieve%20lading](https://nl.wikipedia.org/wiki/Crisis_(situatie)#:~:text=Een%20crisis%20(meervoud%3A%20crises),-dagelijkse%20spraak%20een%20negatieve%20lading).

gingen steeds meer mensen zich ernstig beperkt voelen in hun bewegingsvrijheid. Ze voelden zich niet gehoord door een overheid die de pandemie voor de volle 100% als een gezondheids crisis bleef benaderen; de maatregelen waren uitsluitend gericht op het domein van gezondheid. Die maatregelen waren zeer ingrijpend voor veel groepen mensen: ouderen mochten geen bezoek ontvangen, scholen moesten dicht waardoor er thuisonderwijs kwam, met alle gevolgen van dien (leerkrachten die digitaal afstandsonderwijs moesten verzorgen, ouders die hun kinderen de hele dag thuis hadden en een rol moesten spelen in het thuisonderwijs, en jongeren die ernstig in hun bewegingsvrijheid en sociale contacten werden beperkt), alle horeca werd gesloten, de culturele sector werd ‘on hold’ gezet, et cetera. Kortom, de maatregelen die werden genomen als reactie op de gezondheids crisis veroorzaakten op hun beurt tal van andere crises.

Voor slechts korte duur was het voor veel mensen acceptabel dat er autocratische besluiten werden genomen. Het crisisgevoel maakte plaats voor een uitzichtloze pandemie, waarin mensen – ieder vanuit haar of zijn eigen perspectief – iets vonden van de door de regering genomen maatregelen. Die perspectieven waren zeer divers en talrijk, niet in de laatste plaats omdat de consequenties voor de een erg verschilden van die voor de ander. Vanuit de verschillende leefwerelden en daarmee samenhangende perspectieven voelde een groeiend aantal mensen zich slecht gehoord. Dat leidde tot allerlei vormen van sabotagegedrag: hevige uitingen op sociale media, demonstraties (die verboden waren), rellen in combinatie met vernielingen van winkels, et cetera.

De regering liet zich tijdens de coronacrisis adviseren door het Outbreak Management Team (OMT). Binnen het OMT overleggen specialisten en experts. Op basis van actuele, wetenschappelijke informatie en hun eigen professionele expertise geven zij advies hoe een uitbraak van een infectieziekte te beheersen. De taak van het OMT is om tot een zo goed mogelijk advies te komen. Het OMT-advies gaat na toetsing in het Bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO)

naar het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het BAO beoordeelt het OMT-advies op bestuurlijke en politieke haalbaarheid en formuleert beleid voor maatregelen inzake infectieziektebestrijding.

Het OMT heeft een aantal vaste leden, die deelnemen aan het OMT omdat zij werkzaam zijn bij een organisatie of vereniging die een belangrijke rol speelt bij de infectieziektebestrijding in Nederland. Andere OMT-leden worden uitgenodigd vanwege hun specifieke kennis of ervaring. De OMT-leden geven onafhankelijk advies.³ En zo is het OMT een club mensen uit de medische sector, met eerst en vooral de focus op het bestrijden van de pandemie en het beschermen van de meest kwetsbaren in onze samenleving in relatie tot COVID-19.

Door het grote gewicht dat werd gegeven aan de OMT-adviezen kwamen andere maatschappelijke belangen en daarmee samenhangende perspectieven nauwelijks aan bod. Bij een volgende crisis is het essentieel dat dit wél gebeurt.

Deep Democracy kan daar in hoge mate aan bijdragen. In deze bijdrage wil ik de essentie van het gedachtegoed en de daarmee samenhangende methodieken van Deep Democracy beschrijven. Van daaruit reflecteer ik op de coronacrisis, in het bijzonder op hoe interactie en besluitvorming tijdens deze crisis plaatsvonden en wat dat betekende. Tot slot zal ik, vanuit het Deep Democracy-gedachtegoed, enkele handelingsaanbevelingen doen die wellicht in een volgende grootschalige (gezondheids)crisis kunnen bijdragen aan een beter benutten van pluralisme in onze samenleving.

3 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Outbreak Management Team (OMT). www.rivm.nl/infectieziektebestrijding/omt.

12.2 Deep Democracy

Deep Democracy omvat een gedachtegoed en een aantal daarmee samenhangende methodieken, gericht op het optimaal benutten van het potentieel in een diverse groep (waarbij het woord ‘diverse’ eruit zou kunnen; elke groep is immers per definitie divers). ‘Democracy’ betekent hier: alle stemmen horen, van zowel de meerderheid als de minderheden. En ‘Deep’ refereert hier aan diepere gevoelens en emoties, die een belangrijke rol spelen in interactie en besluitvorming, simpelweg omdat die altijd een rol van betekenis hebben (maar lang niet altijd als zodanig worden erkend).

12.2.1 *Het goede gesprek*

De basis van Deep Democracy wordt gevormd door het goede gesprek, dat twee kanten kent: *vrijmoedig spreken* en *openhartig luisteren*.

Vrijmoedig spreken betekent: je vrij voelen om te zeggen wat je wilt zeggen – en als je je onvoldoende vrij voelt, dat je dan moedig genoeg bent om je toch uit te spreken. Vrijmoedig spreken is niet hetzelfde als ‘alles zeggen’. Wat het wel is: de volle verantwoordelijkheid nemen voor wat je zegt, hoe je het zegt, tegen wie en wanneer. Dat betekent dus ook de volle verantwoordelijkheid nemen voor alles wat je niet zegt. Verschillen in macht en ranking in groepen en de (daarmee gepaard gaande) angst voor uitsluiting maken het soms moeilijk om vrijmoedig te spreken.

Openhartig luisteren betekent: naar alles kunnen luisteren, ook als dat afwijkt van jouw mening of niet strookt met jouw waarden en normen. Openhartig luisteren wordt bemoeilijkt door ‘confirmation bias’ (je wilt bevestigd worden in je meningen, in je overtuigingen, waardoor het niet goed lukt om naar afwijkende opvattingen te luisteren) en ‘expectancy bias’ (je denkt al te weten wat er gezegd gaat

worden, en kunt daardoor niet meer horen wat er werkelijk wordt gezegd).

Bij Deep Democracy gebruiken we een gespreksmodel met drie stappen, om te zorgen dat niet alleen meerderheden, maar ook minderheden een stem krijgen en gehoord worden:

1. meerderheidsstemmen ophalen;
2. actief op zoek gaan naar minderheidsstemmen;
3. minderheidsstemmen verspreiden.

Minderheidsstemmen laten zich niet altijd even makkelijk horen. Daarom is het in stap 2 belangrijk om er actief naar op zoek te gaan. Zodra een minderheidsstem zich laat horen, wordt gevraagd wie zich hierin herkent (stap 3), zodat minderheden nooit het gevoel hebben alleen te staan. Voor de facilitator van een gesprek betekent dit dat hij voortdurend vragen stelt als:

- Stap 1: 'Wie heeft een idee, een suggestie, een voorstel?' en 'Wie vindt iets anders?'
- Stap 2: 'Is er iemand die iets heel anders vindt, die hier heel anders naar kijkt, een heel ander perspectief heeft, hier iets heel anders bij ervaart?'
- Stap 3: 'Wie herkent zich hierin, wie vindt dit ook?'

Het gebruik van dit gespreksmodel zorgt ervoor dat de betrokkenen in een gesprek niet alleen meerderheidsstemmen horen, maar ook minderheidsstemmen. Het simpelweg toepassen van dit gespreksmodel is echter niet genoeg. Immers, wanneer 'stemmen' de betekenis heeft van 'meningen' en/of 'standpunten' wordt onvoldoende gebruik gemaakt van het potentieel van de groep. Voordat gespreksdeelnemers standpunten innemen (en mogelijk tegenover andere standpunten plaatsen), is het van belang dat ze eerst gezamenlijk alle mogelijke perspectieven of gezichtspunten onderzoeken. Dat betekent: ga eerst met elkaar in dialoog om zo veel mogelijk perspectieven te verzamelen. Verrijkt met dat palet aan perspectieven worden

de gespreksdeelnemers uitgenodigd standpunten in te nemen, als basis voor het nemen van besluiten.

12.2.2 *Meningenmachines*

We leven in een tijd waarin veel mensen snel een mening hebben over van alles en nog wat. Die meningen worden vertaald in standpunten. Het woord zegt het al: we gaan staan op een bepaald punt en zijn daar niet zomaar van af te brengen. Dat leidt tot gesprekken waarin:

- gespreksdeelnemers een gewenste uitkomst voor ogen hebben;
- macht en ranking een (vaak) onuitgesproken rol spelen, waardoor gelijkwaardigheid en psychologische veiligheid ontbreken, zodat onvoldoende vrijmoedig wordt gesproken;
- eigenbelang vaak boven collectief belang gaat;
- niet alle perspectieven aanwezig zijn;
- er onvoldoende ruimte is voor minderheidsstemmen;
- slecht naar elkaar wordt geluisterd vanwege gespreksnarcisme (je eigen verhaal belangrijker vinden dan het verhaal van de ander), confirmation bias en expectancy bias.

Wat we als mensen dan geneigd zijn te doen is onderhandelen vanuit ongelijkwaardigheid, in een onveilige sfeer en met slechts een beperkt aantal perspectieven. Slecht luisterend naar elkaar nemen we standpunten in en willen anderen overtuigen van ons gelijk. Zo gaan we in een dynamiek van winnen en verliezen op weg naar beroerde compromissen waar niemand blij van wordt.

12.2.3 *Start met een dialoog*

Dat kan anders. Door te stoppen met direct het debat te zoeken in een dynamiek van winnen en verliezen, en in plaats daarvan eerst de dialoog aan te gaan. In een dialoog verschuift de focus van ‘ik’ naar ‘wij’. Geen standpunten tegenover elkaar zetten, maar juist samen zoeken naar perspectieven of gezichtspunten, om er samen wijzer van te worden.

In een dergelijk gesprek:

- stoppen we met onderhandelen en starten we met een dialoog;
- worden alle perspectieven meegenomen;
- telt iedere stem vanuit gelijkwaardigheid;
- is ieder nieuwsgierig naar perspectieven van anderen;
- is er alle ruimte voor minderheidsstemmen;
- zijn we ons bewust van mogelijk gespreksnarcisme, ‘confirmation bias’ en ‘expectancy bias’.

In het overzicht van woorden van figuur 12.1 is het nog eens samengevat: de meeste gesprekken worden gekarakteriseerd door de woorden in het linker rijtje. Gesprekken worden veel rijker én betrokkenen voelen zich veel beter gehoord als we eerst eens in gesprek gaan op een wijze die recht doet aan het rechter rijtje.

Figuur 12.1 Samen in gesprek, of tegen elkaar praten?
Links: Discussie. Rechts: Dialoog.

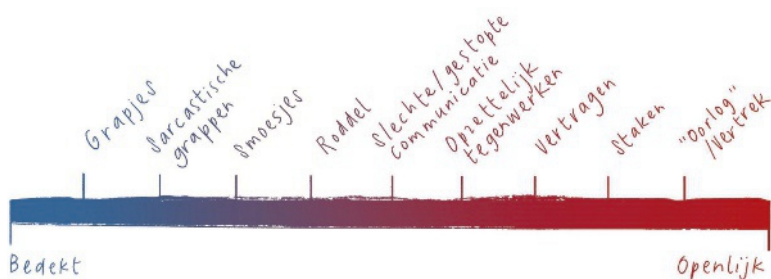
MENING, STANDPUNT	PERSPECTIEF, GEZICHTSPUNT
WINNEN (EN VERLIEZEN)	SAMEN WUZZER WORDEN
RESULTAAT	PROCES, INTERACTIE
OVERTUIGEN	VERWONDEREN
ONDERHANDELEN	ONDERZOEKEN
IK	WIJ
PRATEN	LUISTEREN, STILTE
TEGENGAS GEVEN	VRAGEN STELLEN
COMPROMIS	VERRUJKT BESLUIT
I	?
NIET ELKE STEM TELT EVEN ZWAAR (RANKING & MACHT))	GELIJKWAARDIGHEID
ANTWOORDEN	VRAGEN
OPLOSSINGEN	REFLECTIE
DAADKRACHT	AARZELING, TWIJFEL
STELLIG	HELDER

12.2.4 Sabotage

Als stemmen niet goed gehoord worden, omdat er niet vrijmoedig wordt gesproken en/of omdat gespreksdeelnemers niet openhartig naar elkaar luisteren, verdwijnen ze niet, maar gaan ze ‘onder water’.

Niet-gehoorde stemmen leiden bijna altijd tot sabotagegedrag (zie figuur 12.2).

Figuur 12.2 Sabotagelijijn



Het is belangrijk om dit gedrag te gebruiken als diagnose-instrument. Sabotagegedrag wijst op een ongehoorde stem. Het is dan ook belangrijk om bij sabotagegedrag juist daar onderzoek naar te doen. Anders geformuleerd: weerstand wijst op een (nog) niet gehoorde stem. Wanneer weerstand alleen wordt bestreden, gaat de ongehoorde stem nog dieper 'onder water' en is het risico van nog meer (en heftiger) sabotagegedrag groot.

Na de rellen in Eindhoven en Den Bosch, tijdens de coronacrisis, veroordeelde Mark Rutte de daders in zeer scherpe bewoordingen. En daar voegde hij aan toe: 'We gaan hier geen sociologisch onderzoek naar doen.' Dat laatste is nu juist wat wél zou moeten gebeuren: onderzoeken hoe het zo ver heeft kunnen komen. Juist dat is wellicht een van de grootste missers geweest tijdens de coronacrisis: er waren nauwelijks inspanningen om op zoek te gaan naar de (nog) niet gehoorde stemmen. In plaats daarvan vonden er slechts veroordelingen van het sabotagegedrag, de uiting van de niet-gehoorde stem, plaats.

12.2.5 Check-in: voordat we in gesprek gaan

Wanneer we in gesprek gaan met elkaar, met de intentie om samen wijzer te worden, wetende dat we van elkaar verschillen en dat we die

verschillen willen benutten, beginnen we het gesprek altijd met een check-in. De facilitator stelt een of meerdere open vragen, gerelateerd aan de kwestie waarover we gaan praten en bij voorkeur (ook) gericht op de emoties c.q. emotionele staat van de gespreksdeelnemers. Iedereen zegt daar iets over, zonder dat we op elkaar reageren. Dat laatste is essentieel bij een check-in: we halen op wat er in de groep zit, zonder al in gesprek te gaan, zonder elkaar vragen te stellen, zonder iets te vinden van wat anderen zeggen. Als iedereen is ingecheckt, vat de facilitator samen, zodat iedereen zich gehoord weet én er een gedeeld besef is van alles wat op dat moment in de groep actief is.

Een check-in vindt plaats met de hele groep, als deze niet groter is dan twaalf tot vijftien mensen. Zijn groepen groter, dan is het beter om de check-in in subgroepen van vier of vijf deelnemers te doen. Na deze check-in in subgroepen is er per groepje iemand die plenair deelt wat de samenvatting in het betreffende groepje is. Iedere volgende deelt alleen maar wat er nog niet eerder plenair is gezegd, dus alleen aanvullingen op wat daarvoor al is gedeeld, en geen herhalingen.

12.2.6 Van dialoog naar gesprek

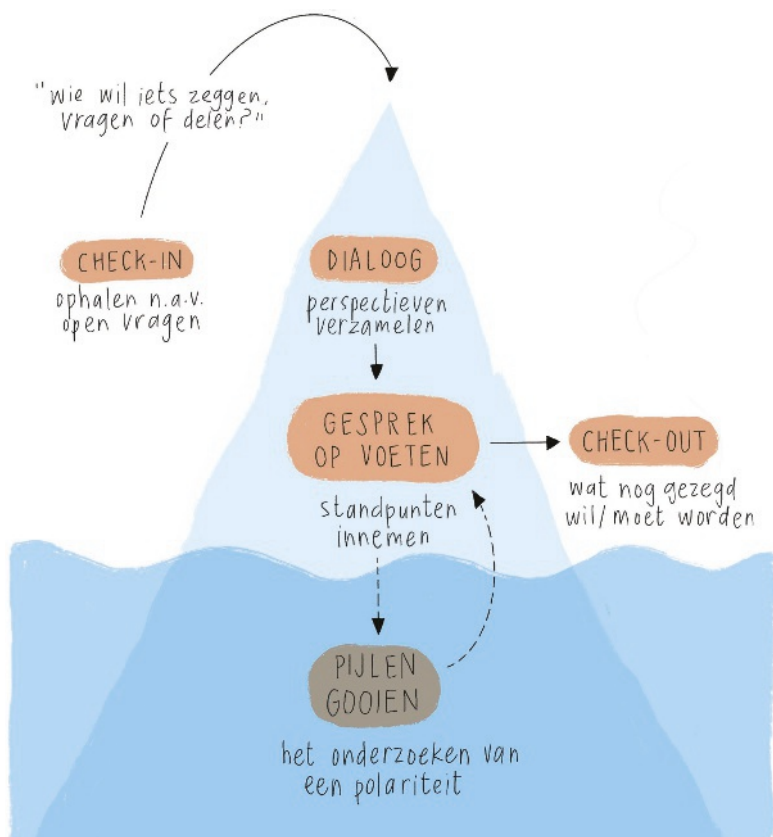
De dialogen vinden altijd plaats in groepjes van minimaal vier en maximaal vijf deelnemers. Minimaal vier om voldoende perspectieven bij elkaar te hebben, maximaal vijf om te zorgen dat iedereen echt actief kan participeren in de dialoog.

In een dialoog is iedere deelnemer eerst en vooral benieuwd naar de perspectieven van anderen met betrekking tot een vraag of thema. In een goede dialoog worden dan ook veel open vragen gesteld, en wordt er doorgevraagd. Dat betekent een radicaal andere manier van participatie. Deelnemers zitten niet op het puntje van hun stoel, vol ongeduld om hun mening te geven, maar leunen juist wat achterover, benieuwd naar wat anderen vinden. In de dialogen karakteriseren de woorden uit het rechter rijtje van figuur 12.1 de dynamiek in het gesprek.

Nadat de dialogen zijn gevoerd, checkt de facilitator bij iedereen of er nu voldoende perspectieven zijn gedeeld, op basis waarvan de deelnemers in een volgende fase een mening kunnen hebben, een standpunt kunnen innemen. Zo niet, dan wordt nog meer tijd voor de dialogen ingeruimd.

Zijn de deelnemers eraan toe om een mening te geven, een standpunt in te nemen, dan gaat het gesprek naar een volgende fase: het 'gesprek op voeten' (Figuur 12.3). Dat wordt plenair gedaan, ook in grotere groepen tot tweehonderd à driehonderd deelnemers.

Figuur 12.2 Deep Democracy: samenhang gespreksvormen



Een gesprek op voeten is een gewoon gesprek, met de stappen 1, 2 en 3, dat we niet zittend voeren, maar staand en lopend. Gestart wordt staande in een kring. De eerder bij de dialogen geïntroduceerde vraag staat centraal. Wie daar iets over wil zeggen, in de vorm van een mening, een standpunt of een gevoel, doet dat in de vorm van een statement: een zin die eindigt met een punt of uitroepteken. De facilitator gaat naast de spreker staan en vraagt of iedereen die zich herkent in wat wordt gezegd, erbij komt staan. Eén statement tegelijk, anders is het voor anderen niet mogelijk om te kiezen of ze erbij komen staan, of juist niet. Wie het er niet mee eens is, bij wie het niet resoneert, wie een andere mening of een ander gevoel heeft, gaat ergens anders staan.

Als een deelnemer iets wil zeggen, maakt hij dat kenbaar door zijn hand op te steken. De deelnemers reageren telkens alleen op het laatste dat is gezegd. En ieder mag zichzelf tegenspreken. De groep wordt gestimuleerd om te blijven bewegen. Stelt iemand toch een vraag, dan zegt de facilitator: 'Geef eens antwoord op je eigen vraag'. En zo wordt het weer een statement. Soms staat iemand alleen. Dan kan de facilitator naar hem toe lopen en vragen of hij iets wil zeggen.

Een gesprek op voeten kan worden gebruikt om besluiten te nemen. Als iedereen achter degene die net een standpunt heeft ingenomen gaat staan, is er sprake van een unaniem besluit. Maar het kan ook zijn dat bijna iedereen erachter staat. Dan vraagt de facilitator aan degenen die er niet achter staan: 'Wat heb je nodig om erbij te gaan staan?' Dat is een manier om wijsheid van de minderheid op te halen en hier de stem van de meerderheid mee te verrijken.

Een belangrijke functie van een gesprek op voeten is het zichtbaar maken van polariteiten in een groep. Omdat mensen standpunten innemen, kan dat anderen verlokken tot een (heel) ander standpunt. Als in een gesprek op voeten meerdere keren zo'n zelfde tegenstelling zichtbaar wordt, spreken we van 'cirkelen': het lijkt dan alsof de groep er meer over wil zeggen, maar dat om de een of andere reden

– meestal omdat het spannend aanvoelt – niet doet. Dat is een mooi moment voor een facilitator om te interveniëren en de groep voor te stellen deze polariteit nader te onderzoeken. Dat gebeurt in een zogenaamd ‘niet-gevoerd gesprek’. Dat ‘het betere conflict’ wordt genoemd. Het ‘betere’ zit ‘m erin dat deelnemers samen een polariteit gaan onderzoeken, in verbinding met elkaar, om samen wijzer te worden.

De tegenstellingen die in de groep zitten, doen zich ook altijd voor bij de individuele deelnemers. Die zijn zich daar vaak niet bewust van. Ze hebben een mening, dat is hun dominante stem. Maar ook individuen hebben, net als groepen, meerderheids- én minderheidsstemmen. Een niet-gevoerd gesprek kan helpen om meer inzicht en daarmee meer fluiditeit in al die meerderheids- en minderheidsstemmen te krijgen.

12.2.7 *Het betere conflict*

Wanneer een gesprek (op voeten) gaat cirkelen, betekent dit doorgaans dat (nog) niet alles wordt gezegd. De weg hiernaartoe is het identificeren van de polariteit waar de groep omheen cirkelt, nog niet alles over zegt. Die polariteit wordt door de facilitator zwart-wit neergezet. Bijvoorbeeld: ‘iedereen moet verplicht worden gevaccineerd’ versus ‘iedereen bepaalt zelf wel of hij wordt gevaccineerd’. Op deze polariteit gaat de groep pijlen gooien: eerst de ene kant en daarna de andere kant aanvallen, door zo scherp mogelijk te roepen wat er niet deugt aan de betreffende kant van de polariteit (figuur 12.3). Dat is een spannende manier van gespreksvoering. Daarom spreekt de facilitator vooraf altijd enkele veiligheidsprincipes af met de groep:

1. Niemand heeft het monopolie op de waarheid.

Er zijn verschillende perspectieven op dezelfde werkelijkheid. Ieder is bereid om ook perspectieven, meningen en standpunten van anderen, die anders zijn dan die van jezelf, te onderzoeken. Dit bevordert het openhartig luisteren.

2. We zijn uit op behoud van relatie relatie.

Alles wat wordt gezegd bij het pijlen gooien is bedoeld om bij te dragen aan het benutten van het potentieel van de groep, nooit om anderen te kwetsen. Dit veiligheidsprincipe helpt om vrijmoedig te spreken.

3. Ieder is bereid om iets over zichzelf te leren.

In gegooidde pijlen zitten vaak projecties. Het is belangrijk dat deelnemers na het pijlen gooien reflecteren op de vraag welke pijl hen het meeste raakt en wat dat voor hen betekent. Dit terugnemen van projecties en dat delen in de groep levert nieuwe inzichten op, die het gesprek verder brengen waar het eerder cirkelde.

Een niet-gevoerd gesprek kent aldus vier fasen:

1. veiligheidsprincipes;

2. pijlen gooien;

3. wat heeft geraakt, wat betekent dat voor je, en wat realiseer je je hiermee over jezelf;

4. met de vergaarde inzichten het oorspronkelijke gesprek vervolgen.

Pijlen gooien kan op verschillende manieren plaatsvinden. De heftigste vorm is staande tegenover elkaar. Bij aanvang kiest ieder de kant waar hij de meeste affiniteit mee heeft. Eerst is de ene kant (doorgaans waar de meeste mensen staan) aan de beurt. De mensen die aan de andere kant staan, luisteren, ontvangen de pijlen. Belangrijk is om te benadrukken dat pijlen worden gegooid op een kant van een polariteit, en niet op mensen. En precies daar zit de essentie: pijlen zijn nooit bedoeld om anderen mee te kwetsen (het tweede veiligheidsprincipe), maar dat neemt niet weg dat sommige pijlen raken, echt binnenkomen. En juist dat levert nieuwe inzichten op. Bij het staande tegenover elkaar pijlen gooien is het belangrijk dat iedereen minstens eenmaal van kant wisselt. Immers, niemand heeft een monopolie op de waarheid (het eerste veiligheidsprincipe).

Een minder heftige vorm van pijlen gooien is zittend of staand in een kring. Iedereen gooit eerst pijlen op de ene kant van de polariteit en als alles daarover is gezegd op de andere kant van de polariteit.

12.2.8 *Het beste besluit*

Nadat in een goed gesprek eerst in dialoog perspectieven zijn verzameld met de drie stappen uit het gespreksmodel en vervolgens meningen zijn gegeven en standpunten zijn ingenomen in een gesprek (op voeten), eveneens met de drie stappen, kan er besluitvorming plaatsvinden. Soms is er een omweg nodig, via het niet-gevoerde gesprek, als zich in het gesprek (op voeten) een polariteit voordoet die verder moet worden onderzocht.

De procedure voor besluitvorming is simpel. Als er meerdere voorstellen zijn, worden deze een voor een in stemming gebracht. Ieder mag eenmaal zijn stem uitbrengen. Je mag je ook van stemming onthouden, als je echt geen voorkeur hebt voor een van de voorstellen. Als er een meerderheid voor een van de voorstellen is, dan ligt er een voorlopig besluit. Aan iedereen die voor een van de andere voorstellen heeft gestemd (de minderheid), wordt nu gevraagd: ‘Wat heb jij nodig om mee te gaan in dit besluit?’ Daarmee wordt wijsheid van de minderheid opgehaald. Het voorlopige besluit van de meerderheid wordt nu verrijkt met de wijsheid van de minderheid. Dit verrijkte besluit wordt nu opnieuw in stemming gebracht. Als iedereen instemt, is er een diep democratisch besluit. Zo niet, dan wordt aan degenen die niet hebben ingestemd met het (inmiddels verrijkte) meerderheidsbesluit gevraagd wat ze nodig hebben om wél in te stemmen.

Deze wijze van besluitvorming kan soms erg tijdrovend zijn, en is daarom zeker niet bij elk vraagstuk de meest geëigende weg. Anderzijds, door diep democratisch besluiten te nemen wordt wel gewaarborgd dat er een besluit komt met de wijsheid van alle stemmen (het beste besluit) én dat iedereen zich gehoord voelt en daardoor betrokken blijft. Dat is met een autocratisch besluit wel anders:

het proces gaat weliswaar snel omdat er niets overlegd hoeft te worden, maar de kwaliteit van het besluit laat vaak te wensen over (de ‘wisdom of the crowd’ is niet benut) én er gaat veel sabotage op het genomen besluit plaatsvinden, omdat veel mensen zich niet of slecht gehoord voelen.

12.2.9 *Check-out: voordat we weer uiteengaan*

Tot besluit van een proces is er een check-out, waarin ieder nog kan zeggen wat gezegd moet worden in de groep – in plaats van dit na afloop in kleine groepjes te doen. Dat voorkomt dat er een nieuw gesprek buiten de groep gaat plaatsvinden, waarin bijvoorbeeld kritiek geuit wordt op anderen. De check-out is natuurlijk geen garantie daarvoor, maar biedt wel een prima gelegenheid om wat nog gezegd moet/wil worden in de groep te delen.

12.3 Reflectie op interactie en besluitvorming in de coronacrisis vanuit het gedachtegoed van Deep Democracy

Tijdens de coronapandemie nam onze regering een aantal maatregelen, steeds met voortschrijdend inzicht en op basis van adviezen die zij kreeg van het OMT. Vanuit het gedachtegoed van Deep Democracy kunnen daar een paar kanttekeningen bij worden geplaatst.

De regering nam besluiten op basis van een beperkt aantal perspectieven. Er was een OMT ingesteld met daarin uitsluitend vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg, andere perspectieven ontbraken. Er was weinig ruimte voor pluralisme. Daarbij zijn onze regering, Tweede Kamer en het ambtenarenapparaat weinig divers: overwegend wit en hoogopgeleid. Dat leidt tot een beperkt zicht op wat er in de samenleving, die wel degelijk zeer divers is, speelt.

De betrokken beslissers (ministers) hebben verschillende belangen. Politieke partijen hebben immers een achterban en een partijprogramma. Daarnaast worden veel politici geleid door de gedachte

dat beleidsbesluiten die nu worden genomen bij volgende verkiezingen electoraal voordeel moeten gaan opleveren. Zo gaat ieder van hen het gesprek in met een gewenste uitkomst voor ogen. Dat leidt ertoe dat dit gesprek het karakter van een onderhandeling krijgt, waarin naar een compromis wordt toegewerkt. Daarmee ontbreekt een fase van het verzamelen van perspectieven door middel van dialogen, waardoor er (te) snel meningen en standpunten tegenover elkaar kwamen te staan. Dit verzamelen van perspectieven voordat standpunten worden ingenomen is essentieel, omdat juist hierin het potentieel zit dat andere, nog niet voorziene meningen en standpunten kan opleveren.

De machtsverhoudingen binnen de groep beslissers zijn bepalend voor het compromis dat uit het besluitvormingsproces (dat een proces van onderhandeling is) resulteert. Niet elke regeringspartij heeft evenveel zetels. Heb je meer zetels, dan levert jouw partij meer ministers en heb je bij besluitvorming dus meer in te brengen. Het is zeer de vraag of dat tot betere besluiten leidt.

Hoe pluralisme beter benut kan worden in een (gezondheids)crisis

Om pluralisme in de samenleving te benutten is het van belang dat de regering zich in een complexe (gezondheids)crisis laat adviseren door een orgaan waarin een veelheid aan gezichtspunten is vertegenwoordigd: naast de vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg ook wetenschappers uit verschillende disciplines, leraren, horeca-ondernemers, zorgmedewerkers, zzp'ers, leerlingen, 65-plussers, alleenstaande ouders, boeren et cetera. Een stap in de goede richting is het vorig jaar opgerichte Maatschappelijk Impact Team (MIT), onder voorzitterschap van Jolande Sap.

Dat alleen is nog onvoldoende om tot betere besluitvorming te komen. Ook moet de *wijze van gespreksvoering*, die uiteindelijk tot besluitvorming leidt, op de schop. Dat betekent:

- stoppen met onderhandelen op basis van ongelijkwaardigheid, gestuurd door (electorale) belangen;

- stoppen met stellige meningen en standpunten tegenover elkaar plaatsen, vanuit ieders streven om de eigen gewenste uitkomst zo veel mogelijk te realiseren;
- stoppen met een gesprek waarin de nadruk ligt op het overtuigen van anderen, waar een dynamiek van winnen en verliezen dominant is.

Voer in plaats daarvan dialogen, waarin gesprekspartners de door hen gewenste uitkomst loslaten, en samen perspectieven verzamelen in plaats van standpunten innemen, waar helderheid de plaats van stelligheid inneemt, de nadruk ligt op naar elkaar luisteren en ieder erop uit is samen wijzer te worden in plaats van zijn zin door te drijven. Waar de gesprekspartners zich bewust zijn van de machtsverhoudingen en rankingsverschillen, waardoor ze nadrukkelijk kunnen streven naar gelijkwaardigheid in het gesprek.

Ik realiseer me dat deze wijze van in dialoog verzamelen van perspectieven haaks staat op de huidige cultuur in de politieke arena, waar scherp debatteren met flink wat monopolies op de waarheid de mores is, maar het is een essentiële stap om te komen tot het werkelijk veel beter benutten van de wijsheid die in een diverse samenleving zit. Ja, ook politici kunnen zich laten inspireren door de uitgangspunten van Deep Democracy, ook in de politieke arena zou kunnen worden geëxperimenteerd met aanpakken hieruit.

Goed gevoerde dialogen leveren een breed spectrum aan perspectieven op, inclusief gezichtspunten die geen van de gesprekspartners vooraf al had. Vanuit die veelheid aan perspectieven kunnen meningen worden gevormd en standpunten worden ingenomen, en wordt niet afgestevend op een verwaterd compromis, maar gekorst op een verrijkt besluit, waarin de wijsheid van zowel de meerderheid als de minderheid is meegenomen. Het gedachtegoed en de tools van Deep Democracy, zoals hiervoor beschreven, kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Tijdens de coronacrisis heb ik in opdracht van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht gesprekken gefaciliteerd tussen telkens twee wethouders en een zeer heterogene groep door loting geselecteerde inwoners van Utrecht. Doel van deze gesprekken was het ophalen van verhalen van mensen, naast alle cijfers en statistieken waar het college de beschikking over had. Juist het delen van deze concrete ervaringen maakte het voor de bestuurders mogelijk snel inzicht te krijgen in zowel de aard als de emotionele lading van de ervaren problematiek, waardoor er soms snel in termen van oplossingen gehandeld kon worden. Ik heb dit als bijzonder krachtig ervaren: in direct contact met heterogeen samengestelde groepen burgers nemen bestuurders kennis van hun ervaringen, om op basis daarvan snel te kunnen handelen – in plaats van in een bureaucratisch circus terecht te komen.

Op grond van het voorafgaande zou ik drie aanbevelingen willen doen:

1. Stel een OMT én een MIT aan, waarin alle perspectieven van onze zeer diverse samenleving zijn vertegenwoordigd, die een zwaarwegend advies uitbrengen aan de regering. Met ‘zwaarwegend’ bedoel ik hier: er moeten goede argumenten zijn om van de uitgebrachte adviezen af te wijken.
2. Kies voor een andere wijze van gespreksvoering (in OMT, MIT en regering): eerst dialogen om zo veel mogelijk perspectieven te verzamelen, en daarna pas een vorm van debat waarin standpunten worden ingenomen en verrijkte besluiten (met daarin de wijsheid van meerderheden én minderheden) worden voorbereid.
3. Zorg dat er lokaal (op het niveau van gemeenten) ruimte komt voor dialogen waar burgers en lokale politici aan deelnemen, waarbij deze laatste groep aan het einde van een gesprek aangeeft op welke wijze de opgedane inzichten direct vertaald kunnen worden in praktisch uitvoerbaar beleid. Op die manier worden de diverse stemmen in de samenleving directer gehoord (en voelen mensen zich dus daadwerkelijk beter gehoord) én kunnen er sneller en passender besluiten worden genomen, passend op het speelveld van het door de regering geformuleerde beleid.

**PLURALISME EN DE VERHOUDING
TUSSEN WETENSCHAP, BELEID
EN POLITIEK**

METHODISCHE TWIJFEL EN HET BELANG VAN PUBLIEK DEBAT

Ignaas Devisch

Pluralisme impliceert dat je feitelijke analyses van de wereld kunt maken vanuit meerdere perspectieven en disciplines en dat die elk een bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de wereld. Pluralisme verschilt daarom principieel van relativisme, omdat het de waarheidsvraag niet loslaat. We kunnen en moeten allemaal onze eigen mening vormen over de realiteit, maar niet alles is even waar. Kritisch burgerschap betekent daarom niet alleen de wetenschap wantrouwen, maar ook jezelf in vraag stellen. Publiek debat kan alleen maar slagen als we een veelheid aan perspectieven op de wereld kunnen koppelen aan een op feiten gebaseerde discussie.

13.1 Inleiding

Of het betreffende examen ooit heeft plaatsgevonden, is zeer de vraag, maar de mythe wil dat er ooit een Vlaamse professor tijdens een mondeling examen filosofie zou hebben gevraagd aan een student om te bewijzen dat de stoel die in het betreffende lokaal stond echt bestaat. Waarop de student – vrij geniaal – zou hebben gereageerd met de vraag ‘Welke stoel?’ en de bewijslast bij zijn prof legde.

De anekdote – een legende of niet – vat al bij al zeer goed samen waarop vele debatten spaak lopen als we het over wetenschap en pluralisme hebben: als iemand een stoel ziet waar de ander deze niet ziet, wordt het lastig. Dan gaat het niet zomaar over iets vanuit een ander perspectief bekijken maar in een parallel universum leven. Pluralisme, het idee dat er meerdere waarheden over dezelfde feiten zouden bestaan, is daarom een interessant maar tegelijk een problematisch begrip. Als je niet langer over wetenschappelijke analyses praat maar over pakweg waarden en normen, of het terrein van leefstijl en esthetica, is pluralisme niet discutabel. Het probleem ontstaat als feitelijke analyses en persoonlijke voorkeuren met elkaar vermengd worden. In het Frans kent men het gezegde ‘on discute pas des goûts et des couleurs’ – over smaak valt niet te redetwisten –, maar dat heeft in principe geen betrekking op wetenschappelijke kwesties, wel op persoonlijke voorkeuren. Dan kan pluralisme een verrijking zijn. De moeilijkheid ontstaat zodra beide sferen – de orde van de feiten versus de persoonlijke voorkeur voor hoe je in het leven wilt staan – met elkaar verstrengeld raken en we de perceptie van de wereld herleiden tot onze persoonlijke ervaring. Als we geen consensus bereiken over het onderscheid tussen feit en fictie raken we in de problemen, zowel wetenschappelijk als maatschappelijk. Zonder *common ground* kom je terecht in een wereld die lijkt op wat de Belgische cartoonist ZAK ooit in een cartoon mooi samenvatte: een man staat met zijn auto stil op een autosnelweg, terwijl er geen enkele auto voor hem rijdt; de chauffeurs achter hem worden nerveus en beginnen te claxonneren, tot een van hen het beu is en de man aanspreekt met de vraag waarom hij niet doorrijdt, aangezien er immers geen file is; waarop de man repliceert: ‘Maar meneer, ik geloof dat er een file staat.’

Beide voorbeelden – de bewijslast over de stoel en het geloof dat er een file voor je neus staat terwijl die er niet is – brengen ons meteen tot de kern van de problematiek van deze bundel: welke plaats (of niet) geven we pluralisme in discussies over wetenschap, in casu gezondheid? En hoe waarborgen we dat tijdens een gezondheidscrisis

meerdere perspectieven aan bod komen in het publieke debat, zonder dat we verzanden in relativisme – niets zou dan nog absoluut waar zijn – of dat claims als ‘ik voel me daar niet goed bij’ dezelfde status verwerven als een feitelijk bewezen stelling of onderzoek?

Als we ons vastrijden in discussies doen we er goed aan ze te onttrafelen en te kijken wat er allemaal in meespeelt. Het debat over pluralisme gaat immers zowel over relativisme, twijfel, moraal, vrije meningsuiting, onzekerheid en individuele autonomie als over de status van een wetenschappelijk expert in de hedendaagse samenleving. Een deel van de problematiek heeft te maken met de vertroebeling van meerdere zaken door elkaar heen. Natuurlijk heeft iedereen recht op een vrije mening en zijn er meerdere perspectieven mogelijk op de wereld. Zeker in tijden van crisis is het van belang dat die perspectieven gehoord worden en een plaats krijgen. Uit wat er op dat vlak fout liep tijdens de afgelopen pandemie moeten we lessen trekken, zodat we het bij een volgende keer beter aanpakken.

Ik zal in deze korte tekst eerst en vooral enkele begrippen toelichten en vervolgens de analyse maken hoe we methodische twijfel in de wetenschap kunnen combineren met onzekerheid en pluralisme in het publieke debat. Immers, wetenschap gaat slechts vooruit omdat zij twijfel toelaat en is zelden een kwestie van absolute zekerheid, hoe exact ook. Daarom is het van belang dat we pluralisme zowel inschrijven in het wetenschappelijke bedrijf als in het publieke debat. Immers, het is niet omdat mijn analyse van de wereld feitelijk klopt dat ze ook volledig is. Pluralisme kan daarom steunend zijn om aan gedegen wetenschap te doen – een goede analyse bieden van de feitelijke werkelijkheid vanuit de pluraliteit aan perspectieven waarover we beschikken – en die perspectieven ook in het publieke debat een plaats geven. Daarnaast moeten we vanuit het oogmerk van waardenpluralisme de onwetenschappelijke of nog niet bewezen stellingen ook aan bod laten komen in de openbare ruimte. Stemmen bij voorbaat uitsluiten is geen goede zaak. Wel moet het streefdoel blijven dat we minstens enkele basispercepties van de wereld waarin

we leven, blijven delen. Een garantie op die consensus heb je in een democratie nooit. We kunnen alleen hopen dat we via een goed georganiseerd debat die gemeenschappelijke grond proberen te bereiken of in stand te houden.

13.2 Begrippenkader

In de inleiding zijn een reeks begrippen de revue gepasseerd: twijfel, pluralisme (in meerdere betekenissen), onzekerheid, relativisme en wetenschap. Ik licht die even toe zodat we weten waarover we spreken. Ik begin bij twijfel, om daarna over te gaan naar wetenschap en onzekerheid, relativisme, pluralisme en tot slot de plaats van de expert in de samenleving.

Twijfel als wetenschappelijke methode is wat de Franse filosoof René Descartes in de zeventiende eeuw lanceerde met zijn bekende filosofische oneliner ‘ik twijfel, dus ik denk, dus ik ben’. Zijn boodschap daarbij is helder: uit twijfel kan zekerheid tot stand komen, maar zonder twijfel kun je nooit zeker zijn of wat je denkt dat juist is, steek houdt. Wetenschap moet daarom op een gesystematiseerde manier twijfel in het hart van haar werkzaamheden inschrijven, zodat (1) zeker is dat wat ze beweert ook is bewezen en (2) ze steeds opnieuw tot voortschrijdende inzichten kan komen, en nieuwe bewijzen de oude kunnen vervangen of verfijnen. Wetenschap is daardoor een langgerekte oefening in wantrouwen over de bestaande kennis, maar wel met de waarheid als doel.

De methode die Descartes lanceerde, maakt tot vandaag de kern uit van het wetenschappelijk bedrijf. Wetenschap is toetsen, testen, twijfelen, zoeken en herbeginnen tot je op een punt komt dat een bewijs is geleverd en anderen vervolgens die bewijzen kunnen overdoen, zodat we zeker zijn dat het niet gaat om toevalsvindingen of dat we mogelijke fouten of tekortkomingen zo veel als mogelijk kunnen uitsluiten. Maar juist omdat we dat nooit 100% kunnen doen, moeten we blijven twijfelen en nooit te snel zeker zijn van onze zaak. Wetenschappelijke

reviews van papers en onderzoek worden daarom dubbelblind nagelezen: de reviewer weet niet wie het heeft geschreven en de schrijver weet niet wie het heeft gereviewd. Daarmee sluiten we vriendjespolitiek of te veel respect voor de autoriteit op een terrein zo goed als uit.

Maar zelfs al streeft wetenschap naar waarheid en doet ze dat consciëntieus, dan nog heeft ze haast altijd te maken met onzekerheid en waarschijnlijkheid, zeker wanneer er mensen in het geding zijn. Denk aan verkiezingen: telkens proberen we vooraf te peilen hoe mensen zullen stemmen en telkens zitten we er – een beetje, maar vaak veel – naast. De voorspellingen zijn dan ook voorspellingen. Dat wil zeggen, ze vertellen ons met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid hoe mensen zich zullen gedragen. Niets meer en niets minder. Het onderzoek kan methodologisch kloppen als een bus en toch kunnen voorspellingen niet uitkomen. Een ingenieur heeft natuurlijk minder last van onzekerheid dan een socioloog omdat je gelukkig zeer accuraat kunt berekenen wat er nodig is om een goede brug te bouwen, in onderscheid met de vraag waarom mensen plots op andere politieke partijen zijn gaan stemmen. Niet dat de methode van de socioloog daarom minder adequaat is, alleen is diens onderzoeksobject veel complexer dan de brug van de ingenieur.

Wanneer het aankomt op gezondheidskwesties is dat eveneens aan de orde. De dag dat geneeskunde een exacte wetenschap is geworden, is de dag dat ze geen patiënten meer heeft. Om te beginnen is elk lichaam uniek en wat werkt bij één iemand kan mogelijk bij een ander niet of minder doeltreffend zijn – denk aan medicijnen of vaccins. Daarnaast zijn er zoveel maatschappelijke factoren die mede onze gezondheid bepalen dat het niet altijd even eenvoudig is er greep op te krijgen, laat staan – denk terug aan de coronacrisis – dat we sluitende epidemiologische voorspellingen kunnen doen over het verloop van een virus. Dan spelen er nog veel meer factoren een rol en kan zelfs de voorspelling van een bepaalde ontwikkeling net

de reden zijn waarom de evolutie niet uitkomt, omdat mensen hun gedrag aanpassen vanwege de voorspelling. Et cetera.

Vele mensen zijn tijdens de coronacrisis beginnen te twijfelen aan de deugdelijkheid van de wetenschap of die van wetenschappers in het bijzonder, omdat ze niet met 100% zekerheid konden voorspellen hoe de pandemie zou evolueren. Ze hebben echter vaak een verkeerd beeld of een te hoge verwachting van hoe wetenschap werkt. Met name verwachten ze absolute waarheden en bewijzen op een terrein waar die niet te geven zijn, zoals dat van gezondheid, epidemiologie of aanverwante disciplines. Ze besluiten dan maar dat als die wetenschappers het al niet meer weten, zij het dan evengoed kunnen weten als de wetenschappers zelf. En dat hun waarheid bijgevolg evenveel telt als die van wat geldt als het wetenschappelijk debat; of dat wetenschappers gewoon niet te vertrouwen zijn.

Dat wetenschap alleen onbetwifelbare zekerheden produceert, is een misverstand, maar eentje met een grote impact, temeer omdat het aan een ander misverstand is gekoppeld en daardoor wetenschap met persoonlijke voorkeuren vermengt. Ik verklaar me nader.

Het eerste misverstand bestaat erin dat omdat wetenschap geen absolute waarheden produceert, dat wat ze doet relatief zou zijn en niets meer waard dan alle andere waarheden. Terwijl wetenschappers vaak jarenlang intens onderzoek doen om tot bewijzen te komen en we dit geenszins kunnen gelijkstellen met enkele inzichten afkomstig uit onze eigen huis-tuin-en-keukenfilosofie. Niet dat we dat laatste moeten minachten of er geen rekening mee moeten houden, want ervaringskennis is belangrijk. Maar de status ervan verschilt danig van wat in een lab onder gecontroleerde omstandigheden is onderzocht.

Het tweede misverstand is dat als wetenschap niet méér zou tellen dan andere waarheidsclaims dit een vorm van pluralisme zou zijn die we moeten promoten. Immers, hebben we niet allemaal recht op onze opinie en wordt het niet dringend tijd dat die arrogante weten-

schappers ermee ophouden hun waarheid aan ons op te dringen? Weten wij namelijk niet zelf veel beter hoe pakweg onze immuniteit werkt en wat wij nodig hebben om een virus tegen te gaan?

Doe er nog enkele van dit soort vragen bij en we begeven ons in het hart van de coronacrisis en het scheefgetrokken debat dat eraan gekoppeld was. Met een snelle opeenvolging van associaties – niemand weet het, dus mijn waarheid is niet minder waard dan de rest – kom je dan al snel tot de conclusie dat omdat ik weet wat goed is voor mij, ik er zelf het beste over kan beslissen en de staat zich beter afzijdig kan houden. Met dan als laatste stap: als ze het willen opdringen, dan moet er iets achter zitten in de orde van een complot of economisch winstmodel, zodat ik wel goed gek moet zijn om niet alles en iedereen te wantrouwen wat of die zich als wetenschap voordoet. Al die experts die het dan zogenaamd zouden weten, zijn bij nader inzien lakeien van een systeem dat zichzelf in stand wil houden of de macht wil grijpen. Zo is in enkele maanden tijd het begrip ‘expert’ geëvolueerd van een vorm van erkenning naar een scheldwoord.

Zoals ik zei, we spreken hier over een misverstand met een grote impact. Daarom is het cruciaal om het begrip pluralisme goed te omschrijven. Pluralisme verschilt in principe principieel van relativisme. Relativisme gaat ervan uit dat alles relatief is en er geen overkoepelende waarheid bestaat. Pluralisme impliceert dat je feitelijke analyses van de wereld kunt maken vanuit meerdere perspectieven en disciplines, en dat die elk een bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht in de wereld. Anders gezegd, relativisme werkt exclusief, pluralisme inclusief. De relativist sluit uit dat we elkaar iets te vertellen hebben, laat staan dat anderen mij kunnen vertellen hoe de wereld in elkaar zit. De pluralist beseft dat hij als wetenschapper niet alles kan verrekenen in zijn analyse en dat hij daarom het perspectief van anderen nodig heeft om tot een totaalinzicht te komen in iets, of toch minstens een zo volledig mogelijk beeld. Pluralisme is begrensd – niet alles is immers waar –, terwijl relativisme grenzeloos is – alles is even waar, of even vals zo je wilt. Of anders nog: de pluralist zoekt

naar gemeenschappelijke grond, de relativist plaatst een hek rond zijn tuintje met het bord ‘privaat terrein, niet betreden’.

Boven op dit wetenschappelijk pluralisme is er ook nog zoiets als moreel pluralisme en we moeten die twee uit elkaar halen om het debat zuiver te houden. Moreel pluralisme staat voor de gedachte dat we er allemaal andere of toch minstens eigen waarden en normen op na houden. De een vindt vrijheid het belangrijkste, de ander rechtvaardigheid en een derde nog iets anders. Ook hier geldt echter het adagium dat pluralisme niet grenzeloos kan zijn, aangezien we met elkaar moeten samenleven. Daarom verankert elk land de basiswaarden – geen schade toebrengen aan derden, vrije meningsuiting – vrijwel altijd in wetgeving, zodat we niet als losgeslagen wilden elkaar naar het leven staan, omdat onze vrijheid te leven zoals we willen absoluut zou zijn.

Ook moreel pluralisme – zij het minder dan wetenschappelijk pluralisme – vertrekt dus vanuit bepaalde grenzen, maar in onderscheid met de wetenschap hoeft het niet per se een gemeenschappelijke grond te vinden. Dat doet de wetgever wel in onze plaats. Wel kan publiek debat ons helpen met het leren begrijpen van elkaar, in de diversiteit aan normen en waarden, en kan het proberen om die op elkaar af te stemmen met meer dan legale middelen alleen. Maar publiek debat kan niets garanderen. Dat is het interessante eraan en ook het moeilijke.

13.3 Publiek debat tijdens de coronacrisis

De voornaamste redenen waarom het publieke debat in Nederland en België tijdens de pandemie zo moeilijk verliep, zijn (1) dat we wetenschappelijk en moreel pluralisme met elkaar hebben verhaspeld, en (2) dat tijdens de coronacrisis in vele landen slechts een kleine groep wetenschappers uit een beperkt aantal wetenschappelijke terreinen aan het roer zat en (3) ze daardoor een eng perspectief ontwikkelde op de impact van de pandemie, en velen zich niet gehoord of erkend

voelden in het beleid ter zake. De tweede en derde reden zijn tegelijk de aanleiding voor de eerste.

Dat in zowat alle landen commissies werden aangesteld om de pandemie door te komen, was misschien vanuit beleidsmatige optiek een goede of toch zeker begrijpelijke keuze, maar naar de publieke ruimte toe een problematisch gegeven. Het was begrijpelijk omdat je bij dergelijke aangelegenheden experts nodig hebt die kunnen vertellen wat er aan de hand is en richtlijnen of adviezen kunnen uitwerken om de pandemie adequaat te bestrijden. Op zo'n ogenblik heb je bovendien niet de tijd om lang te dralen, want er vallen doden en de ziekenhuizen dreigen te imploderen.

De urgentie van bepaalde beslissingen en de ervaren noodzaak die met een kleine groep aan experts te reguleren, gaven echter vanaf de prille uitbraak van de pandemie heel wat mensen het gevoel dat er over hun hoofden heen werd beslist en dat vele beslissingen over het pandemiebeleid ondemocratisch en ondoorzichtig tot stand waren gekomen. En ook dat de wijze waarop er naar de pandemie werd gekeken – vaak puur epidemiologisch – te eng was.

We kunnen hen daarin alleen maar gelijk geven. De commissies waren vaak kleine groepen die snel bepaalde adviezen moeten formuleren, en ze waren vaak ingevuld door wetenschappers met een specifieke expertise. De beide keuzes zijn vanuit zowel wetenschappelijk als beleidsoogpunt begrijpelijk – midden in een crisis waar er doden vallen, moet je snel kunnen schakelen en heb je experts nodig –, maar zijn vanuit pluralistisch en democratisch perspectief problematisch. Het ging tenslotte om verregaande maatregelen zoals huisarrest, isolatie of zelfs je stervende geliefde niet meer mogen vasthouden.

Als we het coronabeleid analyseren, kun je argumenteren dat slechts enkele waarden centraal stonden, met name het vermijden van schade aan derden, solidariteit en de nutswaarde dat beslissingen vooral gericht moesten zijn op het redden van een maximaal aantal levens

of levensjaren. Waarden als vrije keuze of autonomie, die anders centraal staan in de samenleving, werden brutaal naar de achtergrond geduwd. Vele mensen hebben dit als zeer beklemmend en ondemocratisch ervaren en werden bovendien door hun te hoge verwachtingen over wetenschappelijke voorspellingen wantrouwig tegenover de experts of tegenover wetenschap in het algemeen. Ze zijn vervolgens zelf op zoek gegaan naar andere inzichten en op het wereldwijde web is het niet moeilijk om iets te vinden. Er is altijd wel iemand met een witte jas die beweert dat je niets mag geloven van wat 'ze' beweren en zeker weet dat 'ze iets achterhouden'. Wie zich miskend of niet gehoord voelt en twijfelt aan wat experts zeggen, komt al snel in die (algoritmische) fuik terecht.

Vervolgens werden dus in eerste instantie vele commissies bevolkt door mensen die met een eerder enge kijk de pandemie bestudeerden. De sociale impact van eenzaamheid, isolatie en het feit dat voor sommigen andere waarden zoals vrije keuze of autonomie belangrijker waren en zijn dan voor de experts, dit alles werd vaak afgedaan als niet relevant of er werd eenvoudigweg geen rekening mee gehouden. Het maatschappelijk protest daartegen werd vervolgens weggewuifd vanuit het motto dat er geen tijd was voor debat of dat levens redden nu vooropstond – en tot op zekere hoogte klopt dat natuurlijk –, maar daardoor kregen de proteststemmen geen ruimte en werden ze teruggeduwd in hun eigen hokje, waarna ze de wetenschappers steeds meer gingen wantrouwen.

Door dus zowel het morele – de diversiteit aan waarden – als het wetenschappelijk pluralisme – de veelheid aan perspectieven op één probleem – geen plaats te geven in het coronabeleid, evolueerden burgers tot sceptici, met hun overtrokken verwachtingspatroon over wat wetenschap vermag, en wantrouwende relativisten, die vanuit hun eigen voorkeuren en waarden zich steeds minder aan het beleid wilden houden. En schrok dat beleid van die felle reacties en trok het zich vaak nog meer terug in de achterkamers, omdat sommigen zelfs met de dood werden bedreigd.

13.4 Wat kunnen we leren uit die crisis?

De afgelopen pandemie bracht dus veel vragen aan het licht die nog steeds aan de orde zijn: kunnen of moeten we experts vertrouwen? Hoe slagen experts erin hun inzichten te delen met een breed publiek en tegelijk rekening te houden met andere perspectieven? En zullen we er nog in slagen om het eens te raken over een aantal gemeenschappelijke feiten en verder te leven met elkaar?

Het is niet zo moeilijk om een eigen mening over iets te hebben, maar des te moeilijker om een mening te vormen. Dat vraagt immers context, tegensprekelijk debat en een gefundeerd en geïnformeerd kritisch oordeel over wat we kunnen vertrouwen en wat niet. Dat we in een wereld waarin algoritmes onze inzichten sturen, het beter moeten doen dan vandaag is duidelijk. Tegelijk zijn mensen ook niet dwaas en wantrouwen ze wetenschappers niet per se omdat ze het niet begrijpen, maar omdat ze hun kernwaarden niet delen. Bovendien moeten wetenschappers goed uitleggen wat de grenzen zijn van hun wetenschappelijke kennis, zodat iedereen goed weet hoe wetenschap werkt, en dat vele uitspraken van de orde zijn van waarschijnlijkheid en niet van absolute zekerheid. Transparantie over en inzicht in hoe wetenschap werkt, is een belangrijke les die we kunnen leren uit de pandemie. ‘Als zelfs wetenschappers het niet meer weten’ is een vaak gehoorde reactie, terwijl net dit niet-weten het uitgangspunt vormt om tot zekerheid en bewijs te kunnen komen. Dit aspect moet meer in het publieke debat aan bod komen.

Daarnaast moet publiek debat op een betere leest worden geschoeid dan tijdens de pandemie het geval was. Velen hebben die periode ervaren als beklemmend en ondemocratisch en zijn vanuit die ervaring vervolgens wetenschappers gaan gelijkstellen met machthebbers, die over de hoofden van mensen heen ondemocratische beslissingen namen, en geen twijfel toelieten over hun eigen inzichten. Wetenschappers moeten dus meer dan voorheen worden getraind in

hoe ze zich op een publiek debat kunnen voorbereiden en hoe ze met allerlei vragen en opmerkingen kunnen omgaan.

Kritische vragen aan het adres van de wetenschap hoeven niet perse tot minder vertrouwen te leiden. Uit de jaarlijkse wetenschapsbarometer¹ in Vlaanderen blijkt bijvoorbeeld dat ondanks de pandemie het vertrouwen van de brede bevolking in wetenschappers niet is afgenomen. Tegelijk blijft het voor velen onder ons een opgave om de weg te vinden in het complexe doolhof van gezondheidsinformatie. We hebben er dus alle belang bij om de *common ground* te zoeken en zo veel mogelijk mensen te betrekken in wetenschapscommunicatie en publiek debat. En na te gaan hoe we een veelheid aan perspectieven op de wereld kunnen koppelen aan een op feiten gebaseerd beleid dat de toets van het publieke debat kan doorstaan.

Vervolgens is het van belang om de emoties van mensen te bereiken en ons niet te beperken tot rationele analyses. Wantrouwen jegens wetenschappers heeft vaak een emotionele basis en dan volstaat rationeel debat niet om dit weg te werken. Moreel pluralisme is daarom cruciaal, zodat mensen zich gerespecteerd weten en gehoord voelen. Pas onder die voorwaarden is een gesprek of een publiek debat mogelijk.

Dit brengt mij bij de notie van vertrouwen. We weten het: de klassieke bakens van waarheidsspreken zijn uit het zicht verdwenen, omdat wij ons niet langer kritikloos schikken naar wat traditionele autoriteiten ons te vertellen hebben. Op zich een goede zaak. Elke terugkeer naar vroeger is tot mislukken gedoemd. De moeilijkheid is dat we op zoek gaan naar nieuwe autoriteiten en vervolgens vol overgave ons kritische denkvermogen aan hen uitbesteden. Om het met een boutade te zeggen: we kunnen het niet laten in iets of iemand te geloven. Types

1 Departement Economie, Wetenschap & Innovatie (2023, 19 april). Wetenschapsbarometer 2022: vertrouwen Vlaming in wetenschap blijft ongeschonden. Vlaamse overheid.

als Trump of Baudet bespelen die hunker op een perfide manier. Ze positioneren zich als grote bestrijder van het corrupte systeem, strooien een flinke portie wantrouwen in het rond en duwen daarna op repeat, waarna mensen met weinig of geen vertrouwen in het systeem de aangehouden leugens langzaam maar zeker als feiten aannemen. Die strategie is ondertussen genoegzaam bekend, maar het blijft wachten op een gevat antwoord. Met een cursus mediawijsheid op de basisschool komen we er in elk geval niet. Het gaat trouwens niet zozeer om een gebrek aan kunde of kennis bij burgers. Wel om de steeds luider klinkende nood aan erkenning. Er zit daarom niets anders op dan het vertrouwen in de democratie te herstellen. Een meer rechtvaardige samenleving met perspectief op een beter leven voor iedereen zou al een groot verschil kunnen maken.

Tot slot moeten we actief bewaken hoe we pluralisme in wetenschap beter inzetten dan vandaag het geval. Nu raken we vaak niet verder dan wat zemelige pleidooien om met en voor elkaar samen te leven, of een belerende waarschuwing dat kritisch zijn niet betekent dat je aan alles hoeft te twijfelen. Om de bakens te verzetten is er meer nodig. We moeten er principieel van uitgaan dat mensen – wij allemaal dus – zich niet langer de les laten spellen. De kritische massa die elke dag via sociale media en andere kanalen meekijkt naar wat in de samenleving gebeurt, is veel groter dan voorheen. Dat biedt een enorm potentieel in termen van democratische betrokkenheid en gedeelde besluitvorming. Wanneer de reguliere kanalen dat potentieel onaangeroerd laten, moeten we heus niet verbaasd zijn dat het zich op andere manieren – via pakweg het gebral van QAnon of fanclubs voor extremistische ex-militairen – een weg naar buiten baant.

Kortom, de wetenschappelijk-filosofische vraag naar de waarheid hangt nu eenmaal samen met de mogelijkheid van ieder om zijn of haar verhaal naar buiten te brengen en met de nodige sociale erkenning die daarbij hoort. We moeten ons ten gronde bezinnen over de plaats van waarheid en kritiek in onze samenleving en de verhouding tot maatschappelijk onrecht. Zoals Michel Foucault het ooit

verwoordde in een interview: ‘Uiteindelijk is de politieke vraag niet de vergissing, de illusie, het vervreemde bewustzijn of de ideologie: het is de waarheid zelf.’²

2 Foucault, M. (1979). *Waarheid en macht* (J. Vogelaar & K. Vollemans, Vert.). Raster. <https://tijdschrift raster.nl/intellectuelen-en-de-macht/waarheid-en-macht/>.

**NIETS IS ZEKER IN DE
VOLGENDE PANDEMIE.
COMMUNICEREN OVER
COMPLEXE WETENSCHAP
IN TIJDEN VAN CRISIS**

Willemine Willems, Esther de Weger, Anna Aris, Tessa Roedema en Frank Kupper

De ‘per ongeluk’-handdruk van premier Rutte, Irma de gebarentolk (niet hamsteren!), ‘huidhonger’ – de absurditeit van de coronapandemie was wellicht het duidelijkst voelbaar tijdens persconferenties. Gelukkig was daar de wetenschap die ons als schipper door deze roerige storm zeilde, en daarom moesten we allemaal – de Nederlandse bevolking én politici zelf – ‘de feiten’ blijven volgen. Maar wat als die feiten continu veranderen of méér onduidelijkheid oproepen? In dit essay reflecteren wij op de verwetenschappelijking van coronabeleid en -communicatie. We betogen hoe dit het maatschappelijk debat polariseerde, en pleiten voor het omarmen van de onzekere rol van wetenschap binnen maatschappelijke crises.

14.1 Inleiding

Het is april 2020, minder dan een maand nadat de noodsituatie is uitgeroepen. We weten nog niet zo goed wat er om ons heen gebeurt, en hoe de crisis zich zal ontwikkelen. In een van de eerste persconferenties over het coronavirus zet minister-president Mark Rutte de toon:

‘We proberen met 17 miljoen mensen door deze crisis te varen. (...) We hebben weinig kompas om te kijken wat er voorbij het zichtbare gebeurt, omdat heel veel dingen nog niet bekend zijn. Dus je vaart op het zicht van de wetenschap, op het zicht van de kennis die geleidelijk aan (...) gelukkig toeneemt omdat we meer ervaring krijgen.’ (Persconferentie van 9 april 2020)

De maanden erna doen we veel ‘kennis’ en ‘ervaring’ op, maar het zoeklicht van de kapitein blijft smal. De persconferenties functioneren al snel als *het* medium waarop de overheid via een vast drietal, de minister-president, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het hoofd van het Outbreak Management Team (OMT), het Nederlandse publiek informatie geeft over hoe de pandemie zich ontwikkelt, en wat de cijfers laten zien over de toestand in Nederland en vooral in de Nederlandse ziekenhuizen. Maar het belangrijkste van alles: zij maken dan bekend tot welke maatregelen de Nederlandse overheid op basis van de gepresenteerde cijfers is gekomen. Na een jaar het land besturen te midden van een pandemie verschijnt een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met een vernietigende conclusie: Nederland was onvoldoende voorbereid; het overheidsbeleid heeft zich te beperkt gericht op de bestrijding van het virus en te weinig op de maatschappelijke gevolgen van de maatregelen.¹

1 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2020). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020. www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis-%E2%80%93-deel-1-tot-september-2020.

Het prioriteren van de bestrijding van het virus ging hand in hand met een uitzonderlijk restrictief beleid en met een opvallende vorm van overheidscommunicatie. Rutte:

‘Als ik een toespraak zou zien van een bestuurder naar mij toe, dan zou ik gewoon de feiten willen weten: joh, wat zijn de feiten, hoe zit het? En volgens mij werkt het dan zo dat mensen samen op de bank zitten en zeggen: wat heeft ‘ie nou precies gezegd? Ja, dat je effe thuis moet blijven, dat heeft die man met die baard mede geadviseerd. Ik denk dat het zo werkt en dat dan heel veel mensen zeggen: oké, als dat de feiten zijn, dan pakken we dat. En niet omdat meneer Rutte dat zegt, maar omdat mensen in Nederland volgens mij gemiddeld genomen graag op basis van feiten geïnformeerd willen worden.’ (Persconferentie van 26 juni 2020)

Maatregelen zoals de avondklok en het inzetten van QR-codes om het openbare leven te reguleren werden in overheidscommunicatie neergezet als noodzakelijke reactie op hoe het virus zich ontwikkelde en verspreidde.² Velen zagen de maatregelen als een schending van basale burgerrechten³ en ze veroorzaakten dan ook onrust in de samenleving.⁴ In dit essay betogen wij dat de eenzijdige benadering in de communicatie over het overheidsbeleid in combinatie met haar restrictieve karakter leidde tot onenigheid en verstarring van het maatschappelijk debat. We bespreken de verschillende aspecten van de technocratische benadering van beleid en communicatie in tijden van crisis, het veronderstelde wetenschapsbeeld, haar gevolgen en impliciete aannames, en waarom dit alles problematisch is. Tot slot trekken we op basis daarvan drie lessen voor het communiceren over wetenschap in de volgende pandemie.

2 Roedema, T., Kupper, F. & Rerimassie, V. (2022). Hoe burgers omgingen met onzekerheden en morele ambiguïteit van de pandemie. *Podium voor Bio-ethiek*, 29(2), 38-45.

3 Februari, M. (2023). Doe zelf normaal. *Prometheus*.

4 Prettner, R., Te Molder, H., Hajer, M.A. & Vliegthart, R. (2021). Staging expertise in times of COVID-19: an analysis of the science-policy-society interface in the Dutch ‘intelligent lockdown’. *Frontiers in Communication*, 6. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2021.668862>.

14.2 De technocratische reflex in crisistijd

Het lijkt zo vanzelfsprekend: als er een ramp plaatsvindt, en er breekt een acute crisis uit, dan is het zaak om zo snel mogelijk het probleem te begrijpen, er een effectieve oplossing voor te vinden en deze om te zetten in beleid. De beste tactiek lijkt dan om voorbij politieke verschillen te kijken, en op een technisch-wetenschappelijke rationaliteit te varen. Dit is wat wij de technocratische reflex noemen: als de nood hoog is, zet dan zo snel mogelijk mensen met verstand van zaken aan het roer en depolitiseer het probleem door beleid zo direct mogelijk te laten volgen op het wetenschappelijk advies.

Als we het ingrijpen van de coronacrisis bekijken, dan lijkt de overheid vooral in het begin van de crisis precies dit technocratisch script te hebben gevolgd. Een van de eerste overheidsbesluiten was het oprichten van het OMT, met aan het hoofd Jaap van Dissel, op dat moment directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding. Het team komt al in januari 2020 voor het eerst bijeen. Gedurende de gehele pandemie is en blijft het OMT verreweg het belangrijkste adviesorgaan voor overheidsbeleid. Van Dissel geeft de technische briefings aan de Tweede Kamer. Daarnaast is hij het wetenschappelijke gezicht van de crisis – ‘die man met die baard’ die de adviezen geeft. Na de eerste besmetting voert de NOS hem direct op als expert op het gebied van infectieziekten in een interview over de eerste besmetting, waarin hij complimenten geeft voor het ‘adequate handelen’ van het ziekenhuis.⁵ Daarna speelt hij drie jaar lang een grote rol als expert in de persconferenties. Zijn soms eigenwijze adviezen, zoals in de eerste maanden over de zinvolheid van het mondkapje, zijn opvallend en vaak doorslaggevend voor beleid en spelen een belangrijke rol in de overheidscommunicatie.

5 NOS Nieuws (2020, 28 februari). Eerste Nederlander met coronavirus opgenomen in Tilburg, ‘man vierde carnaval’. <https://nos.nl/artikel/2324870-eerste-nederlander-met-coronavirus-opgenomen-in-tilburg-man-vierde-carnaval>.

14.3 Pandemie als complex probleem

De technocratische reflex in tijden van crisis die zowel het overheidsbeleid als de communicatie erover kleurde, is problematisch. Dit heeft ten eerste te maken met hoe het probleem gedefinieerd wordt. In een technocratisch script is dit een van de eerste stappen: overzicht creëren door het probleem zo snel mogelijk in specifieke technische termen te begrijpen. Welke keuzes hierin zijn gemaakt, blijkt uit de samenstelling van het direct benoemde OMT. Hierdoor werd de pandemie neergezet als voornamelijk een virusuitbraak, als een epidemiologisch in plaats van (ook een) maatschappelijk probleem.

Dat dit problematisch is, is niet direct duidelijk. Velen zullen het uitbreken van de pandemie inderdaad zien als een probleem dat snel opgelost kan worden door de virale kenmerken van de ziekteveroorzaker te begrijpen, om vervolgens het virus te kunnen bestrijden. Maar zij gaan daarbij in twee opzichten voorbij aan de grillige aard van het probleem.⁶ Ten eerste doet het tekort aan haar interdisciplinaire karakter. Een pandemie bevindt zich namelijk op het snijvlak van allerlei wetenschappelijke disciplines: het gaat niet alleen om de virale kenmerken, maar het heeft ook te maken met allerlei sociale en infrastructurele zaken: Hoe hebben we onze veeteeltindustrie ingericht? Hoe hebben we de wereldeconomie georganiseerd? En wat is de huidige draagkracht van de gezondheidszorg?

In een latere fase rekte de overheid de disciplinaire kaders op. Eerst riep zij de Gedragsunit in het leven en later nog het Maatschappelijk Impact Team (MIT). In de Gedragsunit en in het MIT namen experts uit de wetenschap en het bedrijfsleven met economische, sociologische en gedragswetenschappelijke kennis plaats. De Gedragsunit hield zich bezig met hoe de overheid voor optimale naleving van de

6 Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science*, 4, 155-169; Dijstelbloem, H. (2008). Politiek vernieuwen. Op zoek naar publiek in de technologische samenleving. Van Gennep.

gedragsregels kan zorgen, het MIT met de maatschappelijke gevolgen van de pandemie en de bestrijding ervan. In de loop van de crisis kwamen de gevolgen en effectiviteit van de maatregelen dus meer onder de aandacht. Maar de bredere disciplinaire blik kwam stevast op de tweede plaats. De Gedragsunit hield zich bezig met optimalisering van de oplossing voor een probleem dat zij binnen biomedische kaders al had gedefinieerd; het MIT werd pas 2,5 jaar na het uitbreken van de crisis opgericht na oplopende maatschappelijke druk. Er was nog steeds weinig belangstelling vanuit de overheid voor inzicht in het maatschappelijke draagvlak voor het beleid en de vaak tegenstrijdige en botsende perspectieven en ervaringen van burgers in de samenleving.

Ten tweede hield de aanpak er geen rekening mee dat het probleem het onderscheid tussen wetenschap en politiek overstijgt. Doordat er onduidelijkheid bestaat over hoe welke oorzaken samenhangen met welke problemen, doet de reductie tot technisch probleem tekort aan juist dwingende politieke vragen: Welke publieke waarden staan er op het spel? Welke zaken moeten voorrang krijgen? Hoe dienen we om te gaan met de schaarste van (medische) middelen die ontstaat? De technocratische reflex nam zowel het interdisciplinaire als het politieke karakter van het probleem uit zicht. Dit had directe gevolgen voor het democratisch gehalte van het beleid.

14.4 Complexe oplossingsrichtingen

Met het reduceren van de pandemie tot technisch – (bio)medisch – probleem werd de voor de hand liggende oplossingsrichting ook (bio)medisch van aard. De intelligente lockdown en daarna de strengere gedragsbeperkingen waren gericht op het indammen van het virus. Ook de vaccinaties, aangekondigd als het wondermiddel dat ons van alle ellende zou verlossen, en de QR-codes, geïntroduceerd als technologische fix waarmee de samenleving open kon voor de juiste vaccinatiegraad, pasten goed bij de monodisciplinaire probleemdefinitie.

Aanvankelijk leek deze oplossingsrichting goed te werken. In de crisissituatie die ontstond nadat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) COVID-19 tot wereldwijde pandemie uitriep, is er in Nederland veel saamenhorigheid. De intelligente lockdown blijkt in eerste instantie effectief: mensen volgen de onmiddellijk ingestelde gedragsregels redelijk goed op. Maar de sfeer slaat snel om. In september van datzelfde jaar heeft volgens de zeswekelijkse gedragsmonitor nog maar 50% van het Nederlands publiek vertrouwen in het coronabeleid van de overheid. In november 2021 was het vertrouwen gedaald tot 16% – deze daling piekte tijdens de communicatiestrategie op basis van ‘Dansen met Janssen’ en tijdens de implementatie van de avondklok.⁷

De snelle omslag na een acute crisissituatie zagen we de afgelopen decennia vaker in de publieke reactie op crisismanagement. Dat de overheid zorgt voor haar bevolking na het uitbreken van een ramp is pas in de negentiende eeuw gangbaar geworden. In de loop van de twintigste eeuw werd de rol van de overheid in tijden van rampspoed – denk aan de watersnoodramp, de Bijlmerramp of terroristische aanslagen – steeds ingewikkelder, maar raakte ook steeds meer betwist. De Graaf schrijft over een toename van verwachtingen bij de burgers over de zorgende rol van de overheid, maar ook over een toename van kritiek en zelfs achterdocht: ‘[N]aarmate de burgers er vaker en sneller bovenop geholpen werden door hulpverlenende instanties, leek er ook meer twijfel over die uitgestoken hand te komen.’⁸ Het ingrijpen van de staat werd daarmee steeds vaker gezien als ‘verkapte onderdrukking’. Iets dat de digitalisering van media en de uitbreiding van allerlei communicatiemogelijkheden nog eens extra versterkten.

7 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2023). Gedrag, welzijn en vertrouwen tijdens de COVID-19 pandemie: trends, verklaringen en geleerde lessen. www.rivm.nl/documenten/gedrag-welzijn-en-vertrouwen-tijdens-covid-19-pandemie-trends-verklaringen-en-geleerde;

Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronascepsis in Nederland. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/06/23/coronascepsis-in-nederland.

8 De Graaf, B. (2022). Crisis! Prometheus, p. 8.

De analyse van De Graaf laat zien dat het niet verwonderlijk is dat de samenhang en het vertrouwen in de overheid na de eerste maanden van de crisis verdwenen. Zoals we ook bij andere crises zagen, is het, nadat de eerste schrik is weggetrokken, niet het probleem zelf dat onrust in de samenleving veroorzaakt, maar de manier waarop de overheid de gevolgen en oorzaken tracht te controleren. Dit past ook goed in Ulrich Becks beeld van de risicosamenleving: in de huidige tijd is het niet meer de natuur die rampen veroorzaakt, maar onze groeiende wetenschappelijke kennis en de ontwikkeling van technologie. Dit type problemen is moeilijk onder controle te krijgen, en de technische oplossingen die we ervoor bedenken, creëren zelf weer nieuwe problemen.⁹ Het technocratisch script van de overheid is dus ook problematisch omdat het een lineair verband veronderstelt tussen probleem en oplossing, terwijl dit vele malen complexer en reflexiever is.

14.5 Overtuiging centraal: zien is geloven

De door De Graaf beschreven reactie van de samenleving is in het geval van een pandemie nog belangrijker dan in het geval van een watersnoodramp of neergestort vliegtuig: de effectiviteit van het beleid hangt af van de keuzes die mensen maken in hun dagelijks leven. In een democratie is het belangrijk dat het beleid goed is, maar ook dat de verkondigers het publiek daarvan weten te overtuigen. In die zin is het beleid onlosmakelijk verbonden met de communicatie erover.

We stelden eerder dat er in het maken van beleid sprake was van een technocratische reflex. Maar ook de communicatie erover volgde een technocratisch script. Het (bio)medisch domein en de (bio)medische feiten werden tijdens de persconferenties ingezet als overtuigingsmiddel. De aankondigingen van de maatregelen gingen steeds hand in hand met biomedische uitleg over hoe het virus zich verspreidde.

9 Beck, U. (1992). *Risk society*. Sage.

De urgentie werd benadrukt door steeds de consequenties van ons roekeloze gedrag *zichtbaar* te maken: grafieken en projecties met steile curves toonden het televisiepubliek hoe in rap tempo de ziekenhuisbedden vol zouden raken als we ons niet hielden aan de gedragsbeperkingen.

Dit resoneert met wat we in de literatuur kennen als de overtuigingsstrategie van ‘zien is geloven’.¹⁰ Deze strategie is verbonden aan het positivistische wetenschapsbeeld waarin de betrouwbaarheid van wetenschappelijke kennis berust op haar empirische basis: wetenschappelijke kennis is uiteindelijk gebaseerd op uitspraken over de direct waarneembare wereld, oftewel op de data, letterlijk uit het Latijn: ‘het direct gegeven’.¹¹ Dit is specifiek voor de moderne tijd, waarin we uitgaan van een strikt onderscheid tussen feiten en waarden. In de politiek berust beleid dan op twee zaken: wetenschappelijke feiten en waardenafwegingen. Het zichtbaar maken van feiten, of het zichtbaar maken van de relatie tussen beleid en wetenschappelijke kennis – denk aan de grafieken en het veelvuldig verwijzen naar bijvoorbeeld het reproductiegetal¹² –, is dan een cruciaal overtuigingsmiddel. In zekere zin lijkt het daarin op de in de literatuur vaak besproken communicatie van de Britse overheid tijdens de crisis rond de gekkekoeienziekte in de jaren negentig. In deze crisis wilde de overheid zo snel mogelijk het Britse publiek ervan overtuigen dat het eten van Brits rundvlees veilig zou zijn. Op een veel aangehaalde persfoto uit die tijd is te zien hoe een Britse minister zijn dochter een hamburger voert – een ultieme poging om de betrouwbaarheid

10 Jasanoff, S. & Kim, S.H. (2015). *Dreamscapes of modernity: sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. University of Chicago Press;

Irwin, A. (2021). Risk, science and public communication: third-order thinking about scientific culture. In M. Bucchi & B. Trench (Eds.), *Routledge handbook of public communication of science and technology* (p. 147-162). Routledge.

11 Kuhn, T.S. (1962/2012). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.

12 Het reproductiegetal, vaak R-getal genoemd, werd al snel veelvuldig gebruikt in communicatie over hoe snel het virus zich verspreidde. Het geeft aan hoeveel andere mensen iemand die besmet was gemiddeld besmette.

van het Britse rundvlees op een betekenisvolle manier *zichtbaar* te maken.¹³

‘Zien is geloven’ past in een moderne positivistische traditie van denken over communicatie. Vier eigenschappen kunnen we in de voorbeelden hierboven herkennen. Ten eerste hangt de overtuigingskracht van de communicatie-uiting samen met een autoriteitsclaim en de ‘taal van zekerheid’: Ruttes referentie aan ‘de man met de baard’. Ten tweede staat de wetenschap centraal – zie het belang van modellen en de biomedische duiding in de persconferenties. In de uitleg van de maatregelen, oftewel de rechtvaardiging ervan, ten derde, staat het beschermen van burgers centraal. Zo werd er in de persconferenties veelvuldig gebruik gemaakt van projecties van de gevolgen van roekeloos gedrag voor de beschikbaarheid van ic-bedden. Tegelijkertijd was er weinig ruimte voor de vraag welke waarden er eigenlijk voor het publiek zelf op het spel stonden. De vierde eigenschap is dat er in de communicatie nauwelijks ruimte was voor niet-wetenschappelijke vormen en bronnen van kennis. Irwin beschrijft hoe ook de Britse overheid tijdens de BSE-crisis nauwelijks overlegd had met de mensen van wie het dagelijks werk in het slachthuis direct zou veranderen door de nieuwe regels.

Het belangrijkste punt dat Irwin maakt in zijn analyse is dat de overheidscommunicatie tijdens de BSE-crisis opmerkelijk onsuccesvol is geweest: de verkoopcijfers van Brits vlees daalden snel, net als het vertrouwen in de Britse overheid. Wetenschappers lagen publiekelijk in de clinch over de risico’s van het consumeren van Brits rundvlees. Toen de eerste gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bekend werden en men ook zicht kreeg op hoe dit het gevolg was van besmet rundvlees was het oordeel snel geveld: de Britse overheid was onno-

13 Bijv. in Irwin, A. (2021). Risk, science and public communication: third-order thinking about scientific culture. In M. Bucchi & B. Trench (Eds.), *Routledge handbook of public communication of science and technology* (p. 147-162). Routledge.

dig onverantwoordelijk geweest in de besluitvorming en de communicatie tijdens de crisis.

Als we kijken naar de communicatie rond het Nederlandse coronabeleid zijn de parallellen snel getrokken. Huisartsen – bekend met de leefwereld van patiënten en de dagelijkse medische werkwijze – uitten publiekelijk kritiek op het overheidsbeleid, maar kregen nauwelijks ruimte om de discussie publiekelijk te voeren. Sterker nog, degenen die een poging deden op sociale media voelden zich al snel ongemakkelijk en niet vrij in het uiten van kritiek.¹⁴ Sinds 2020 hebben 2700 medische professionals zich verbonden aan Stichting Artsen Collectief, nadrukkelijk opgericht vanwege grote zorgen over het overheidsbeleid. Zij zijn ontevreden over de beperkte probleemdefinitie. De coronacrisis is wat hen betreft ‘vooral een capaciteitscrisis’.¹⁵

Ook in Nederland daalde het vertrouwen in de overheid en haar restrictieve beleid snel. Er kwam veel aandacht voor kritische groepen zoals die van Willem Engel en de demonstraties – koffiedrinken – op het Museumplein in Amsterdam. Opvallend aan de maatschappelijke kritiek van groepen als die van Engel is dat deze zelf vaak ook een technocratisch karakter hadden.¹⁶ Hoewel de onderliggende kritiek van Viruswaarheid ging over het ineensstorten van de democratische rechtsstaat en ze ervoor pleitte dat iedereen in vrijheid zou moeten leven met eigen overtuigingen en meningen, werd het punt hoofdzakelijk onderbouwd met argumenten van wetenschappelijke aard: de stichting claimde dat het niet bewezen was dat de maatregelen daadwerkelijk het aantal besmettingen hadden voorkomen, en zette vraagtekens bij het dominante narratief over de verspreiding van het virus en de medische effectiviteit van mondkapjes. Ook

14 Harmans, L. (2022). Wat mag een arts schrijven of zeggen? *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 166. www.ntvg.nl/artikelen/wat-mag-een-arts-schrijven-zeggen.

15 Stichting Artsen Collectief (z.d.). Over ons. <https://artsencollectief.nl/over-ons/>.

16 Esmark, A. (2023). How does crisis affect the conflict between technocracy and populism? *Lessons from the COVID-19 pandemic. Politics*, 43(3), 520-535.

andere kritieken op Twitter waren vaak gericht op het *debunk*en van het wetenschappelijk advies: wetenschappelijke adviseurs zouden belangen hebben bij beleidskeuzes of zouden onvoldoende recht doen aan de leefwereld van burgers en de praktijkkennis van professionals. Maar ondertussen bleven ‘verborgen morele vragen’ buiten beeld.¹⁷

Deze dynamiek had ook een ander problematisch gevolg: het debat, en de diversiteit aan kritische geluiden, werd in de media al snel geduid als een conflict tussen aanhangers en tegenstanders van het overheidsbeleid, tussen mensen die vertrouwen hebben in de wetenschap en complotdenkers.¹⁸ In een sociaaltechnische controverse zoals de coronacrisis is het nu juist van belang recht te doen aan de diversiteit en de warboel van waarden en wetenschappelijke feiten.¹⁹ Wanneer elke bijdrage aan het debat geduid wordt in het licht van een tweekamp, is er geen gesprek meer mogelijk over de politieke vragen in het hart van de crisis.

Sinds de pandemie is het politieke klimaat in Nederland verder versnipperd geraakt en dit heeft deels te maken met het hierboven beschreven positivistische karakter van de Nederlandse overheidscommunicatie. Deze vorm van communicatie propageert een beeld van wetenschap waarin kennis gebaseerd is op de ervaring en per definitie volledig waardenvrij is, en dat kan bestaan los van de subjectieve, emotionele, menselijke samenleving. De wetenschappelijke praktijk is echter een stuk complexer, en per definitie verweven met politieke en economische belangen en een situationele context. In die zin is goed wetenschappelijk onderzoek weliswaar zo objectief moge-

17 Prettnner, R., Te Molder, H., Hajer, M.A. & Vliegthart, R. (2021). Staging expertise in times of COVID-19: an analysis of the science-policy-society interface in the Dutch ‘intelligent lockdown’. *Frontiers in Communication*, 6. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2021.668862>.

18 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronascepsis in Nederland. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/06/23/coronascepsis-in-nederland.

19 Limoges, C. (1993). Expert knowledge and decision-making in controversy contexts. *Public Understanding of Science*, 2(4), 417.

lijk (in de zin dat het wetenschappelijk gezien allemaal ‘klopt’), maar nooit helemaal neutraal of zeker.

Ook gaat dit positivistische beeld ervan uit dat wetenschappelijke feiten altijd uniform, absoluut en statisch zijn, dat wil zeggen dat de aanname is dat hoe meer onderzoek er in de loop der geschiedenis uitgevoerd wordt, hoe meer we als mensheid uiteindelijk zullen ontdekken en begrijpen – kennis wordt hier gezien als het spiegelbeeld van een soort natuurlijk wettenstelsel of van een onzichtbare hand die alles stuurt. Maar het verloop van de pandemie spreekt ook dit beeld tegen. Allereerst kan nieuwe wetenschappelijke kennis eerdere wetenschappelijke aannames ontkrachten, en roept een doorsnee gedegen onderzoek net zoveel nieuwe vragen op als dat het beantwoordt. Daarnaast is de relatie tussen wetenschappelijk inzicht en de vertaling daarvan naar beleid nooit lineair, ook door een positivistische bril. Neem bijvoorbeeld enerzijds het feit dat de besmettingen zullen toenemen bij verhoogd sociaal contact, en anderzijds de constatering dat depressies onder jongeren zijn toegenomen door sociale isolatie. Beide zijn in principe feitelijk juist: deze conclusies zijn beide getrokken na empirische observaties; maar deze twee feiten staan ook lijnrecht tegenover elkaar op het moment dat ze vertaald moeten worden naar beleid. In die zin is het overheidsbeleid nooit direct gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, maar moest de regering altijd ook prioriteiten aanbrengen.

14.6 Communiceren over onzekerheid

Gedurende de coronacrisis keerden we ons massaal tot de wetenschap voor antwoorden. Wetenschappers zelf wierpen zich ambitieus en loyaal op de kwestie. Het gevolg was een explosie aan studies en informatie over infectieratio's, transmissiepaden, immuniteitsopbouw, gedragsbeïnvloeding, effect op de economie et cetera. Deze wetenschappelijke informatie was nooit compleet, af of eensluidend. In de coronacrisis waren we kortom getuige van *science-*

in-the-making, zoals Latour dat noemde.²⁰ Het rommelige proces waarin wetenschappers aan complexe vragen werken, met bevindingen komen die weer andere vragen oproepen, theorieën herzien en nieuwe richtingen inslaan. Dit is een proces met een open einde, dat gekenmerkt wordt door onzekerheid.

In overheidscommunicatie werd deze onzekerheid vaak gereduceerd, uit angst dat het mensen zou verwarren, onrust zou aanwakkeren en pogingen om de publieke opinie te manipuleren in de kaart zou spelen – bijvoorbeeld toen de overheid eerst communiceerde dat vaccineren gelijkstond aan anderen niet te kunnen besmetten: ‘doe het voor oma’. Natuurlijk werd erkend dat er nog veel onbekend was, maar dit ging meestal direct gepaard met de mededeling dat wetenschappers hard aan het werk waren om de waarheid over oorzaak, gevolg en aanpak van de crisis boven water te krijgen.

Om te begrijpen wat hier misgaat, moeten we wat beter kijken naar de rol van onzekerheid in het wetenschappelijk proces. Natuurlijk weten we wel dat wetenschap vol is van onzekerheid. Tegelijkertijd verwachten we ook dat wetenschap ons de juiste antwoorden geeft. De wetenschap weet het *nog* niet. Hiermee worden de verschillen tussen aspecten van onzekerheid in de wetenschap aan het zicht onttrokken, en daarmee ook wat problematisch is aan het verkondigen van noodzakelijke beleidsmaatregelen op basis van wetenschappelijke kennis waarvan al dan niet expliciet gemaakt wordt dat deze (nog) onzeker is.

De productie van wetenschappelijke kennis heeft te maken met verschillende vormen van onzekerheid, al in de jaren negentig beschreven door Funtowicz en Ravetz in hun betoog voor *postnormal science*.²¹ Ten eerste bestaat er onzekerheid ten aanzien van feiten en

20 Latour, B. (1987). *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*. Harvard University Press.

21 Funtowicz, S.O. & Ravetz, J.R. (1994). Uncertainty, complexity and post-normal science. *Environmental Toxicology and Chemistry: An International Journal*, 13(12), 1881-1885.

cijfers. Deze vorm van onzekerheid heeft te maken met de onexactheid van onze waarnemingen van de wereld. Het gevolg is statistische variatie, maar ook een tekort aan kennis. Een tweede vorm van onzekerheid heeft te maken met onzekerheid over modellen. Dit type onzekerheid verwijst naar de onbetrouwbaarheid van onze manier van kijken naar de wereld, die ligt beklonken in de modellen die we gebruiken. Een model is immers altijd een simplificatie van een complexe werkelijkheid, op basis van aannames en keuzes die later waarschijnlijk moeten worden herzien. Ook gaat het hier om het perspectief waarmee we naar het probleem kijken. Het maakt nogal uit of we het probleem primair als biomedisch beschrijven of door een gedragswetenschappelijke of maatschappelijke bril kijken. Vanuit het ene perspectief zien we vooral de bedden die opraken – en het gebrek aan capaciteit in de zorg –, vanuit het andere wordt het belangrijk om bijvoorbeeld naar het reproductiegetal te kijken en op basis daarvan te bepalen hoe streng de maatregelen moeten zijn. Vanuit elk perspectief worden andere facetten, variabelen en feiten belangrijk. De derde vorm van onzekerheid komt voort uit de inherente onderbepaaldheid van complexe systemen. De willekeurigheid van de wereld maakt het onmogelijk de toekomst te voorspellen. De toekomst ligt niet op ons te wachten, maar wordt voortdurend gemaakt en herzien door gebeurtenissen die vaak buiten onze controle liggen. We kunnen onzekerheid dus niet elimineren.

Als we teruggaan naar de eerdere quote van Rutte tijdens de persconferentie van 9 april 2020, dan zien we dat de overheid in haar publieke communicatie zich wel degelijk rekenschap lijkt te geven van de onzekerheid van wetenschappelijke kennis in tijden van crisis. Hier geeft Rutte immers letterlijk aan dat er nog ‘weinig kompas’ is en dat ‘heel veel dingen nog niet bekend zijn’. Als we de quote wat beter bekijken, dan zien we echter dat de onzekerheid waar Rutte rekenschap van geeft juist van een andere aard is dan die van Funtowicz en Ravetz. In deze uitspraken is Rutte juist niet open over de onzekerheid waar we mee te maken hebben, maar vooral bezig om deze te beteugelen en te reduceren. Het is in die zin een soort grenzenwerk.

Veel is onbekend, maar, zegt Rutte, laten we varen ‘op de kennis die geleidelijk aan (...) gelukkig toeneemt’. De wereld is onzeker, maar de wetenschap niet, of preciezer: die is slechts tijdelijk onzeker.

Tijdens de coronacrisis waren er veel voorbeelden van maatschappelijke discussies waarbij door niet-experts alternatieve theorieën en modellen werden aangedragen, bijvoorbeeld over aerosol-overdracht en de effectiviteit van mondkapjes. Deze discussies werden ook binnen de wetenschap gevoerd, maar deze werden zo veel mogelijk buiten het maatschappelijk debat gehouden. En dat terwijl we – zoals gezegd – getuige waren van *science-in-the-making* ... Het was onvermijdelijk dat zichtbaar zou worden hoe de wetenschap er telkens naast zat, zich opnieuw uitvond, of dat we te maken hadden met voortschrijdend inzicht. Deze onzekerheden horen bij het wetenschappelijk proces. Wat zou er gebeuren als in de communicatie rondom een pandemie als corona onzekerheid meer zou worden omarmd?

14.7 Drie lessen voor betekenisvolle communicatie

Hoe dan wel te communiceren over complexe wetenschap in tijden van crisis? Hoe leefwerelden te betrekken, onzekerheid te omarmen en toch overtuigend zijn met een doortastende aanpak? In deze paragraaf volgen drie lessen met bijbehorende handelingsopties.

1. *Erken het grillige karakter van een pandemie en de onzekerheden die dit meebrengt voor beleidsvorming.*

Uit verschillende onderzoeken naar de communicatie van de overheid tijdens de pandemie bleek dat burgers meer behoefte hadden aan transparantie en eerlijkheid over de manier waarop het coronabeleid tot stand was gekomen, vooral over de onzekerheden en het onderliggende proces van besluitvorming.²² Daarin hekelden burgers

22 Bijv. Radboudumc (2021). ‘In gesprek over vaccinatie’. Bevindingen van een burgerforum over bereidheid tot vaccinatie tegen het coronavirus. www.radboudumc.nl/getmedia/a2b3d4a4-2242-4f50-b811-deba80921487/Rapport-bevindingen-burgerforum-vaccinatiebereidheid-coronavirus.aspx.

vooral met hoeveel zekerheid (op basis van wetenschappelijk onderzoek) deze gecommuniceerd werd, en hoe dat later tegenviel (bijv. mondkapjes die eerst niet zouden beschermen en dan weer wel, en dat men anderen eerst niet en dan toch weer wel kon besmetten na vaccinatie).

Het is dus belangrijk goede manieren te vinden om (wetenschappelijke) onzekerheid te communiceren. Doordat burgers een gebrek aan transparantie en eerlijkheid ervaarden, kregen zij juist minder vertrouwen in de overheid. Zoals we in het essay hebben laten zien, ligt in tijden van crisis niet de oorzaak onder het vergrootglas, maar vooral de manier waarop de overheid met de ramp is omgegaan. Dus ook in de noodtoestand van een pandemie is het van belang eerlijk te zijn over de inherente onzekerheid van wetenschappelijke kennis en hoe daarmee wordt omgegaan in beleid en communicatie. Meer interactie en dialoog met burgers kan helpen om de informatievoorziening eerlijker en helderder te maken, omdat dat dan ruimte geeft voor het bespreken van onzekerheden en fouten.

2. *Verwetenschappelijk het gesprek niet: sluit aan bij de persoonlijke situaties van burgers en hun uiteenlopende perspectieven en ervaringen.*

Wees nederig over wat wetenschap en technologie vermogen door in de communicatie te laten zien dat een pandemie niet alleen over de wetenschap gaat, maar juist ook over de persoonlijke situaties van mensen met uiteenlopende ervaringen, meningen en behoeften. Door raakvlakken te zoeken wordt het mogelijk communicatie en beleid beter aan te sluiten bij hun behoeften en prioriteiten – juist ook bij die van burgers met een meer sceptische houding.²³ Zodoende kunnen overheidsorganisaties aantonen dat ze luisteren en dat ze begrip hebben voor hoe zij de crisis ervaren.

23 Bijv. Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Onderzoek SCP: belangrijk dat de overheid met sceptische burgers in gesprek blijft. www.scp.nl/actueel/nieuws/2023/06/23/scp-belangrijk-dat-de-overheid-met-sceptische-burgers-in-gesprek-blijft.

Door alleen feitelijke informatie te zenden, en steeds weer de pandemie als biomedisch probleem op te voeren, miste de overheid de kans om een relatie op te bouwen met burgers. Het zou bijvoorbeeld beter werken om de taal te gebruiken van mensen die hun ervaringen en percepties omschrijven. In publiekscampagnes en andere communicatiestrategieën zou er naast het gebruikelijke zenden van medische of wetenschappelijke informatie erkenning moeten komen voor de complexe keuzes die mensen moeten maken, bijvoorbeeld door herkenbare alledaagse situaties en dilemma's centraal te stellen.²⁴

Om uiteenlopende ervaringen beter te spiegelen en het gesprek breder te trekken, zou de overheid ook ruimte moeten creëren voor scepsis en onenigheid. Vooral in crisissituaties is het lastig om open te staan voor kritische en sceptische geluiden, omdat er snel gehandeld moet worden. Uit onderzoek bleek dat ambtenaren toch behoefte hebben aan inzicht in de perspectieven en ervaringen van burgers om het beleid beter te laten aansluiten. Helaas vinden veel van hen dat nog steeds moeilijk; ze zijn gewend beleid alleen met andere professionals uit te diepen. Vooral de perspectieven van burgers die een afstand ervaren tot de wetenschap en overheid worden vaak over het hoofd gezien.²⁵ Dit probleem is nog groter in een crisissituatie, als alles snel moet. Maar juist in de crisis rondom een pandemie is het cruciaal in

24 Bijv. Dolamore, S., Lovell, D., Collins, H. & Kline, A. (2021). The role of empathy in organizational communication during times of crisis. *Administrative Theory & Praxis*, 43(3), 366-375;

Kupper, F. (2009). Democratizing animal biotechnology: inquiry and deliberation in ethics and governance [Dissertation]. Vrije Universiteit Amsterdam. www.radboudumc.nl/getmedia/a2b3d4a4-2242-4f50-b811-deba80921487/Rapport-bevindingen-burgerforum-vaccinatiebereidheid-coronavirus.aspx;

Rein, M. & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9(1), 85-104.

25 Bijv. De Weger, E. (2022). A work in progress: successfully engaging communities for health and wellbeing. A realist evaluation. Ipskamp Printing. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/a-work-in-progress-successfully-engaging-communities-for-health-a>.

een veilige en neutrale omgeving ambtenaren en experts in gesprek te laten gaan, juist ook met burgers met botsende perspectieven.²⁶

3. *Het draait niet alleen om communicatie: investeer in interactie tussen (lokale, regionale) instanties en burgers.*

Uit de twee voorgaande lessen blijkt dat het dus belangrijk is om niet alleen in te zetten op het ‘informereren’ van burgers, maar ook op interactie met ‘de overheid’. Velen waren graag in eerdere fasen in gesprek gegaan, omdat ze het goed hadden gevonden als verschillende perspectieven ook actiever waren meegenomen in het ontwikkelen van beleid (en wetenschap). Echt luisteren en dialoog voeren helpen hierbij en vergen reflectie van de instanties om goed te kunnen uitdiepen waar de kritiek en uiteenlopende belangen vandaan komen.

Tijdens de crisis werden vooral lokale en regionale (overheids)instanties geacht interactie met burgers aan te gaan en de kritische geluiden vanuit de gemeenschappen op te vangen. Om hier snel aan te kunnen voldoen wanneer een crisissituatie zich aandient, moeten instanties de kans krijgen om ervoor al relaties op te bouwen met verschillende burgers, bijvoorbeeld via burgerinitiatieven, burgervertegenwoordigers, buurthuizen en bibliotheken, en met sleutelfiguren in de verschillende gemeenschappen. Hiervoor zijn investeringen nodig in de sociale infrastructuur en gemeenschapskracht, zodat verschillende burgers aan kunnen haken op de voor hen gewenste manier. Maar er moet ook meer aandacht komen voor minder tastbare aspecten, zoals sociale cohesie en relaties tussen burgers en tussen burgers en instanties.

Hiervoor is samenwerking tussen nationale, lokale en regionale organisaties (bijv. VWS, gemeenten, GGD'en, burgerinitiatieven

26 Kemper, S., Van den Broek, R., Van Hameren, S., Kupper, F., Bongers, M., De Weger, E., De Vries, M. & Timen, A. (2023). Voices of society: the emergence of civil-society practices aiming to engage in the management of the COVID-19 pandemic in the Netherlands. *BMJ Global Health*, 8, 1-13.

en burgerplatforms) nodig.²⁷ Vanuit de nationale overheid zal er langdurig moeten worden geïnvesteerd in de benodigde ruimte en capaciteit.²⁸ Hierbij is het belangrijk om burgers die al actief zijn te betrekken. Daarnaast is het zinvol als kennisinstututen meer participatief en actiegericht onderzoek gaan doen om de uiteenlopende perspectieven, ervaringen, behoeften en inzichten van burgers (vooral degenen die een afstand ervaren tot de overheid of wetenschap) in kaart te brengen.²⁹

Juist in tijden van crisis is het cruciaal dat burgers voelen dat hun zorgen en wensen op de een of andere manier een plek hebben gevonden in het beleid. Dit kan door in de communicatie van het beleid niet alleen wetenschappelijke (epidemiologische) afwegingen mee te nemen, maar juist ook ruimte te maken voor sociaal-culturele zaken. Maar ook door meer te investeren in het ophalen van burgerperspectieven en -ervaringen. Dit kost tijd, en kan dus logischerwijs niet op dag één van de crisis volbracht zijn. Maar een goede voorbereiding

27 Harambam, J. (2021). Against modernist illusions. Why we need more democratic and constructivist alternatives to debunking conspiracy theories. *Journal for Cultural Research*, 25(1), 104-122;

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2021). *Lerende evaluatie. Juiste zorg op de juiste plek* (update 2021). [www.rivm.nl/documenten/lerende-evaluatie-juiste-zorg-op-juiste-plek-update-2021#:~:text=De%20druk%20op%20de%20zorg,Juiste%20Plek%20%27%20\(JZOJP\);](http://www.rivm.nl/documenten/lerende-evaluatie-juiste-zorg-op-juiste-plek-update-2021#:~:text=De%20druk%20op%20de%20zorg,Juiste%20Plek%20%27%20(JZOJP);)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2022). *Randvoorwaarden voor succesvolle inwonerparticipatie. Handvatten op basis van onderzoek naar ervaringen van professionals en inwoners*. www.rivm.nl/documenten/randvoorwaarden-voor-succesvolle-inwonersparticipatie?utm_source=Spike&utm_medium=618339355&utm_campaign=Nieuwsbrief+Volksgezondheid+en+Zorg.

28 De Weger, E. (2022). *A work in progress: successfully engaging communities for health and wellbeing. A realist evaluation*. Ipskamp Printing. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/a-work-in-progress-successfully-engaging-communities-for-health-a>.

29 Losch, L., Willems, W., Bongers, M., Timen, A. & Zuiderent-Jerak, T. (2023). Kaleidoscopic integration: advancing the integration of incommensurable knowledge in healthcare guidelines. *Social Science & Medicine*, 339, 1-9;

De Weger, E. (2022). *A work in progress: successfully engaging communities for health and wellbeing. A realist evaluation*. Ipskamp Printing. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/a-work-in-progress-successfully-engaging-communities-for-health-a>.

maakt een groot verschil. En dit is bij uitstek iets waarin we kunnen investeren voordat de volgende pandemie zich aandient. De capaciteit om snel tot crisiscommunicatie over te kunnen gaan, gaat niet alleen over in rap tempo de juiste informatie beschikbaar maken en desinformatie bestrijden, maar ook over structuren en relaties opbouwen met allerlei maatschappelijke actoren en instanties om juist in tijden van crisis in dialoog te blijven met de samenleving.

POLITIEK EN WETENSCHAP IN CRISISBESLUITVORMING TIJDENS COVID. LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Johan Christensen, Sanneke Kuipers en Kutsal Yesilkagit

Tijdens crises moeten autoriteiten ingrijpende beslissingen nemen met grote gevolgen voor burgers en organisaties. ‘Evidence-based policymaking’ wordt gebruikt om wetenschappelijk advies te benutten en beleidsmaatregelen te rechtvaardigen. Echter, in crises zoals de COVID-19-pandemie en klimaatverandering ontstaat wrijving tussen wetenschap en beleid door onzekerheid en toenemende polarisatie. Politici moeten alle belangen afwegen, wat niet altijd strookt met wetenschappelijk optimale oplossingen. Ambtenaren hebben een delicate positie, en wetenschappers ervaren domeinstrijd. Deze spanningen leiden tot uitdagingen in de COVID-19-crisis. Verbetering van democratische besluitvormingssystemen is nodig om de rol van wetenschap in crisissituaties te waarborgen. Dit essay analyseert deze kwesties en biedt lessen voor de toekomst.

15.1 Inleiding

In tijden van crisis zijn overheden vaak genoodzaakt om ingrijpende beslissingen te nemen met aanzienlijke implicaties voor zowel individuele burgers als organisaties. In dergelijke situaties verwachten we dat politieke besluitvorming doeltreffend is en onderbouwd wordt door wetenschappelijke inzichten om de geloofwaardigheid van deze besluiten te vergroten. Het concept van ‘evidence-based policymaking’ vormt de kern van deze benadering, waarbij de nadruk ligt op het nemen van weloverwogen beslissingen en het versterken van het vertrouwen in de overheid.

Desalniettemin hebben recente gebeurtenissen, zoals de COVID-19-pandemie en het debat over klimaatverandering, aangetoond dat wetenschappelijke kennis niet langer onbetwistbaar is in het beleidsvormingsproces. Wetenschappelijke kennis en methodologieën, die centraal staan in ‘evidence-based policymaking’, worden geconfronteerd met uitdagingen met betrekking tot hun legitimiteit in het beleid. Het ontkennen van zaken als het bestaan van het COVID-19-virus en klimaatverandering heeft de positie van wetenschap en wetenschappers verzwakt. Deze uitdagingen vinden hun oorsprong in de fundamentele onzekerheid en dringendheid die inherent zijn aan crisissituaties. Bovendien wordt wetenschappelijke kennis in toenemende mate betwist in een maatschappij die gekenmerkt wordt door polarisatie. Dit pluralisme van waarden en opvattingen, dat inherent is aan goed functionerende samenlevingen, heeft zich tijdens crises op een niveau gemanifesteerd waarbij groepen burgers zich sterk tegen elkaar en tegen de overheid hebben gekeerd.

Zelfs zonder de toename van pluralisme en polarisatie ondervindt wetenschap moeilijkheden tijdens crisissituaties. Terwijl wetenschappers en in zekere mate ambtenaren hun bijdragen aan de besluitvorming kunnen rechtvaardigen door wetenschappelijk gefundeerde kennis in beleidsvoorstellen in te brengen, kunnen politici zich niet altijd volledig op de wetenschap verlaten. In een democratische en

pluralistische samenleving moeten politici alle belangen afwegen, zelfs als de meest wenselijke interventies niet altijd wetenschappelijk optimaal zijn. Ambtenaren bevinden zich in een tussenpositie, waarbij van hen wordt verwacht dat ze rationele en evidence-based oplossingen aanbieden, terwijl ze tegelijkertijd rekening moeten houden met de (partij)politieke belangen van hun superieuren en politieke partijen. Wetenschappers, aan de andere kant, hebben te maken met onzekerheidsmarges en, naarmate specialisatie toeneemt, met domeinconflicten tussen disciplines. Dit leidt tot aanzienlijke spanningen in de adviesrelatie tussen politici, ambtenaren en wetenschappers, wat van invloed is op de uiteindelijke kwaliteit van genomen besluiten.

De COVID-19-pandemie heeft deze spanningen tussen wetenschap en beleid, en tussen politici, ambtenaren en wetenschappers, duidelijk aan het licht gebracht. Tijdens deze crisis stonden diverse maatschappelijke waarden tegenover elkaar, wat resulteerde in toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen. Hoewel aanvankelijk brede steun bestond voor door wetenschap gestuurde interventies van de regering, nam deze steun gedurende de pandemie af. Dit was niet alleen te wijten aan de opkomst van dissidente stemmen, maar ook aan tegenargumenten vanuit niet-medische wetenschapsgebieden en sectoren die door de maatregelen werden getroffen. Dit waardenpluralisme ondermijnde het evidence-based karakter van de maatregelen om de pandemie te bestrijden. Wetenschappers van het Outbreak Management Team (OMT) uitten hun frustratie hierover herhaaldelijk in de media. Tegelijkertijd werd politici verweten zich te verschuilen achter wetenschappelijk advies, terwijl in werkelijkheid politieke besluiten werden genomen. Er werd ook kritiek geuit op het feit dat voornamelijk naar medische wetenschappers werd geluisterd bij de aanpak van de crisis. De rol van ambtenaren bleef ambigu, met vragen over hun expertise, politieke agenda en relatie tot wetenschap.

Het uitroepen van de noodtoestand en het toevertrouwen van beslissingsbevoegdheid aan een dictator, zoals voorgesteld door de

omstreden Duitse staatsrechtgeleerde Carl Schmitt, is in een open, pluralistische democratische samenleving absoluut onaanvaardbaar. Het is daarom van cruciaal belang dat we ons richten op de verbetering van de democratische politiek-bestuurlijke besluitvormings-systemen. In onze moderne samenleving moeten we de complexe relatie tussen politici, ambtenaren en wetenschappelijke experts in crisissituaties verbeteren. Dit essay stelt de vraag hoe de legitimiteit van politiek-ambtelijke-wetenschappelijke relaties en samenwerking kan worden verbeterd tijdens crises en hoe de rol van wetenschappelijke kennis in besluitvorming kan worden gewaarborgd. Hoewel elke crisis uniek is, kijken we terug naar de COVID-19-pandemie als een case study om reconstructie, kritische analyse en lessen voor de toekomst te bieden als het gaat om het betrekken van wetenschappelijk advies bij crisisbesluitvorming. De eerste twee paragrafen bespreken de spanningen tussen evidence-based beleid, waardenpluralisme en crises, evenals de adviesrelatie tussen wetenschappers, ambtenaren en politici, gebaseerd op inzichten uit de bestuurskunde en de literatuur over crisisgovernance. Vervolgens wordt deze analyse toegepast op de Nederlandse aanpak van COVID-19 en worden de verhoudingen tussen regering, ambtenaren en wetenschappelijke adviseurs in de covidbesluitvorming geanalyseerd. In de laatste paragraaf worden belangrijke lessen benadrukt die zowel politici als ambtenaren en wetenschappers kunnen trekken uit de aanpak van de pandemie met het oog op grootschalige gezondheids crises in de toekomst.

15.2 Evidence-based beleid, waardenpluralisme en crises

Crisis worden gekenmerkt door onzekerheid. Er is vaak geen overeenstemming over wat het probleem precies behelst en hoe ernstig het is, laat staan dat een pasklare oplossing voorhanden is. De inbreng van evidence-based kennis en de rol van wetenschappelijke experts maken crisisbesluitvorming nog complexer. Zelfs zonder crises is beleidsadvies door experts over risico's en interventies al ingewikkeld genoeg. En met reden. Zo stelt Stirling bijvoorbeeld dat tijdens crisisbesluitvorming vanwege de urgentie al snel de neiging kan ont-

staan om de werkelijkheid te versimpelen.¹ Hij pleit tegen simplificatie van inzichten uit onderzoek ('keep it complex') en het maken van risico-inschattingen op onbekend terrein ('there's a need for humility about science-based decisions').² De druk om onzekerheid te reduceren en snel de waarschijnlijkheid en gevolgen van mogelijke interventies in te kunnen schatten, moet experts niet verleiden het voorgelegde probleem en de mogelijke invloedsfactoren zo veel mogelijk te reduceren en het aantal observaties zo veel mogelijk te beperken.

Naast wetenschappelijke complexiteit gaan crises ook gepaard met een aanzienlijk waardenpluralisme. Crisisbesluitvorming wordt niet alleen bemoeilijkt door de neiging om de werkelijkheid te reduceren tot een wetenschappelijk behapbaar probleem, maar ook door botsende maatschappelijke belangen en waarden. Tijdens de COVID-19-pandemie verschoof de focus van medische en volksgezondheidsaspecten van de crisis naar tegenstellingen tussen verschillende bevolkingsgroepen, zoals bijvoorbeeld ouderen versus jongeren, gezonde versus kwetsbare personen, economisch weerbare versus economisch zwakke groepen. Deze tegenstellingen konden niet worden herleid naar louter medisch-wetenschappelijke dimensies. Het geleidelijk aan zichtbaar geworden waardenpluralisme voerde de druk op beleid verder op en maakte dat politici gedwongen werden om rekening te houden met verschillende, naast elkaar bestaande en slechts deels overlappende waardensystemen. De uiteindelijke keuzes die zijn gemaakt in het kader van de crisisbeheersing zijn dan ook zwaar politiek beladen.

Het belang van wetenschappelijke kennis en de noodzaak van evidence-based beleid staan buiten kijf. Wel dient te worden erkend dat 'de wetenschap' zelf ook uit verschillende expertises bestaat en dat naast de wetenschap ook andere inzichten een rol (dienen te) spelen.

1 Stirling, A. (2010, 23/30 december). Keep it complex. *Nature*, 468, 1029-1031.

2 *Ibid.*, p. 1030.

De vraag is niet zozeer of wetenschappelijke expertise nodig is binnen crisisbesluitvorming, maar *welke* experts we om advies moeten vragen. Vaak zijn meerdere vormen van kennis relevant en idealiter zou je inzichten uit verschillende wetenschappelijke vakdisciplines willen integreren in de besluitvorming – oftewel ‘epistemisch pluralisme’. Maar experts vanuit diverse academische disciplines hebben de neiging om een crisis door hun eigen theoretische bril te bekijken en zien vaak niet de beperkingen van hun eigen perspectief of de waarde van andere perspectieven.³ Economen wordt bijvoorbeeld vaak verweten dat ze alleen de economische aspecten van een probleem zien en blind zijn voor de sociale of milieuaspecten ervan. Vaak zijn wetenschappers daarnaast druk bezig hun ‘turf’ te beschermen tegen inbreuken vanuit andere vakdisciplines.

Toen de eerste COVID-19-patiënten zich in Europa aandienden, hadden beleidsmakers en experts nog geen idee van de wereldwijde pandemie die razendsnel om zich heen zou grijpen, hele samenlevingen zou verlammen en miljoenen doden zou eisen. Nationale publieke gezondheidsautoriteiten varieerden sterk in hun (vaak vertraagde) eerste reacties en voorgestelde interventies. Zowel de ernst van het ziektebeeld als de vatbaarheid van de bevolking, de besmettelijkheid en de wijze van verspreiding – via lucht of oppervlakte – waren nog te lang totaal onduidelijk.⁴ Het coronavirus versterkte intussen de onderlinge afhankelijkheid van beleid, organisaties, besluiten en acties simultaan in alle sectoren en op alle niveaus, van lokaal tot internationaal. Tegelijkertijd konden verkeerde inschattingen en fouten bij de waarschijnlijkheidsbepalingen ten aanzien van de ziekteoverdracht (denk aan de verhoogde vatbaarheid van ouderen, de besmettelijkheid van kinderen, de transmissie via lucht), alsook ver-

3 Christensen, J., Holst, C. & Molander, A. (2022). *Expertise, policy-making and democracy*. Routledge, p. 69-70.

4 Kuipers, S. (2023, 21 april). *Erop of eronder: de organisatie in crisis* [Oratie]. Universiteit Leiden; Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2021). *Governing the pandemic: the politics of navigating a mega-crisis*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-72680-5>.

keerde inschattingen van de reactie van het publiek op maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beteugelen, in de praktijk snel grote gevolgen hebben. De pandemie bood slechts in zeer beperkte mate effectieve controlemogelijkheden die beleidsmakers en managers konden gebruiken om het verloop van COVID-19 te beheersen, zowel wat betreft de behandeling van individuele gevallen als wat betreft het tegengaan van de grotere verspreiding van de ziekte zelf.⁵

15.3 De adviesrelatie tussen wetenschappers, ambtenaren en politici

De onzekerheid, de urgentie en het pluralisme van belangen en waarden die bij een crisissituatie acuut opkomen, verhogen de spanningen in de relatie tussen politici, ambtenaren en wetenschappelijke experts. De spanningen in de driehoek tussen wetenschappers, ambtenaren en politici kunnen we begrijpen aan de hand van een aangepast delegatieperspectief.⁶ *Politici* zijn gekozen door burgers en hebben dus de verantwoordelijkheid en democratische legitimiteit om beslissingen over beleid te nemen. Echter, ze hebben noch de capaciteit, noch de informatie en expertise om zelf beleid te maken. Dit geldt voor beleidsvorming in normale tijden, maar nog meer in tijden van crisis. Om de lacunes op te vullen delegeren politici de beleidsvorming aan *ambtenaren* om het eigen gebrek aan capaciteit en relevante kennis te compenseren.

Naast intern advies van hun ambtenaren vragen ministers vaak ook extern advies aan *wetenschappers*. Ten eerste doen zij dit vanwege de behoefte aan specialistische vakkennis, die de overheid zelf niet bezit, om een probleem te belichten en doeltreffende oplossingen te ontwerpen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een crisis nieuwe problemen

5 Schulman, P. (2020). Reliability, uncertainty and the management of error: new perspectives in the Covid-19 era. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 30(1), 92-101.

6 Hesstvedt, S. & Christensen, J. (2023). Political and administrative control of expert groups. A mixed-methods study. *Governance*, 36(2), 337-357.

opwerpt, die zo complex zijn dat ‘state of the art’ wetenschappelijke kennis nodig is. Ten tweede willen besluitvormers vaak wetenschappers inschakelen om de betrouwbaarheid en legitimiteit van beleid te vergroten. Zij doen dit door het signaal af te geven dat beleid gebaseerd is op objectieve en onafhankelijke expertise in plaats van op ideologie of politieke belangen, iets wat cruciaal kan zijn in een crisissituatie. Ten derde kunnen politieke leiders wetenschappelijk advies vragen om verantwoordelijkheid van zich af te schuiven. Vooral als lastige beslissingen moeten worden gemaakt die negatieve gevolgen zullen hebben voor burgers, kunnen politici de schuld voor de gevolgen van hun besluiten bij wetenschappers leggen.

Het inschakelen van externe wetenschappers als adviseurs brengt ook risico’s met zich mee voor politieke leiders. De ideeën van wetenschappers over de aard van het probleem en de passende oplossingen kunnen afwijken van die van politici. Het advies van wetenschappers kan dus het beleid van de regering ondermijnen of zelfs de voorstellen van de oppositie ondersteunen. Afwijkende beleidsvoorkeuren tussen de ‘principaal’ en de ‘agent’ liggen aan de bron van het ‘delegatieprobleem’.⁷ Ten opzichte van ambtenaren zijn wetenschappers moeilijker te controleren voor politici. Terwijl van ambtenaren een bepaalde loyaliteit naar de minister wordt verwacht en open tegenspraak negatieve gevolgen kan hebben voor hun loopbaan, zijn wetenschappers niet afhankelijk van de regering voor hun baan en ligt hun loyaliteit eerder bij hun vakdiscipline dan bij de regering. Wetenschappers zijn daarom meer geneigd om zich openlijk uit te spreken tegen het regeringsbeleid, wat een politiek risico vormt.

Ambtenaren bevinden zich in een ambigue tussenpositie en kunnen verschillende rollen spelen ten aanzien van wetenschappelijk advies:

1. de ambtenaar als expert;

7 Huber, J.D. & Shipan, C.R. (2011). Politics, delegation and bureaucracy. In R. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of political science* (p. 849-865). Oxford University Press.

2. de ambtenaar als verlengstuk van de politiek; en
3. de ambtenaar als bureaupoliticus.

In de rol van expert kunnen ambtenaren als bondgenoten van wetenschappers worden gezien. Ambtenaren met specialistische kennis hebben soms dezelfde opleiding, wereldbeeld en ideeën over problemen en oplossingen als wetenschappers binnen hetzelfde vakgebied, waardoor beide groepen gezamenlijk kunnen optrekken voor meer evidence-based beleid. Ten tweede kunnen ambtenaren het verlengstuk of ‘handhaver’ van de politiek zijn en in dat kader bijvoorbeeld andere kosten-batenafwegingen maken. Veel wetenschappelijke adviesmechanismen zijn aan het ambtelijk apparaat gekoppeld (het OMT is bijvoorbeeld gelieerd aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM). Het is aan de ambtenaren om ervoor te zorgen dat wetenschappelijke adviezen niet te veel van de politieke koers afwijken. De derde optie is dat ambtelijke organisaties hun eigen beleidsvoorkeuren hebben, die verschillen van die van politici en wetenschappers. Ministeries en agentschappen hebben vaak door de tijd heen ‘hun’ benadering ontwikkeld als het gaat om bestrijding van infectieziekten, terrorisme of natuurrampen, en gaan actief die benadering verdedigen in de beleidsvorming. Ze zullen daarom op hun hoede zijn voor wetenschappelijk advies dat afwijkt van de bestaande aanpak van de organisatie.

De inbreng en het gebruik van wetenschappelijke kennis in crisisbesluitvorming volgt uit de wijze waarop de relaties tussen politiek, ambtenarij en wetenschap zijn georganiseerd en functioneren. De mogelijkheid bestaat dat wetenschappelijke kennis daadwerkelijk wordt gebruikt om zo veel mogelijk waardenvrij duiding te geven aan situaties waar de onzekerheid groot is, en om oplossingen te formuleren⁸ – wat in de literatuur *instrumenteel* of *probleemoplossend*

8 Haas, P.M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.

gebruik van kennis wordt genoemd.⁹ Dit soort kennisgebruik kunnen we vooral verwachten als politici een oprechte behoefte hebben aan wetenschappelijke input (en niet alleen legitimiteit willen vergroten) en als ambtenaren een expertrol innemen.

Maar bovenstaande overwegingen wijzen er ook op dat kennis vaak op *politieke wijze* gebruikt zal worden.¹⁰ Politiek gebruik van kennis kan verschillende vormen aannemen. Enerzijds kunnen politici en ambtenaren het risico dat wetenschappers met afwijkende beleidsvoorstellen komen, inperken door de samenstelling en spelregels van adviesorganen vooraf (*ex ante*) te bepalen: ze kunnen wetenschappelijke experts kiezen die niet voor onaangename verrassingen gaan zorgen, ze kunnen agenderen welke beleidsopties wel en niet besproken worden, en hoe het werk van het adviesorgaan georganiseerd gaat worden.¹¹ Anderzijds kunnen politici ervoor zorgen dat het advies de gewenste kant op gaat door zich in de discussies van expertorganen te mengen of zich met hun adviezen te bemoeien (*ex post-control*). Dit gebeurt vaak op indirecte wijze, bijvoorbeeld via ambtenaren binnen adviesorganen die als waakhonden opereren.

Verder kunnen politici wetenschappelijke kennis op *tactische wijze* gebruiken.¹² Een variant daarvan is *symbolisch* gebruik: wetenschappers worden om advies gevraagd om een schijn van legitimiteit te geven aan beleidsvorming, maar politici geven geen gehoor aan de inhoud van hun advies. Of ze geven alleen gehoor aan bewijzen en voorstellen die overeenkomen met hun vooringenomen positie, wat *selectief* gebruik van kennis wordt genoemd. Een derde variant van

9 Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

10 Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge. Knowledge and legitimization in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 471-488.

11 Hesstvedt, S. & Christensen, J. (2023). Political and administrative control of expert groups. A mixed-methods study. *Governance*, 36(2), 337-357.

12 Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

tactisch gebruik van kennis is ‘blame avoidance’, het fenomeen dat politici zich verschuilen achter het advies van wetenschappers om de politieke kosten van impopulaire maatregelen niet voor hun rekening te hoeven nemen. De verschillende wijzen waarop expertise kan worden ingezet tijdens crisisbesluitvorming zijn samengevat in tabel 15.1.

Tabel 15.1 Verschillende benaderingen en condities van wetenschappelijk advies tijdens crises

Benadering wetenschappelijk advies tijdens crises	Reden voor advies en rol van ambtenaren	Conditie*	Omgang met waardenpluralisme
Instrumenteel	De reden voor het betrekken van advies is de behoefte aan specialistische vakkennis. De rol van ambtenaren is die van expert/bondgenoot van wetenschappers.	Dit zal zich voordoen indien advisering een risico (waarschijnlijkheid en impact kunnen worden ingeschat) of onzekerheid (impact kan worden ingeschat, maar waarschijnlijkheid niet) betreft.	Gezocht wordt naar een waardenvrije, evidence-based oplossing voor effectieve aanpak van de problemen.
Politiek	De reden voor het betrekken van advies is de legitiemering van beleid. De rol van ambtenaren is die van verlengstuk van de politiek of bureau-politicus.	Dit zal zich voordoen indien advisering een ambiguïteit (waarschijnlijkheid kan worden ingeschat, maar impact niet) betreft.	Ex ante wordt getracht uiteenlopende waarden in advies in te kaderen middels samenstelling van en agenda's/spelregels voor adviesorganen. Ex post wordt de inhoud van advies door wetenschappelijke adviesorganen bijgestuurd, bijv. door ambtelijke deelname of voorzitterschap.

Benadering wetenschappelijk advies tijdens crises	Reden voor advies en rol van ambtenaren	Condities*	Omgang met waardenpluralisme
Tactisch (symbolisch, selectief, blame avoidance)	De reden voor advies is symbolische legitimering van beleid of het afschuiven van politieke verantwoordelijkheid. De rol van ambtenaren is die van verlengstuk van ofwel de politiek, ofwel de bureaupoliticus.	Dit zal zich voordoen indien advisering een totaal nieuwe dreiging of situatie van onwetendheid (noch waarschijnlijkheid, noch impact kan worden ingeschat) betreft.	Advies wordt gevraagd en in ontvangst genomen, maar genegeerd of selectief gebruikt.

* Stirling, A. (2010, 23/30 december). Keep it complex. *Nature*, 468, 1029-1031.

In de volgende paragrafen zullen we nader ingaan op de wijze waarop wetenschappelijk advies een rol heeft gespeeld tijdens de coronapandemie, wat de rol van ambtenaren daarbij was en welke lessen we daaruit kunnen trekken voor de toekomst.

15.4 De aanpak van pandemieën volgens ‘het boekje’

In het geval van een dreigende, ernstige pandemie coördineert het RIVM de infectieziektebestrijding. Indien de dreiging nieuw is of afwijkt van bestaande richtlijnen of draaiboeken, zal de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM (Cib) een OMT samenstellen. Het OMT wordt dan belast met het formuleren van een beleidsadvies met betrekking tot de bestrijding van de ziekte. Dit OMT bestaat uit medische experts en baseert zijn adviezen vooral op biomedische kennis.

Het OMT kan snel bijeen worden geroepen en werkt volgens vooraf vaststaande procedures. De medewerkers van het RIVM bereiden de adviezen en vergaderingen van het OMT voor. Het OMT-advies wordt

besproken in een Bestuurlijk afstemmingsoverleg (BAO), dat onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) valt. Het BAO is een ambtelijk adviesorgaan, voorgezeten door de directeur-generaal Volksgezondheid van het Ministerie van VWS. Naast het OMT-advies worden in het BAO ook andere dan medische overwegingen meegenomen in de politiek-ambtelijke advisering en afstemming. Als de ziekte wordt overgedragen van dieren op mensen (zoönose), neemt ook het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat deel aan het overleg, zoals bijvoorbeeld bij de Q-koortsepidemie. Mede op basis van het advies van het OMT bepaalt uiteindelijk de Minister van VWS hoe de infectieziekte medisch moet worden bestreden. Het OMT wordt inhoudelijk en administratief ondersteund door het RIVM.¹³

De Minister van VWS is bij wet aangewezen als eindverantwoordelijke in de pandemiebestrijding. Een bredere politiek-maatschappelijke afweging van maatregelen en belangen wordt gemaakt in de Nationale Crisisstructuur. De Minister van VWS neemt daarom deel aan het crisisberaad binnen het kabinet in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Deze MCCb wordt voorgezeten door de Minister van Justitie en Veiligheid of de minister-president (meestal de laatste). Het crisisteam wordt geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), bestaande uit (vaak) directeurs-generaal van de meest betrokken departementen. De ICCb wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Algemene infectieziektebestrijding (dus als er geen pandemie is, of geen sprake van een A-ziekte, zoals COVID-19) is in Nederland als bestuurlijke verantwoordelijkheid wettelijk belegd bij de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders is ook te allen tijde verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid op lokaal niveau. Bij

13 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2022, september). Met de kennis van straks. De wetenschap goed voorbereid op pandemieën, p. 43.

bovenlokale incidentbestrijding en crisisrespons op het gebied van openbare orde en veiligheid schaalde de bestuurlijke verantwoordelijkheid op naar de voorzitter van de veiligheidsregio (het zogeheten GRIP 4-niveau in crisisbeheersing en incidentbestrijding). Er zijn 25 veiligheidsregio's in Nederland (het regionale opschalingsniveau voor preventie, preparatie en incidentbestrijding in het kader van openbare orde en veiligheid).

De opschaling van bestuurlijke verantwoordelijkheid naar de voorzitter van de veiligheidsregio kan ook plaatsvinden in het kader van pandemiebestrijding. De 25 veiligheidsregio's overlappen met de 25 GGD-regio's in Nederland. Gemeenten hebben hun expertise en uitvoeringscapaciteit op het gebied van infectieziektebestrijding gebundeld op regionaal niveau bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst onder leiding van een directeur Publieke Gezondheid. Bij pandemiebestrijding van zogenaamde 'A-ziekten', wordt de regionale uitvoering door de GGD'en landelijk aangestuurd vanuit het Ministerie van VWS.

15.5 Kritische beschouwing

De aanpak van de coronapandemie is allesbehalve volgens het boekje gegaan. In de eerste plaats werd de wetenschappelijke expertise niet gebruikt om medisch optimale beleidskeuzes te maken, maar om politieke risico's af te dekken. In de tweede plaats ondervonden beleidsmakers, de politiek, maar ook wetenschappers zelf hoe moeilijk het is om alleen al verschillende medisch-wetenschappelijke disciplines te integreren bij de beleidsvorming. Tot slot werd duidelijk dat wetenschappelijke onafhankelijkheid in crisissituaties waar de politieke belangen groot zijn moeilijk te waarborgen is.

15.5.1 Evidence-based beleid of verschuilen achter de wetenschap?

De insteek van de relatie tussen politiek, ambtenarij en wetenschappelijk advies leek bij aanvang van de coronapandemie sterk gericht op de instrumentele, probleemoplossende aanpak, waarbij ambtenaren de rol van expert-bondgenoot vervullen en de reden voor wetenschappelijke advisering de behoefte aan specialistische vakkennis is. Bij aanvang legden politieke besluitvormers in verschillende Europese landen sterk de nadruk op het volgen van wetenschappelijk advies in de pandemiebestrijding.¹⁴ ‘We nemen dit besluit op basis van het advies van de experts van het OMT’, stelde premier Rutte tijdens een persconferentie over het verlengen van de coronamaatregelen in maart 2020. De premier heeft bij daaropvolgende persconferenties meermaals herhaald dat wetenschappelijk advies leidend was in de aanpak.¹⁵

In de praktijk bleek de crisis geenszins te voldoen aan de door Stirling geformuleerde condities ten aanzien van onzekerheid:¹⁶ vanaf de uitbraak van de pandemie bleek dat de waarschijnlijkheid en impact van de dreiging moeilijk in te schatten waren, en de situatie eerder de beruchte ‘unknown unknown’ (totaal nieuwe dreiging) betrof dan een pandemie ‘volgens het boekje’.¹⁷ Volgens Colman en collega’s werd de nadruk vanuit de politiek op het volgen van advies van biomedische experts uit het OMT als ongemakkelijk ervaren, omdat daarmee de verantwoordelijkheid voor politieke keuzes ook bij de

14 Colman, E., Wanat, M., Goossens, H., Tonkin-Crine, S. & Anthierens, S. (2021). Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the Covid-19 pandemic. A qualitative interview study in five European countries, *BMJ Global Health*, 6. DOI: 10.1136/bmjgh-2021-006928, p. 2.

15 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020, p. 326.

16 Stirling, A. (2010, 23/30 december). Keep it complex. *Nature*, 468, 1029-1031.

17 Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2021). *Governing the pandemic: the politics of navigating a mega-crisis*, Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-72680-5>.

wetenschap werd gelegd.¹⁸ Hiermee verschoof de benadering van het betrekken van wetenschappelijk advies dus al direct van de beoogde instrumentele aanpak naar de politiek tactische.

De uitspraken van Rutte en andere ministers onderstrepen hoe wetenschappelijke kennis in een crisis wordt gebruikt om niet alleen de situatie te duiden en doeltreffende oplossingen te vinden, maar ook het draagvlak voor beleid te vergroten en – zo nodig – de verantwoordelijkheid voor maatregelen van zich af te schuiven. De strategie van het kabinet is een voorbeeld van politiek gebruik van kennis: het belangrijkste voor de regering was om de indruk te wekken dat beleid op objectief en eenduidig wetenschappelijk advies gebaseerd was – in plaats van op politieke ideologie of belangen –, om daarmee de legitimiteit van de maatregelen te versterken.

Verwijzen naar wetenschappelijk advies voor politieke besluiten kan daarnaast als afschuiven van verantwoordelijkheid in het kader van ‘blame avoidance’ worden gezien. De maatregelen om het virus tegen te houden zouden verschillende negatieve consequenties hebben voor burgers, hetgeen een groot politiek risico vormde voor de regering. Een manier om zich in te dekken was om de verantwoordelijkheid voor de maatregelen bij de wetenschappers neer te leggen. De boodschap was dus: de regering wil graag Nederland openhouden, maar wetenschappers ‘eisen’ van ons vrijheidsbeperkende maatregelen om de pandemie in te dammen.

15.5.2 Waardenpluralisme, epistemisch pluralisme en waarom interdisciplinair advies in de praktijk moeilijk is

De nadruk in de Nederlandse coronabesluitvorming lag bij aanvang op medische expertise, en dan vooral op de epidemiologische

18 Colman, E., Wanat, M., Goossens, H., Tonkin-Crine, S. & Anthierens, S. (2021). Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the Covid-19 pandemic. A qualitative interview study in five European countries, *BMJ Global Health*, 6. DOI: 10.1136/bmjgh-2021-006928, p. 5-6.

expertise die dominant was binnen het OMT.¹⁹ Het is niet vreemd dat het OMT – een medisch adviesorgaan voor expertadvies inzake infectiebestrijding – een leidende rol kreeg in de eerste fase van de pandemiebestrijding. Maar de aanhoudende dominantie van het OMT als adviesleverancier werd problematisch toen de crisis verschoof van medisch-epidemiologisch naar sociaal-maatschappelijk economisch. Het feit dat het OMT naar voren werd geschoven als hét adviesorgaan tijdens de crisis, dat in feite advies direct aan politici leverde, verhiel zich ook slecht tot de wettelijke rol van het OMT als een van meerdere organen die advies moeten leveren tijdens een crisis. Het medische advies moet immers worden gewogen tegen niet-medisch expertadvies en haalbaarheidstoetsen in het BAO, de ICCb en de MCCb. De dominantie van het OMT-advies zorgde ervoor dat niet-epidemiologische kennis in het begin van de coronacrisis weinig invloed had op de Nederlandse coronabesluitvorming.²⁰ Het gevolg was dat belangrijke neveneffecten van de pandemiebestrijding – op de mentale gezondheid van burgers, op de economie, op het leervermogen van scholieren en studenten – weinig aandacht kregen.²¹

Het is opmerkelijk dat het probleem van een te smalle kennisbasis voor de coronamaatregelen al in de eerste maanden van de pandemie bekend was onder besluitvormers. De Tweede Kamer heeft in april 2020 gevraagd naar bredere deskundigheid binnen en naast het OMT en een motie aangenomen waar ze het kabinet vraagt om ook andere experts te laten adviseren over de sociale en economische effecten van de coronamaatregelen.²² Premier Rutte zag echter niks in een uitbreiding van het OMT met experts uit andere disciplines of de instelling van een ander adviesteam op hetzelfde niveau.²³ OMT-voorzitter Van Dissel was ook geen voorstander van een OMT dat

19 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2022, september). Met de kennis van straks. De wetenschap goed voorbereid op pandemieën, p. 59.

20 Ibid.

21 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022, februari). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020.

22 Ibid., p. 144.

23 Ibid.

naast medische experts ook sociologen, economen en gedragswetenschappers omvatte: hij vond dat het OMT zich op de virusbestrijding moest richten (in plaats van op de sociaal-maatschappelijke effecten daarvan), en dat het al moeilijk genoeg was consensus te vinden onder de medische experts.²⁴ Hoewel andere adviesteams (bijv. de Corona Gedragsunit) en bestaande planbureaus en kennisinstituten advies leverden over de coronamaatregelen, was hun rol niet gelijkwaardig aan het OMT en hadden ze weinig invloed op de crisisbesluitvorming.²⁵

Dit laat zien hoe moeilijk het is om verschillende vormen van expertise daadwerkelijk te integreren in crisisbesluitvorming. Het probleem is deels organisatorisch: verschillende vormen van expertise moeten óf binnen één adviesorgaan worden samengebracht óf op hoger niveau geaggregeerd worden. De eerste oplossing – interdisciplinaire adviesorganen – brengt problemen met zich mee: waar past zo'n orgaan in een overheidsapparaat dat grotendeels georganiseerd is volgens het sectorprincipe, en hoe zorg je ervoor dat medici, economen en antropologen het eens worden over passende beleidsmaatregelen en dat het niet op eindeloze discussies uitdraait? De tweede oplossing – in principe het model waar Nederland voor heeft gekozen – is ook kwetsbaar: tijdens de coronacrisis werd dit model in de praktijk snel uitgeschakeld door de regering, die de regie over de crisisbestrijding naar zich toe trok en sterk leunde op één adviesorgaan.

Maar het probleem ligt ook bij de experts zelf: wetenschappers hebben de neiging om de wereld door hun eigen disciplinaire bril te bekijken en hun disciplinaire 'turf' te beschermen. Bewust of onbewust willen medici het liefst geen economen aan tafel – en andersom

24 Feenstra, W. (2021, 25 januari). Een jaar in het voetspoor van vijf OMT-leden: over politieke druk, bedreigingen en onderlinge spanning. De Volkskrant.

25 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020; Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2022, september). Met de kennis van straks. De wetenschap goed voorbereid op pandemieën.

ook niet – en ze zullen daar altijd goede argumenten voor vinden.²⁶ De argumentatie van OMT-voorzitter Van Dissel is typerend: in het onderscheid tussen virusbestrijding en de nevenschade daarvan is het eerstgenoemde het belangrijkste én het exclusieve domein van medische experts. Maar als je gepaste coronamaatregelen wilt nemen, moet je dan niet juist de kosten (de nevenschade) en de baten (de virusbestrijding) tegen elkaar afwegen? Hetzelfde geldt voor het consensusargument: het klopt dat het moeilijker is om consensus te vinden als meerdere disciplines aan tafel zitten, maar is dat niet juist de bedoeling als je disciplinaire tunnelvisie en blinde vlekken wilt voorkomen?

15.5.3 Politieke en ambtelijke controle op wetenschappelijk advies

De rol van het OMT in de besluitvorming tijdens de coronacrisis laat zien hoe politici en ambtenaren zowel vooraf (*ex ante*) als achteraf (*ex post*) controle uitoefenden op hun wetenschappelijke adviseurs, met als doel de adviezen van het OMT de gewenste kant op te sturen.

Eenzijds beïnvloedden politici en ambtenaren wetenschappelijk advies *ex ante* door middel van het ontwerp van het OMT en het bepalen van de spelregels daarvan. Hoewel het OMT op papier onafhankelijk wetenschappelijk advies moet leveren en de meeste OMT-leden medische wetenschappers zijn die als onafhankelijke experts optreden, biedt de koppeling van het OMT aan het RIVM veel mogelijkheden om het adviesorgaan te sturen. Het is aan het RIVM om te bepalen of en wanneer het OMT bijeenkomt en wat op de agenda van hun vergaderingen staat, en om de OMT-adviezen voor te bereiden en daarvan verslag te leggen.

26 Christensen, J., Holst, C. & Molander, A. (2022). Expertise, policy-making and democracy. Routledge, p. 101.

Tijdens de coronacrisis werd actief gebruik gemaakt van deze mechanismen. De agenda van OMT-vergaderingen werd door het RIVM opgesteld en dichtgetimmerd en vaak pas kort voor de vergadering opgestuurd aan de leden; het was daarom niet mogelijk voor wetenschappers om andere punten op de agenda te zetten en te bespreken.²⁷ Zo werd bijvoorbeeld de mogelijkheid van een nieuwe lockdown tijdens de tweede coronagolf nooit op de agenda van het OMT gezet, hoewel verschillende OMT-leden die maatregel juist graag wilden bespreken. Verder werden OMT-adviezen uitgebreid voorbereid door het RIVM, wat het RIVM de mogelijkheid gaf om de inhoud van de discussies en het advies te beïnvloeden. Zoals een van de medische wetenschappers uit het OMT zei in een interview met *de Volkskrant*: ‘Het RIVM heeft een zware rol. Het stuurt het proces en de inhoud in belangrijke mate. Als zij een advies voorbereiden zonder onze input, hebben ze wel een heel grote stempel gedrukt. In een vergadering ga je dan niet over radicaal andere dingen praten.’²⁸

De ambigue rol van ambtenaren in de adviesrelatie komt in deze voorbeelden duidelijk naar voren. Het RIVM speelde een ‘zware rol’ in het voorbereiden van de OMT-vergaderingen en -adviezen, deels omdat de organisatie veel inhoudelijke kennis had op het gebied van infectieziekten. Maar het RIVM was tegelijkertijd een verlengstuk van de politiek: via het RIVM kon de regering ervoor zorgen dat door de politiek gewenste maatregelen binnen het OMT werden besproken en dat ongewenste maatregelen niet op de agenda kwamen te staan. We kunnen ook niet uitsluiten dat het RIVM op bureau-politieke wijze zijn positie gebruikte om ideeën over en voorkeuren voor infectieziektebestrijding die men had op basis van eigen ervaring en expertise binnen het instituut te bevorderen – en afwijkende perspectieven tegen te houden – binnen het OMT.

27 Feenstra, W. (2021, januari). Een jaar in het voetspoor van vijf OMT-leden: over politieke druk, bedreigingen en onderlinge spanning. *De Volkskrant*.

28 Ibid.

Anderzijds beïnvloedden de regering en ambtenaren het wetenschappelijk advies over coronamaatregelen *ex post*, door in te grijpen in de discussies van het OMT en zich met de OMT-adviezen te bemoeien. Het feit dat het OMT werd voorgezeten door Jaap van Dissel, directeur van het CIB van het RIVM en de corona-adviseur van het kabinet, bood grote mogelijkheden voor politieke en ambtelijke sturing van het OMT tijdens het adviesproces. Ten eerste kon Van Dissel deze positie gebruiken om het perspectief van het RIVM op de coronamaatregelen te vertegenwoordigen binnen het OMT. Zo was Van Dissel bijvoorbeeld ervan overtuigd dat het gebruik van mondkapjes geen of weinig effect had – hoewel daar weinig bewijs voor was – en heeft hij dit standpunt verdedigd in de OMT-vergaderingen, met als resultaat dat het OMT in verschillende adviezen het dragen van mondkapjes niet heeft aangeraden.²⁹

Ten tweede raakte de positie van Van Dissel gepolitiseerd. Van Dissel schoof regelmatig aan bij de informele Catshuis-overleggen met premier Rutte en de meest betrokken ministers tijdens de pandemie, waar hij politieke signalen en boodschappen meekreeg voor het OMT. Zo liet Van Dissel bij een OMT-bijeenkomst in september 2020 weten dat het kabinet de dag daarvoor een pakket maatregelen had besproken (in overleg met Van Dissel); veel OMT-leden voelden dat ze geen andere keuze hadden dan in te stemmen met de maatregelen.³⁰ Een maand later liet de regering via Van Dissel het OMT weten dat het sluiten van de scholen echt geen optie is, wat het OMT weinig ruimte gaf om daar een afwijkend advies over uit te brengen.³¹

Verder bemoeiden ambtenaren van het Ministerie van VWS zich met de inhoud van de OMT-adviezen. Uit een onderzoek van *Nieuwsuur* bleek dat OMT-adviezen in meerdere gevallen zijn gewijzigd op verzoek van ambtenaren van het Ministerie van VWS, zon-

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Ibid.

der instemming van de OMT-leden.³² Door deze wijzigingen zijn de OMT-adviezen op sommige punten afgezwakt of zijn politiek gevoelige conclusies weggehaald, waardoor de adviezen van het OMT niet te veel van de lijn van de regering afweken. Volgens Jeroen Dijsselbloem, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV), is dit een ‘terugkerend probleem in Den Haag (...) Ministeries lijken steeds maar de neiging te hebben om adviezen te willen beïnvloeden.’³³

Net zoals bij ex-antecontrole, laten deze voorbeelden zien dat ex-postcontrole op wetenschappelijk advies tijdens de coronacrisis grotendeels via ambtenaren gebeurde. Dit onderstreept dat het gebruik van wetenschappelijke kennis in crisisbesluitvorming niet goed begrepen kan worden zonder rekening te houden met de veelzijdige rol van ambtenaren in de adviesdriehoek.

15.6 Lessen voor de toekomst

Laten we meteen vooropstellen: hoe groot ook de politieke afbreukrisico’s zijn in crisissituaties, wetenschappelijke advisering blijft hard nodig. Echter, een van de belangrijkste lessen is dat wetenschap nooit leidend kan (en mag?) zijn. Uiteindelijk zijn het gekozen volksvertegenwoordigers en de door hen gemandateerde politieke besluitvormers die op basis van waardenoordelen ingrijpende besluiten moeten nemen. Crises zoals de coronapandemie werpen veel fundamenteel *politieke* kwesties op, waar verschillende belangen en waarden tegenover elkaar staan. Bij crisisbesluitvorming is de regering aan zet om de afwegingen te maken tussen de input van wetenschappers en de uiteenlopende waarden en belangen in de maatschappij; het is niet aan medische wetenschappers of aan de voorzitter van het

32 Holdert, M. (2022, 11 februari). Ministerie bemoeide zich met OMT-adviezen. NOS.

33 Holdert, M. (2022, 16 februari). OVV-voorzitter Dijsselbloem: aanpassingen OMT-stukken ‘pijnlijk en heel schadelijk’. NOS.

OMT om die balans te zoeken.³⁴ Leiderschap tijdens crises vereist dat politici die rol omarmen in plaats van zich achter hun wetenschappelijke adviseurs te verschuilen.

Verder plaatst crisisbesluitvorming ambtenaren in een ambigue rol tussen expert op hun beleidsgebied (en daarmee bondgenoot van wetenschappelijke adviseurs) en verlengstuk van de politiek. De neiging onder besluitvormers tot onzekerheidsreductie vergroot ook de verleiding om terug te vallen op bestaande routines en ervaring³⁵ en eerder bewezen effectiviteit te laten prevaleren boven andersoortige of nieuwe maatregelen (zoals het dragen van mondkapjes). Daarmee krijgen ambtenaren ook een meer bureaupolitieke rol in relatie tot wetenschappelijk advies in het kader van de crisisbesluitvorming. Een tweede belangrijke les uit de crisisbesluitvorming is dus dat ambtenaren zich bewust moeten zijn van hun vele verschillende rollen en die ook duidelijk moeten scheiden. Dit onderscheid was zoek bij de VWS-ambtenaren ten aanzien van de OMT-adviezen. Bij de directeur van het Clb van het RIVM liepen de rollen als expert, bureaupoliticus en politiek verlengstuk helemaal door elkaar in zijn functie als voorzitter van het OMT, wat voor veel onduidelijkheid binnen en buiten het OMT heeft gezorgd. Een onafhankelijke OMT-voorzitter zou dit soort rolvermenging kunnen beperken.

Ten slotte is het ook aan wetenschappers zelf om ervoor te zorgen dat advies tijdens een crisis niet vastzit in één disciplinair perspectief, maar gevoed wordt door inzichten uit meerdere wetenschappelijke gebieden.³⁶ Omdat vakdisciplines allemaal de wereld bekijken door hun eigen bril – die sommige aspecten van een probleem scherpstelt en andere aspecten uit het zicht laat – is epistemisch plura-

34 Zie Christensen, J., Holst, C. & Molander, A. (2022). *Expertise, policy-making and democracy*. Routledge, p. 5-6.

35 Brändström, A., Bynander, F. & 't Hart, P. (2004). Governing by looking back: historical analogies and crisis management, *Public Administration*, 82(1), 191-210.

36 Zie ook Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2022, september). *Met de kennis van straks. De wetenschap goed voorbereid op pandemieën*.

lisme cruciaal in crisisbesluitvorming, vooral bij een crisis zoals de coronapandemie. Dit is deels de verantwoordelijkheid van de politici en ambtenaren die wetenschappers om advies vragen en adviesorganen samenstellen. Maar het is ook de verantwoordelijkheid van wetenschappers, die de bescheidenheid moeten hebben om de grenzen van hun eigen kennis te erkennen en de inzichten van andere disciplines te waarderen. Nauwere contacten met andere disciplines en beter inzicht in hun onderzoeksbenaderingen kunnen hieraan bijdragen.

Bij crises denken we meteen aan uitzonderings- of noodtoestanden. Wanneer een gebeurtenis tot een noodtoestand wordt uitgeroepen, dan wordt verwacht van de politiek dat zij ingrijpt en de situatie stabiliseert. In een democratie kan dit echter niet altijd en is het zelfs schadelijk voor de democratie. Toegegeven: in het geval van een overstroming of een aardbeving billijken we het 'executieve' optreden van de overheid. In het geval van systemische crises, zoals een pandemie of de opwarming van de aarde, heeft het executief handelen van de overheid echter ook waardentoedelende en -herverdelende gevolgen. Het ingrijpen van de overheid voegt, met andere woorden, voor bepaalde maatschappelijke groepen leed toe, terwijl het de situatie van anderen verbetert. Denk aan de overbruggingssubsidies die de cultuursector niet maar de horeca wel kreeg. Wanneer in de aanpak van crises dergelijke afwegingen overduidelijk een rol spelen, dan dient de politiek leidend te zijn. Dan dient de politiek dat te doen waarvoor zij gekozen is: lastige afwegingen in een pluralistische samenleving maken.

NAAR EEN BREDER PERSPECTIEF

Evelien Peeters, Maarten Fornerod en Jan Grandjean (namens de Stichting Artsen Collectief)

Wetenschap bestaat bij de gratie van dialoog over verschillende gezichtspunten, zonder claim op ‘de waarheid’. Een wetenschap die slechts één gezichtspunt onderzoekt of aanhangt, is geen wetenschap maar zoeken naar bevestiging van het eigen gelijk. Pluralisme is onmisbaar bij een brede dialoog. De vraag is of het ‘bestrijden van desinformatie’ en pluralisme samen kunnen gaan. Want wie stelt vast wat desinformatie is? Of zou het kunnen zijn dat ‘desinformatie’ eigenlijk ‘ongewenste informatie’ is voor degene die haar vaststelt?

16.1 Inleiding

Het Artsen Collectief (AC; voorheen: Artsen Covid Collectief, ACC)¹ is in 2020 ontstaan uit bezorgdheid over de proportionaliteit en subsidiariteit van de coronamaatregelen, het ontbreken van een publiek debat en de afwezige ruimte voor twijfels over het overheidsbeleid rond de coronacrisis. De betrokken medische professionals wilden, zonder financieel of ander gewin, de brede medische en maatschappelijke

1 Stichting Artsen Collectief (z.d.). Visie. <https://artsencollectief.nl/visie>.

dialogo voeden en voeren om tot een breder gedragen en optimaal beleid te komen rondom de gezondheids crisis.

Met de coronacrisis veranderde het wetenschappelijk debat. De eenzijdige stelligheid waarmee maatregelen werden afgekondigd, stond niet toe dat hieraan getwijfeld werd. Hierdoor ontstond in onze ogen bij de bevolking te gemakkelijk het idee dat het beleid een degelijk wetenschappelijk fundament had, werkzaam zou zijn, en dat er geen andere opties waren. Er ontstond een ‘overheids perspectief’ dat eensgezind door de media werd uitgedragen. Andere inzichten werden niet gehoord of toegelaten.

Vanuit een medisch-ethisch perspectief voelden wij ons genoodzaakt om de ‘medical common sense’ en een gefundeerd, op dat moment ‘ander’, geluid voor het voetlicht te brengen. Voor ons was duidelijk dat er verschillende visies bestonden op wat het beste was voor de volksgezondheid. De vernauwing van het debat werd vanaf maart 2020 versterkt door een aanwakkerende en vanuit media en politiek gevoede polarisatie. Dit leek alle onderwerpen rondom het SARS-CoV-2-virus terug te brengen tot haast religieuze standpunten, waarbij geen andere kleuren of nuances geduld werden. Een inhoudelijk debat werd omzeild. Mensen werden aangesproken op belangrijke intrinsieke menselijke basiswaarden, zoals het goed doen (opofferen) voor een ander, zorgen voor elkaar, het samen doen. Met daarbij een in onze ogen misplaatste aanspraak op solidariteit. Van ‘goed pluralisme’, zowel in handelen als in gesprek, was geen sprake.

Pluralisme is naar onze mening essentieel in een wereld die diversiteit en vrijheid van meningsuiting als groot goed ziet. Wanneer de mening van één groep tot waarheid wordt verheven en andere meningen worden verketterd, kan dit gezien worden als totalitarisme, een tegenhanger van pluralisme. Pluralisme houdt in dat er niet één leider kan zijn, dat iedere mening gehoord mag worden en aan debat en dialoog onderhevig mag zijn. In de coronaperiode is pluralisme aan de kant gezet. Niet-welgevallige etiologische, pathofysiologische

en therapeutische vraagstukken en oplossingsrichtingen zijn wereldwijd gecensureerd en bestraft. Dit heeft geleid tot schade en vertraging van gedegen korte- en langetermijnoplossingen. Pluralisme zou in een democratische rechtsstaat moeten worden beschermd. Wat inhoudt dat er gestreefd wordt naar het voorkomen van taboes en zelfcensuur, en het behouden van een veilige sfeer rondom de rol van ‘tegen denken’. Met andere woorden: een democratie draagt er zorg voor dat er ruimte is voor het uitdragen van en luisteren naar minderheidsmeningen.

Op 25 oktober 2021 werd bijvoorbeeld de druk op ongevaccineerden zo groot dat het AC zich genoodzaakt achtte een persbericht de wereld in te sturen:

‘Tweedeling creëren op de manier die het demissionair kabinet nu doet, is buiten alle proporties. Oproepen dat de laatste paar procent (veelal gezonde jonge mensen) het probleem zijn omdat ze niet gevaccineerd zijn, is klinkklare onzin. Hoe komen we dan wel zo goed mogelijk uit deze crisis? Niet door gezondheidsdiscriminatie van mensen. Wel door gezond medisch verstand.’

Hierin benadrukten wij dat we zouden moeten leren leven mét corona en de belangrijkste oorzaken aanpakken die ten grondslag liggen aan de crisis: het capaciteitsprobleem in de zorg en de pandemie van welvaartsziekten.

In dit essay nemen wij u mee in onze beleving van de invulling van pluralisme tijdens de coronaperiode, of juist het ontbreken daarvan. Hoe dit tot grote bezorgdheid onder een grote groep medici en andere zorgverleners heeft geleid. En op welke manier in onze ogen beter had kunnen worden gezorgd voor behoud van goed pluralisme. Zodat bij een toekomstige crisis de dialoog wel mogelijk zal zijn.

‘Blind vertrouwen in autoriteit is de grootste vijand van de waarheid.’
(Albert Einstein)

16.2 Pluralisme: andere duiding van wetenschap

16.2.1 *Verstikking van medisch pluralisme: hoe heeft het zover kunnen komen en hoe krijgen we weer lucht?*

In de tijd dat covid de wereld beheerste, leek het alsof er slechts één weg naar Rome leidde. Eén leidende visie. Eén doel. Andere opinies, vragen over het doel, het nut, de wenselijkheid, leken te worden uitgebannen, genegeerd en actief tegengesproken. Zonder dialoog.

16.2.2 *Wat is er gebeurd? Hoe kon het gebeuren? En hoe voorkomen we herhaling ervan in de toekomst?*

Een voorbeeld. Huisarts Henk de Vos kreeg in juni 2021 te maken met een heftige reactie van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), toen hij de ouders van 12- tot 17-jarigen een mail stuurde waarin hij informatie gaf over het vaccineren van jongeren. Informatie die niet in de uitnodiging stond van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Zijn advies aan de ouders was om zich vooral goed te informeren. De eerste brief van de IGJ aan hem bevatte geen feiten, alleen een gevoel van dreiging over de onwenselijkheid van zijn e-mail. Hierop verzocht de huisarts de Inspectie om een inhoudelijke onderbouwing. Dat werd geweigerd, de discussie behoorde plaats te vinden in de beroepsgroep. Wel werd gemeld dat de Inspectie het belangrijk vond dat kinderen ook gevaccineerd werden om verspreiding van het virus te voorkomen. Iets wat ook toen al discutabel was en niet wetenschappelijk aangetoond. Inhoudelijke discussie over deze uitspraken van de IGJ was echter onmogelijk. De collega die De Vos (zonder eerst het gesprek aan te gaan) gemeld had bij de Inspectie weigerde eveneens in gesprek te gaan. Het weerhield huisarts De Vos er niet van dezelfde actie nogmaals uit te voeren toen de 5- tot 11-jarigen werden uitgenodigd voor een prik. Zijn verhaal en de brief van de

Inspectie werden beschreven op de website van het AC.² Hij was niet de enige, in een nieuwsbrief van de IGJ werd vermeld dat ongeveer vijftig artsen een brief hadden gekregen over onwenselijk gedrag, om diverse redenen, maar alle coronagerelateerd.³

Dit voorbeeld illustreert precies wat er miste. Een open dialoog over de wenselijkheid van een medische interventie en een verstikkende dwang om niet af te wijken van de centraal gestuurde visie. Maar er waren duidelijk meerdere visies mogelijk.

Ons verschil in visie ligt in een andere wegging van de dreiging die voortkwam uit de uitbraak van het SARS-CoV-2-virus. Daarbij zagen wij vooral een capaciteitscrisis in de zorg, naast een syndemie met de pandemie van welvaartsziekten in onze huidige cultuur. Langdurige inperkingen van grondrechten en ondemocratische wetswijzigingen moesten het falende zorgbeleid van de afgelopen decennia maskeren.

Er werden – en er worden nog steeds – grote vraagtekens bij de dreiging van het SARS-CoV-2-virus gezet. De dreiging en het uitroepen van een pandemie kwamen voort uit modelberekeningen van het Imperial College London, onder leiding van Neil Ferguson. 82% van alle mensen zou volgens de berekeningen besmet raken.⁴ De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schetste een overlijdenskans van besmette personen van 3,4%. Al vroeg in 2020 bleek het

2 Stichting Artsen Collectief (2021, 15 september). Henk de Vos, huisarts: 'De Inspectie laat zich eenzijdig informeren'. <https://artsencollectief.nl/henk-de-vos-huisarts-de-inspectie-laat-zich-eenzijdig-informeren/>; Stichting

Artsen Collectief (2021, 15 september). Huisarts Henk de Vos: 'Ik zal mijn standpunten blijven uitdragen'. <https://artsencollectief.nl/huisarts-henk-de-vos-ik-zal-mijn-standpunten-blijven-uitdragen/>.

3 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021, 31 augustus). Inspectie in actie tegen onjuiste informatie over corona door artsen. www.igj.nl/actueel/nieuws/2021/08/31/inspectie-in-actie-tegen-onjuiste-informatie-over-corona-door-artsen.

4 Ferguson, N.M., Laydon, D., Nedjati-Gilani, G., Imai, N., Ainslie, K., Baguelin, M., ... Ghani, A.C. (2020, 16 maart). Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. Imperial College London. <https://doi.org/10.25561/77482>.

risico meer tussen de 0,2 en 1% te liggen en sterk afhankelijk te zijn van leeftijd en de aanwezigheid van chronische welvaartsziekten.⁵ Naast gerechtvaardigde vragen over en herberekeningen van de mate van dreiging werden er in 2020 internationaal al grote vraagtekens gezet bij het nut en het effect van de afgekondigde maatregelen.⁶ Een meta-analyse in 2019, uitgevoerd door de WHO, naar *non-pharmaceutical interventions* bij influenza concludeerde dat er weinig, slecht of negatief bewijs is voor maatregelen als handen wassen, *contact tracing*, het schoonmaken van oppervlakten en spatschermen voor het tegengaan van virusverspreiding.⁷

In zo'n soort situatie, waar gerechtvaardigde twijfel bestaat over de centraal gepropageerde maatregelen en medische interventies, moet de arts zijn eigen afweging kunnen maken.

Dat was tot 2020 ook het geval. Bij nieuwe medische situaties of situaties zonder duidelijk evidence-based beleid was het heel normaal voor de medicus om te werken op basis van zijn gezond verstand, geworteld in medische kennis en ervaring, ook wel 'medical common sense' genoemd. Dit werd vanaf maart 2020 vanuit de overheid/het RIVM en medische verenigingen niet meer getolereerd. Zo werden artsen die bijvoorbeeld op basis van best practices uit andere landen, wetenschappelijk onderzoek en eerdere ervaringen uit de tropen medicatie voorschreven aan patiënten die leden aan COVID-19-pneumonitis,

5 Ioannidis, J.P.A. (2021). Reconciling estimates of global spread and infection fatality rates of COVID-19. An overview of systematic evaluations. *European Journal of Clinical Investigation*, 51. DOI: 10.1111/eci.13554.

6 Helsloot, I., Groenendaal, J. & Vis, J. (2020, oktober). Literatuuronderzoek. Wat weten we nu eigenlijk van het coronavirus? <https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Corona-literatuurstudie-oktober2020.pdf>;

Xiao, J., Shiu, E., Gao, H., Wong, J.Y., Fong, M.W., Ryu, S. & Cowling, B.J. (2020). Nonpharmaceutical measures for pandemic influenza in nonhealthcare settings. Personal protective and environmental measures. *Emerging Infectious Diseases*, 26, 967-975.

7 World Health Organization (2019). Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/329438/9789241516839-eng.pdf>.

gemeld bij de IGJ en de medische koepelorganisaties, en werden er zelfs tuchtrechtelijke procedures gestart. In maart 2021 legde de IGJ artsen die offlabel medicijnen tegen COVID-19 voorschreven boetes op, die in theorie konden oplopen tot maximaal 150.000 euro. De IGJ riep apothekers zelfs op om artsen bij haar te melden.⁸ Te meer opvallend omdat het relatief onschuldige middelen betrof, en de vele studies die internationaal gedaan werden geen aanwijzingen voor een ongunstig veiligheidsprofiel lieten zien.⁹ Bovendien komt off-label gebruik van medicatie zeer veel voor. De tuchtrechter oordeelde uiteindelijk dat de voorschrijvende artsen het protocol van offlabel medicatiegebruik correct gevolgd hadden.¹⁰

16.2.3 *Schadelijke gevolgen van een modelmatige aanpak zonder evaluatie*

Modellen waren belangrijke werktuigen om beleid op te baseren. Zoals uitgebreid beargumenteerd door Ronald Meester en Marc Jacobs¹¹ zijn de uitkomsten van modellen zeer afhankelijk van de data die gebruikt worden. Als die openbaar beschikbaar zouden zijn geweest, hadden veel wetenschappers mee kunnen helpen om te komen tot ‘het meest optimale’ beleid. Er werden meerdere oproepen vanuit het AC en Herstel-NL gedaan waarin het kabinet en het RIVM werden opgeroepen tot meer transparantie, onder andere door de serologiegegevens van Pienter en Sanquin en de code van het RIVM SEIR (simulatiemodel, *age-structured compartmental susceptible-exposed-infected-recovered model*) vrij te geven. Dit laatstgenoemde

8 Medisch Contact (2021, 25 maart). Hoge boete voor artsen die onterecht hydroxychloroquine of ivermectine voorschrijven. www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/nieuwsartikel/hoge-boete-voor-artsen-die-onterecht-hydroxychloroquine-of-ivermectine-voorschrijven.

9 c19early.org (z.d.). COVID-19 early treatment: real-time analysis of 3,599 studies. <https://c19early.org/>.

10 Medisch Contact (2022, 30 november). Tuchtrechter oordeelt over het offlabel voorschrijven van ‘covidmedicatie’. www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/artikel/tuchtrechter-ordeelt-over-het-offlabel-voorschrijven-van-covidmedicatie.

11 Meester, R. & Jacobs, M. (2023). Van aardbeving tot zoönose. Walberg Pers.

model werd gebruikt om de effecten van vaccinatiecampagnes op besmettingen, ziekenhuis- en ic-opnames te berekenen. Na herhaalde verzoeken vanaf december 2020, volgde dit uiteindelijk in een publicatie van het RIVM in maart 2021.¹² Brieven van het AC aan Eerste Kamerleden en het kabinet en medisch-wetenschappelijke verenigingen en koepelorganisaties van 2020, 2021 en 2022 zijn op te vragen bij de auteurs.¹³ Herstel-NL schreef hierover op haar website:

‘Ondanks de recente ogenschijnlijke transparantie van de RIVM rekenmodellen is het nog altijd volstrekt onduidelijk wat voor R-waarde het RIVM in het SEIR model hanteert. Wat het openbaar gemaakte model tevens niet toelaat, is het voor externen aanpassen van de startwaarden, aannames of populatiekenmerken. SEIR modellen staan er in de epidemiologie om bekend uiterst gevoelig te zijn voor aanpassingen van deze inputdata (aannames). Een promillage aanpassen voor, bijvoorbeeld, de kans op IC-opname, een eventuele kans op herinfectie of een van de vele andere basiswaarden, heeft verstreckende gevolgen voor de conclusies die aan het model worden ontleend.’¹⁴

Als het belang van de volksgezondheid in de breedste zin het doel was, waarom werd er toen geen actie ondernomen en het landelijke beleid aangepast? In de zomer van 2023 werd een boek getiteld *Did lockdowns work? The verdict on Covid restrictions* uitgebracht door het Institute of Economic Affairs (IEA), vanuit het John Hopkins Institute of Applied Economics, Global Health, and the Study of Business Enterprise.¹⁵ Het betreft een analyse van een internationaal academisch team dat een meta-analyse uitvoerde met bijna

12 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2021, 22 juni). The expected outcome of COVID-19 vaccination strategies: version 2.0. <https://www.rivm.nl/documenten/expected-outcome-of-covid-19-vaccination-strategies>.

13 Stichting Artsen Collectief (z.d.). Wat wij doen. <https://artsencollectief.nl/wat-wij-doen/>.

14 Herstel-NL (z.d.). Vaccinatiedrempel [de website www.herstel-nl.nl bestaat inmiddels niet meer; red.].

15 Herby, J., Jonung, L. & Hanke, S.H. (2023, juni). Did lockdowns work? The verdict on Covid restrictions (IEA Perspectives 1). https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2023/06/Perspectives-_1_Did-lockdowns-work__June_web.pdf.

20.000 studies naar de verschillende mondiale overheidsmaatregelen genomen tijdens de coronapandemie. Er werd gekeken naar de voor- en nadelen van maatregelen zoals afstandsmaatregelen, schoolsluitingen en persoonlijke beschermingsactiviteiten. De maatregelen bleken niet effectief tegen de gezondheidsschade van het virus, maar daarentegen grote gezondheids- en economische schade bij de bevolking veroorzaakt te hebben, zoals wij later in dit essay nog verder zullen uitwerken. Maurice de Hond schrijft hierover: ‘een wereldwijde beleidsmislukking van gigantische proporties, vaak gedreven door, door de staat en in de media gesponsorde angstcampagnes’.¹⁶

Opvallend is dat geen van de maatregelen in Nederland van overheidsweg werd geëvalueerd tijdens de pandemie, zodat het beleid zou kunnen worden bijgestuurd. Ondanks alle rapporten werd het beleid van bijvoorbeeld een avondklok en herhaaldelijke lockdowns voortgezet. Zorgen dat meer gezonde levensjaren bij de Nederlandse bevolking verloren zouden gaan dan de maatregelen zouden opleveren, werden veronachtzaamd. De ontstane emotionele lading en polarisatie rondom het onderwerp maakten dat er geen inhoudelijke discussie op gang kwam. Verzoeken vanuit hoogleraren, wetenschappers en artsen werden genegeerd. Het AC schreef bij herhaling de Eerste en Tweede Kamer, de KNMG, de Federatie Medisch Specialisten (FMS) en de verschillende wetenschappelijke medische verenigingen aan.

16.2.4 Signalen van medische schade genegeerd en gecensureerd

Al zeer snel na de start van de vaccinatiecampagne verschenen de eerste berichten over bijwerkingen. Zeer vaak werden menstruatieklachten gerapporteerd, en opvallend vaak myocarditis en pericarditis. De berichtgeving, bijvoorbeeld vanuit het AC, werd echter secuur gecen-

16 De Hond, M. (2023, 4 juli). ‘De wereld is gek geworden’. De kosten van de Covid-lockdowns. <https://maurice.nl/2023/07/04/de-wereld-is-gek-geworden-de-kosten-van-de-covid-lockdowns/>.

sureerd en ontkend in 2021. Helaas bleken onze zorgen hierover in 2022 maar al te waar.^{17,18,19}

Terwijl de realiteit van de mRNA-vaccinaties in de wetenschappelijke literatuur verscheen, bijvoorbeeld dat het door het vaccin geproduceerde spike in moedermelk, hart en hersenen werd teruggevonden, en dat de hoeveelheid ernstige bijwerkingen voor een vaccin zeer hoog bleek, bleef een discussie over de wenselijkheid gedurende heel 2021, 2022 en 2023 zeer beperkt mogelijk. De mechanismen hiërarchter worden langzaam duidelijk.

Uit gelekte documenten bleek dat de European Medicines Agency (EMA) druk vanuit Brussel voelde in de afweging rond het Pfizer-vaccin, schreef Follow the Money.²⁰ Gesprekken met een Eurocommissaris waren ‘gespannen en bij vlagen onaangenaam’. Ook blijkt het bureau erg afhankelijk van de industrie. In 2015 stelden medische organisaties aan de kaak dat 83% van het EMA-budget via ‘fees’ van de industrie komt, maar anno 2021 is dat nog verder gestegen (naar 86%).²¹

Deze documenten suggereren sterk dat de discussies over vaccinveiligheid mede werden onderdrukt door lobbyactiviteiten van de farmaceutische industrie. Maar ook de Nederlandse Staat speelde een rol.

17 Stichting Artsen Collectief (2022, 11 december). Menstruatieklachten, spermakwaliteit en bloedstolling: SARS-Cov-2 spike-eiwit bindt en beïnvloedt de oestrogeenreceptor. <https://artsencollectief.nl/sars-cov-2-spike-eiwit-beinvloedt-oestrogeen/>.

18 Stichting Artsen Collectief (2023, 10 juni). Vaccinatie gerelateerde myocarditis treft 1 op de 20.000 jongens tussen de 12 en 17 jaar. <https://artsencollectief.nl/vaccinatie-gerelateerde-myocarditis-treft-1-op-de-20-000-jongens/>.

19 Stichting Artsen Collectief (2022, 20 oktober). mRNA-vaccin aangetroffen in hart, hersenen en moedermelk. <https://artsencollectief.nl/vaccin-mrna-aangetroffen-in-hart-hersenen-en-moedermelk/>.

20 Follow the Money (2021, 22 januari). Gelekte documenten: Brussel zette medicijnagentschap onder druk bij beoordeling Pfizer-vaccin. www.ftm.nl/artikelen/brussel-zette-medicijnagentschap-onder-druk.

21 European Medicines Agency (z.d.). Funding. www.ema.europa.eu/en/about-us/how-we-work/governance-documents/funding.

In maart 2021 werd een zaak tegen de coronavaccinatiecampagne vanuit de overheid afgewezen.²² Het betrof een uiting van de Rijksoverheid in *NRC Handelsblad* van 29 december 2020. Daarin staat onder meer: ‘Maar hoe meer mensen zich laten vaccineren, hoe beter we kunnen voorkomen dat het coronavirus zich verder verspreidt.’ Het feit dat vaccinatie met de destijds beschikbare coronavaccinaties virusoverdracht en ook ziekte niet voorkwam, telde blijkbaar niet voor de Reclame Code Commissie.

Concluderend kunnen we zeggen dat de medische ethiek tijdens de coronapandemie niet heeft gefunctioneerd, omdat de overheid – en niet de medici – eigenaar werd van de beste behandelopties, en schadelijke gevolgen van medische en niet-medische interventies niet vrij konden worden bediscussieerd.

16.2.5 Medisch pluralisme versus polarisatie

Bij het doorvoeren van de ingrijpende maatregelen in de coronaperiode was er dus geen sprake van goed medisch pluralisme. Integendeel, door de totalitaire benadering ontstond een grote polarisatie. Het onderwerp ‘corona’ kreeg in korte tijd een enorme emotionele lading, waardoor discussies nauwelijks nog over de inhoud en de feiten gingen, maar vooral over gevoel, vaak gedreven door angst. Overheidsinstanties leunden langdurig op de ‘rule of rescue’, de rechtvaardiging van maatregelen om een persoon in acute nood te redden, en dagelijkse alarmerende cijfers zonder perspectief of duiding. Het dagelijks als nieuwsitem brengen van het aantal positieve testuitslagen, ziekenhuisopnames of overlijdens, zonder deze in de context te plaatsen, diende als onderbouwing voor verre gaande en lang aanhoudende vrijheidsbeperkende maatregelen. De Code van Neurenberg, maar ook het hippocratische adagium ‘primum non

22 Klacht: uitingen van de overheid in het kader van de vaccinatiecampagne tegen het coronavirus zijn niet ontoelaatbaar (2021). Jurisprudentie Geneesmiddelenrecht 2021/20, 197-210.

nocere', ten eerste geen kwaad doen, werd vanuit ons perspectief met de voeten getreden door deze maatregelen. De waarden van het behoud van lichamelijke integriteit en zelfbeschikkingsrecht bleken in korte tijd gedevalueerd.

De druk op medici om mee te gaan in het dogma van de overheid was groot. Ook vanuit de eigen beroepsgroepen. In december 2022 publiceerde het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde een artikel over de begrenzing van uitspraken van artsen in de media.²³ De IGJ en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Ernst Kuipers waren van mening dat zij mogen optreden tegen artsen die publieke uitingen doen over COVID-19 als deze niet conform de standpunten van de beroepsgroep zijn. Vanuit een pluralistisch oogpunt zal dit echter ondermijnend zijn voor wetenschappelijke vooruitgang en eerlijke informatievoorziening. Het meerderheidsstandpunt is niet automatisch waar. Het leek alsof er werd getoetst of een uitspraak overeenkwam met het meerderheidsstandpunt, niet of het klopte. Artsen die zich verdiept hadden in de materie en een andere mening hadden gevormd, kwamen hierdoor in gewetensnood, het conflict tussen zich uitspreken en het risico op een sanctie en het verzakken van de artseneed. Een nooit eerder vertoonde polarisatie in de medische wereld.

16.2.6 De rekening van het ontbreken van medisch pluralisme

In mei 2020 pleit Peter de Ridder (voormalig directeur van het Centraal Planbureau, CPB) voor beter (minder welvaartsvernietigend) coronabeleid.²⁴ Hij concludeerde onder andere dat de in geld uitgedrukte bate voor één gespaard levensjaar (QALY) ongeveer 825.000 euro zou kunnen kosten. Dat is meer dan het tienvoudige

23 Harmans, L. (20 december 2022). Wat mag een arts schrijven of zeggen? Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 166. www.ntvg.nl/artikelen/wat-mag-een-arts-schrijven-zeggen.

24 De Ridder, P. (2020, 11 mei). Economie in de ban door corona. www.mejudice.nl/artikelen/detail/economie-in-de-ban-door-corona.

van de waardering van een levensjaar, zoals deze normaal gesproken wordt gebruikt in door de overheid uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses. Ook het Gupta-rapport in mei 2020 stelde dit aan de kaak.²⁵ Een reden voor het voortzetten van schadelijke maatregelen, terwijl de dreiging van het SARS-CoV-2-virus daar geen aanleiding meer toe gaf, zou eruit kunnen voortkomen dat het afwegingskader alleen gericht was op het terugdringen van het virus. Mogelijk door de opbouw van het Outbreak Management Team (OMT) in die tijd. Hierin waren alleen medische en epidemiologische disciplines vertegenwoordigd. Wellicht was er wel bredere discussie, maar de verslagen van de OMT-overleggen zijn nog niet (geanonimiseerd) openbaar gemaakt, iets wat 'goed pluralisme' zeker zou versterken. Baarsma en collega's schreven hierover in april 2021:

'Bij de lockdown maatregelen vallen die kosten buiten het medische blikveld van het OMT. Dat is overigens een internationaal verschijnsel. De directeur van de World Health Organisation (WHO), Ghebreyesus, heeft de strategie waarbij groepsimmunitet wordt bereikt door eerdere infectie als onethisch gekwalificeerd.^[26] Vanuit economisch gezichtspunt is dat een onhoudbaar standpunt.'²⁷

25 Gupta Strategists (2020, 20 mei). Het koekoeksjong dat covid heet. <https://gupta-strategists.nl/studies/het-koekoeksjong-dat-covid-heet>.

26 World Health Organization (2020, 12 oktober). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 12 October 2020. www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---12-october-2020.

27 Baarsma, B., Van den Broek, E., Van den Berg, G. & Teulings, C. (2021). Langetermijnbelangen worden bij de aanpak van corona veronachtzaamd. ESB, 106, 294-297.

In 2020 benoemden Kraaij-Dirkzwager en collega's de risicogroepen die het meest zouden lijden onder de maatregelen. Genoemd werden kinderen, studenten, ouders met jonge (schoolgaande) kinderen, leerkrachten, zorgverleners, werkgevers/werknemers in kwetsbare sectoren zoals de cultuur-, sport- en horecasector, mensen met een fysieke en/of mentale (chronische) aandoening, ouderen en hun mantelzorgers.²⁸ Vanaf 2020 werden rapporten gepubliceerd over de schadelijke effecten van de maatregelen op het geestelijk en lichamenteel welbevinden. Het AC zette een aantal van die rapporten op een rij.²⁹ Het betreft zowel economische als fysieke, mentale en sociale schade, zoals de veel hogere kosten per gewonnen levensjaar dan voorheen geaccepteerd werden, toename van depressie, angst, zelfmoorden, slapeloosheid, beperkingen in sociale interacties, faillissementen, toename van de staatsschuld, toename van criminaliteit, verlies van banen en inbreuken op burgerlijke vrijheden. Het betrof rapporten vanuit onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau,³⁰ Kennisbank Sporten en Bewegen,³¹ de Kenniswerkplaats Leefbare

28 Kraaij-Dirkzwager, M.M., Tromp, M.U.Y. & Van der Torn, P. (2021). COVID-19: over welke mensen maken we ons extra zorgen? TSG – Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen, 99(1), 24-29.

29 Stichting Artsen Collectief (2021, 24 februari). Nevenschade. <https://artsencollectief.nl/nevenschade-van-de-covid-19-maatregelen/>.

30 Sociaal en Cultureel Planbureau (2020, 4 december). Welbevinden ten tijde van corona. www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/04/welbevinden-ten-tijde-van-corona.

31 Mulier Instituut (2020, november). Monitor Sport en corona II. www.kennisbank.sportenbewegen.nl/?file=10176&m=1606136294&action=file.download.

Wijken,³² het Trimbos-instituut³³ en EenVandaag.³⁴ Ook de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving stelde in 2020 al ethische vragen rondom de COVID-19-maatregelen.³⁵ Hij stelde dat afwegingen over wat van waarde is voor goed en gezond (samen)leven een prominente plaats moeten krijgen in de totstandkoming van de maatregelen. ‘Bestaande problemen worden door de crisis verscherpt, er moet meer ruimte zijn voor reflectie en tegengeluid.’ Ondanks deze geluiden volgden later in Nederland opnieuw lockdowns. Door de polarisatie in de samenleving lukte het maar niet een open gesprek hierover op gang te brengen.

‘Absence of reported harms is not equivalent to data that proofs safety.’³⁶

32 Engbersen, G., Van Bochove, M., De Boom, J., Burgers, J., Etienne, T., Krouwel, A., ... Wentink, T. (2020, september). De heropening van de samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences. www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/wp-content/uploads/Heropeningsamenleving_KL01B.pdf.

33 De Lange, A., Hulsbosch, L., Knispel, A. & Kroon, H. (2020). Impact coronacrisis op mensen met ernstige psychische aandoeningen: tweede meting (artikelnr. AF1812). Trimbos-instituut; Van Bon-Martens, M., Van Doesum, T., Leone, S., De Beurs, D., Kroon, H. & Shields-Zeeman, L. (2020). Impact van de coronacrisis op het werk en welzijn van professionals voor psychische hulp (artikelnr. AF1845). Trimbos-instituut;

Van der Roest, H., Prins, M., Steinmetz, S., Stolte, E., Van Tilburg, T., Van der Velde, C. & De Vries, D. (2020). De impact van de versoepeling van het bezoekverbod op bewoners van verpleeghuizen en woonzorgcentra (artikelnr. AF1855). Trimbos-instituut.

34 Kester, J. (2020). Meerderheid heeft psychische klachten door coronacrisis, vooral jongeren ervaren problemen. EenVandaag Opiniepanel. <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/meerderheid-heeft-psychische-klachten-door-coronacrisis-vooral-jongeren-ervaren-problemen/>.

35 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020, 3 mei). (Samen)leven is meer dan overleven. Breder kijken en kiezen in tijden van corona. www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/05/03/goed-samen-leven-in-tijden-van-corona.

36 Ioannidis, J.P.A. (2009). Adverse events in randomized trials: neglected, restricted, distorted, and silenced. *Archives of Internal Medicine*, 169(19), 1737-1739.

16.3 Desinformatie? Wie bepaalt wat?

In de Sovjet-Unie was een gevlugelde uitspraak: geloof nooit iets totdat het officieel is ontkend. Tegenwoordig is de veelgehoorde variant: geloof nooit iets totdat het door factcheckers tot desinformatie is bestempeld. Hoe heeft het zover kunnen komen?

Al in maart 2020 wordt door de overheid de ‘newsroom corona’ ingericht om ‘nepnieuws’ te bestrijden, blijkt uit stukken die vrijkwamen na een Woo-verzoek. Indepen schrijft daarover:

‘Dus terwijl artsen bezig waren met het bestrijden van een volslagen onbekend virus en geen idee hadden hoe ze het virus moesten aanpakken, waren ambtenaren in Den Haag in staat te bepalen wat wél en vooral wat níét waar was over het virus. En alle informatie die níét waar was volgens de ambtenaren in Den Haag, werd op alle mogelijke manieren bestreden. De grote vraag is dan hoe men in Den Haag dit onderscheid kon maken, en welke middelen daarbij werden ingezet.’³⁷

Na deze voorbeelden is het nog maar de vraag wat het in 2022 aangekondigde overheidsorgaan ‘nationaal instituut voor wetenschapscommunicatie’ voor rol zal gaan spelen. Het instituut is aangekondigd ‘om de wetenschap dichterbij de mensen te brengen’. Het is te hopen dat dit geen orwelliaans ‘ministry of truth’ wordt.³⁸

16.3.1 *Denktank desinformatie en blaming & framing*

Uit antwoorden op Kamervragen van oktober 2021 bleek dat de IGJ rechtstreeks opdracht kreeg vanuit het Ministerie van VWS om

37 Van Diem, D. (2022, 2 november). WOB: Ministerie BZK had directe invloed op social media. Indepen. <https://indepn.eu/wob-ministerie-bzk-had-directe-invloed-op-social-media/>.

38 Rijksoverheid (2022, 25 mei). Nederland krijgt nationaal centrum voor wetenschapscommunicatie. <https://web.archive.org/web/20230306131738/www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/25/nederland-krijgt-nationaal-centrum-voor-wetenschapscommunicatie>.

artsen die een andere mening uitdragen over de corona-aanpak hard aan te pakken. De toenemende verstrengeling van het Ministerie van VWS en de Inspectie hoort niet en is zorgelijk. In Nederland moet niet een situatie ontstaan dat artsen bang worden om hun patiënten voor te lichten over bepaalde medicijnen en te voldoen aan ‘informed consent’ of te zoeken naar ‘best practices’, omdat zij dan maatregelen kunnen verwachten. In dat geval schiet het toezicht van de Inspectie zijn doel voorbij, ten nadele van de patiënt. Van daaruit rees onder een deel van de artsen meer en meer de vraag of de maatregelen nog wel het welzijn van de bevolking en het belang van de volksgezondheid als algemene doelen hadden. Of dat andere belangen zwaarder wogen.

De samenwerking en afspraken over onderwerpen tussen overheid, bedrijven en media zorgden wat ons betreft voor een gevaarlijke cocktail die één mening tot een religie verhief en andere gezichtspunten uitbande.^{39,40} Een van de vele voorbeelden hiervan is dat vlak voor de introductie van de coronatoegangsbewijzen het RIVM het persbericht verspreidde dat vier van de vijf mensen in het ziekenhuis ongevaccineerd waren. Uit een Woo-verzoek over dit nieuwsbericht kan worden geconcludeerd dat er is geschoven met getallen en dat oud-Minister van VWS De Jonge dat wist.⁴¹

Google gaf 1 miljard uit aan het ondersteunen van overheden in het zichtbaar maken van hun boodschap en het onderdrukken van andere gezichtspunten.⁴² Een aantal sprekende voorbeelden van de

39 European Commission (2020, 10 juni). Tackling COVID-19 disinformation. Getting the facts right. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN>.

40 Gijrath, Y. & De Vlioger, E. (The Gygs) (z.d.). Atoombom in The GYGS: 3e machtspersoon zette Herstel-NL onder druk. <https://app.springcast.fm/17555/the-gygs-36-atooombom-in-the-gygs-3e-machtspersoon-zette-herstel-nl-onder-druk>.

41 Van Diem, D. (2022, 2 november). WOB: Ministerie BZK had directe invloed op social media. Indepen. <https://indenpen.eu/wob-ministerie-bzk-had-directe-invloed-op-social-media/>.

42 European Commission (2021, 29 juli). Reports on June actions. Fighting COVID-19 disinformation monitoring programme. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/reports-june-actions-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme>.

onderdrukking van andere gezichtspunten komt naar voren in de middels Kamervragen opgevraagde stukken betreffende de *denktank desinformatie*.⁴³ Hieronder een quote uit de stukken:

‘Online platforms als Facebook, Instagram, Twitter, Youtube en zoekmachines als Google zijn allemaal op zoek naar hun rol op het gebied van fakenews, veiligheid en de grenzen van vrijheid van meningsuiting. Facebook heeft in de denktank misinformatie over vaccinatie aangegeven al bezig te zijn met het tegengaan van misinformatie. Ze verwijderen al postings met aantoonbaar onjuiste informatie en er verschijnen ook geen suggesties meer voor antivax groepen.’

Uit de Woo-verzoeken komt een beeld naar voren van een netwerk bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid, sociale media en academische wetenschap die de openbare discussies wilden beperken. Kritische stellingnames werden gekenmerkt als ‘mythes’ en als misinformatie of desinformatie bestreden. Veel van de destijds gebrandmerkte mythes bleken na verloop van tijd bewaarheid te zijn geworden, zonder dat hiervan rekenschap werd gegeven.

Een typerend voorbeeld over ‘blaming’ en ‘framing’ zonder onderbouwing is de *Pointer*-uitzending uit 2021 over onder andere het AC. Daarin wordt het ontstaan van het Artsen Covid Collectief gelinkt aan de John Bird Foundation, een Amerikaanse ultrarechtse beweging.⁴⁴ *Pointer* schrijft: ‘Pointer dook in het netwerk van de briefschrijvers. Daaruit blijkt dat achter de actie van ogenschijnlijk twee bezorgde artsen een gecoördineerde campagne schuilgaat, die wereldwijd wordt uitgevoerd.’ *Pointer* maakt uiteindelijk een verzonnen link naar de John Bird Foundation. Waarom zou een programma van de publieke omroep, dat zich presenteert als onderzoeks- en fact-

43 Tweede Kamerstukken (2022, december). Toezending documenten met betrekking tot de denktank desinformatie. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z26313&did=2022D56693.

44 KRO-NCRV *Pointer* (2020, 20 december). Het verborgen netwerk van complotten. www.uitzendinggemist.net/aflevering/539489/Pointer.html.

checkplatform, dit doen? Wat was het doel van deze framing? Alle informatie die ondertussen bekend is geworden, doet haast de vraag rijzen of het omgekeerde wellicht waar is: welke gecoördineerde campagne, die wereldwijd wordt uitgevoerd, gaat er achter het internationaal vergelijkbare coronabeleid schuil?

Het heeft ons de afgelopen jaren verbaasd hoe de medische ethiek aan de kant is geschoven door de Gezondheidsraad. Deze raad gaf in zijn advies in de zomer van 2023 opnieuw groen licht voor de volgende prikronde, terwijl er bij de vorige ronden onduidelijke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden, zoals een onverklaarde oversterfte en vele gemelde complicaties van de nog steeds onvoldoende onderzochte injecties. Waar blijven de CCMO (Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek) en de leden van de verschillende METC's (medisch-ethische toetsingscommissies) met de medische ethiek die de basis vormt bij mensgebonden onderzoek? Elk ander onderzoek zou al direct zijn gestopt bij het geringste signaal van twijfel aan de veiligheid van de cliënt. Bij elk experimenteel onderzoek naar een nieuwe behandeling zijn twee zaken essentieel: (1) een ondertekende informed consent en (2) een verzekering voor de cliënt als er iets misgaat. Bij het uitrollen van de vaccinatiecampagne is ondanks de veiligheidswaarschuwingen vanuit de farmaceuten bij de EMA voorbijgegaan aan beide cruciale voorwaarden. Ook werd er geen actieve surveillance opgezet naar eventuele klachten na de injectie.

16.3.2 Valse argumentatie

Terugblikkend kan worden gezegd dat er gebruik gemaakt werd van drogredenen, ofwel 'onterechte of valse argumentatie'; iets is waar omdat dat zo is. Hoe vaker het herhaald wordt, des te meer waar het wordt. Een handeling of bericht wordt gebracht als zo evident waar dat er geen onderbouwing voor nodig is. Bijvoorbeeld de verplichting om een niet-medisch mondkapje te dragen of de scholensluiting. Er

is geen bewijs dat dit virusoverdracht of ziekte voorkomt.^{45,46} ‘Nog even volhouden’, was het veelgehoorde credo van het kabinet. Of de halfslachtige verdediging van Arie Slob, de toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die stelde dat docenten massaal niet meer voor de klas zouden willen staan. Dat is puur anekdotisch, want onderzoek was daar niet naar gedaan. Op basis van sociale en emotionele argumenten heeft echter het overgrote deel van de bevolking zich langdurig onderworpen aan deze zinloze maatregelen.

Upton Sinclair (1878-1968) zei het al: ‘It is difficult to get a man to understand something, when his salary depends on his not understanding it.’

De mogelijkheid dat economische factoren binnen de medische wereld zwaarder wogen bij de beleidsvorming en maatregelen dan het welzijn van de bevolking was voor veel mensen een onmogelijke gedachte. Ondanks de vele voorbeelden hiervan uit het verleden.⁴⁷

45 Stichting Artsen Collectief (2022). Mondkapjes. <https://artsencollectief.nl/category/onderbouwing/mondkapjes-onderbouwing/>.

46 Jefferson, T., Dooley, L., Ferroni, E., Al-Ansary, L.A., Van Driel, M.L., Bawa-zeer, G.A., ... Conly, J.M. (2023). Physical interventions to interrupt or reduce the spread of respiratory viruses. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (1). DOI: 10.1002/14651858.CD006207.pub5

47 Jureidini, J. & McHenry, L.B. (2022). The illusion of evidence based medicine. *BMJ*, 376. <https://doi.org/10.1136/bmj.o702>; De Wit, D. (2021). Dossier Mexicaanse griep. *Lemniscaat*; NOS Nieuwsuur (2010, 16 november). De pandemie die geen pandemie was. www.bitcute.com/video/qlQl7Nhl0eok/; Göttsche, P.C. (2013-2021). www.deadlymedicines.dk/about/; Follow the Money (2015). Extreem dure biotech pil krijgt bittere bijsmaak. www.ftm.nl/artikelen/extreem-dure-biotech-pil-krijgt-bittere-bijsmaak; Follow the Money (2017). Gezocht: geneesmiddel tegen ziekmakend dure medicijnen. www.ftm.nl/artikelen/gezocht-geneesmiddel-tegen-ziekmakend-dure-medicijnen; Bijl, D. (2020). Het pillenprobleem. *Walburg Pers*.

16.4 Het kan anders!

16.4.1 *Ontstaan van georganiseerd tegengeluid*

De buitensporige reacties van de overheid op de coronapandemie en de gevolgen hiervan voor de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking leidden ertoe dat auteur Evelien Peeters in juli 2020 een brandbrief – ondertekend door bijna 3000 artsen en medische professionals en meer dan 20.000 burgers – aan de Tweede Kamer stuurde. Er kwam echter geen inhoudelijke reactie op uit ‘Den Haag’ of vanuit de medische platforms. Zoals in de inleiding van dit essay al beschreven kwam hieruit het AC voort, een groep betrokken professionals die zowel de medische als de maatschappelijke dialoog willen voeren vanuit de pluralistische gedachte dat elke mening gehoord mag worden en dat we als samenleving sterker worden door een open gesprek. In dat licht is het interessant om te zien dat de wereldwijde burgerjournalistiek en -wetenschap, die de afgelopen jaren sterk opkwamen, vaak accurater blijken te zijn dan de ‘officiële waarheid’.⁴⁸

Als AC zijn wij van mening dat we zullen moeten leren leven met virussen door onze weerstand te versterken, alleen gerichte maatregelen te nemen en – heel belangrijk – geen nieuwe virussen te creëren in het laboratorium. Een nieuwe crisis kan slechts worden voorkomen door een andere aanpak. En dat kan! De medici van het AC pleiten er al langer voor om nieuwe, minder medicaliserende wegen in te slaan en leefstijloplossingen meer kansen te geven. Om tot een breedgedragen nieuwe aanpak te komen pleiten wij voor open gesprekken en gezonde debatten, met andersdenkenden, burens, vrienden, familie en collega’s. Gesprekken vanuit een respectvolle basis, zonder elkaar met de woorden desinformatie, misinformatie,

48 Zie op medisch gebied bijv. sites zoals <https://doctors4covidethics.org/>, www.hartgroup.org/, www.openvaers.com/covid-data, <https://pandata.org/>, www.cebm.net/oxford-covid-19-evidence-service/ en <https://gbdeclaration.org/>.

complotdenker of antivaxer om de oren te slaan. Het doel van het gesprek is om elkaars mening te leren kennen en daarmee de tweedeling in de maatschappij te overstijgen.

Deze gezondheids crisis biedt een kans om de huidige systemen te ontleden en op een nieuwe, niet-hiërarchische, niet financieel-economisch gedreven manier het gezondheidsbeleid te optimaliseren. Daarvoor is een open, zichtbare en respectvolle dialoog noodzakelijk. Goed pluralisme, waarbij vele geluiden gehoord mogen worden. En een publieke en professionele omgeving die zelfcensuur voorkomt. Als alle partijen als uitgangspunt verbetering van de zorg hebben, dan is zo'n dialoog op voorhand al waardevol. Het AC organiseerde begin 2022 een rondetafelgesprek met medici vanuit een 'Deep Democracy'-structuur, waardoor men in staat was om naar elkaar te luisteren en dieperliggende gezamenlijke waarden en doelen te herkennen.⁴⁹ Dit is een manier om vanuit gepolariseerde systemen middels een vorm van pluralistisch denken een minderheidsmening zichtbaar te maken.

16.4.2 Hoe nu verder?

We moeten af van adviesorganen voor de overheid waarvan de leden niet onafhankelijk zijn. Er zijn in Nederland genoeg personen met verstand van zaken die de medische ethiek nog hoog in hun vaandel hebben. Transparantie in de redentatie achter en onderbouwing van besluiten en een doorlopende respectvolle dialoog met 'tegendenkers' zijn essentieel voor het behoud van goed (medisch) pluralisme. Om tot een breedgedragen aanpak te komen moet deze gebaseerd zijn op zo veel mogelijk gezichtspunten. Het is van groot belang dat er alsnog een parlementaire enquête komt. Deze werd om onduidelijke redenen 'op de lange baan geschoven' in juni 2023.⁵⁰

49 Perspectivity (z.d.). Deep Democracy. <https://perspectivity.org/nl/werk/deep-democracy/>.

50 NOS Nieuws (2023, 27 juni). Kamer schuift enquête over coronabeleid voorlopig op de lange baan. <https://nos.nl/artikel/2480512-kamer-schuift-enquete-over-corona-beleid-voorlopig-op-de-lange-baan>.

16.5 Slot

Verskillende visies en meningen bieden een grote kans om samen het beleid te optimaliseren, als er een respectvolle uitwisseling plaatsvindt en alle deelnemers aan dit gesprek de volksgezondheid voor ogen houden. Vanuit onze optiek claimen wij geen waarheid, maar stellen wij vragen en onderbouwen en delen we onze zorgen. Pluralisme houdt voor ons in dat er middels een open dialoog een balans wordt gevonden tussen alle verschillende meningen en zorgen. In dit essay hebben we verschillende kanten belicht waarbij voor ons ‘goed medisch pluralisme’ spaak liep.

De hoofdpunten zijn:

- Er waren tijdens de coronacrisis bij veel meer mensen en instituten zorgen over de proportionaliteit en subsidiariteit van de coronamaatregelen dan in het publieke debat zichtbaar was.
- Het brede inhoudelijke debat werd omzeild doordat mensen sterk werden aangesproken op belangrijke intrinsieke menselijke basiswaarden: het goed doen (opofferen) voor een ander, zorgen voor elkaar en het samen doen. Met daarbij een misplaatste aanspraak op solidariteit.
- Door het ontbreken van inhoudelijk debat, vaak als gevolg van angst voor nadelige gevolgen, heeft schadelijk overheidsbeleid ongecorrigeerd door kunnen gaan.
- Concluderend heeft er geen sprake kunnen zijn van ‘goed pluralisme’. En heeft het échte inhoudelijke wetenschappelijke debat tot op heden nog niet plaatsgevonden.

Voor de toekomst is ons advies om ervoor open te staan om doelbewust experts met een andere mening, als zogenaamde ‘tegendenkers’, uit te nodigen in de verschillende beleidsmatige en adviserende gremia. En ditzelfde te stimuleren binnen de landelijke medische koepelorganisaties. Onze ervaring is dat alle partijen hetzelfde doel voor ogen hebben, namelijk behoud en verbetering van de gezondheid binnen de schaarstekaders die daarbij bestaan. Alleen de weg erheen

en de beeldvorming ten aanzien van wat de beste invulling daartoe is, verschillen. Dit lijkt ons bij uitstek van toegevoegde waarde binnen de belangrijke discussie over het behoud van een betaalbare en kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg in Nederland!

**PLURALISME EN
VERANTWOORDELIJKHEID**

VERANTWOORDELIJKHEID IN EEN PLURALISTISCHE SAMENLEVING

Cees Zweistra

Anders dan in een monistische samenleving, is er in een pluralistische samenleving geen universeel criterium voor het ware of goede. In een pluralistische samenleving mag iedereen meedoen. Deze verworvenheid is tegelijkertijd de kwetsbaarheid van een pluralistische samenleving. Want het is niet zo dat ideeën alleen maar omarmd of afgewezen kunnen worden. Het is ook belangrijk dat ideeën bekritiseerd kunnen worden. Niet omdat ze vreemd of afwijkend zijn, maar omdat ze de toets van een moreel criterium niet kunnen doorstaan. In deze bijdrage wordt betoogd dat de zoektocht naar dit universele morele criterium een noodzakelijk update is om het pluralisme zoals we dat kennen aansluiting te laten houden bij de wereld en de uitdagingen van vandaag.

17.1 Inleiding

In een pluralistische samenleving is er ruimte voor *verschil*. We zijn allemaal anders en alleen in totalitaire, monistische samenlevingen kan het verschil niet bestaan. De mogelijkheid dat het verschil in de samenleving de kans krijgt, is de verworvenheid van een *menselijke*

samenleving.¹ In een pluralistische samenleving is er oog voor menselijke maat, voor het individu die keuzes maakt uit ‘ultieme waarden’, vanuit wat het ten diepste drijft en motiveert.² In een monistische samenleving is daar geen ruimte voor. Het particuliere en het tijdelijke van bepaalde overtuigingen hebben in een monistische samenleving plaatsgemaakt voor algemene en eeuwige waarheden waaraan het individu ondergeschikt is gemaakt. Een pluralistische samenleving veronderstelt dat mensen tot een zeker niveau ‘met rust gelaten’ moeten worden.³ Zodoende hebben mensen de tijd en ruimte om zonder inmenging van buiten te zoeken naar de ‘fundamentele morele categorieën’ van waaruit ze willen denken en handelen.⁴

In de opvatting van de filosoof Isaiah Berlin is er in een pluralistische samenleving daarom een evenwicht, tussen positieve en negatieve vrijheid, tussen de vrijheid om met rust gelaten te worden en de vrijheid om in die ontstane ruimte eigen ideeën over het goede en nastrevenswaardige te ontwikkelen. Het is op deze manier de tegenhanger van een samenleving waarin ‘een vorm van heteronomie’, het geregeerd worden door externe factoren, medebepalend is voor de keuzes van het individu.⁵

Vanuit deze noties van pluralisme rijst de vraag in welke mate er ruimte kan zijn voor ‘coronasceptische’ ideeën, en of er misschien ook sprake is van bepaalde grenzen.⁶

1 Berlin, I. (1958/1996). Twee opvattingen van vrijheid (T. Ausma, Vert.). Boom. Het citaat van Berlin luidt: ‘Pluralisme is humaner omdat het de mensen niet, zoals systeemontwerpers dat doen, uit naam van een of ander ver of incoherent ideaal van veel van de dingen berooft die zij onontbeerlijk vinden (...)’

2 Ibid., p. 82.

3 Dit is een omschrijving van de notie negatieve vrijheid. Het betekent ten minste ‘het niet gefrustreerd worden’ (ibid., p. 67).

4 Ibid., p. 82.

5 Ibid., p. 41.

6 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronasceptis in Nederland.

17.1.1 *Coronasceptis en de weerloosheid van een pluralistische samenleving*

Pluralisme is het dragende fundament in een democratisch bestel, zo klinkt ook door in het rapport *Coronasceptis in Nederland* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).⁷ Het coronabeleid was, vertaald vanuit de analyse van Berlin, vaak te monistisch. Er was te weinig ruimte voor wat het SCP omschrijft als ‘coronasceptici’. Dat zijn volgens het SCP mensen die de officiële lezing over het coronabeleid afwezen en in plaats daarvan vertrouwden op hun eigen onderzoek en alternatieve opvattingen over de aanpak van corona.⁸

Vaak werden deze alternatieve opvattingen genegeerd of weggezet als complottheorie. Soms werd ten onrechte getwijfeld aan de mentale gesteldheid van de coronasceptici. Volgens het SCP zou het echter beter passen bij het karakter van een pluralistische samenleving als de overheid meer open zou staan voor de verschillende achtergronden van coronasceptici – meer open en nieuwsgierig zou zijn.⁹ Een nieuwsgierig onderzoek zou bijvoorbeeld duidelijk maken dat er achter coronasceptische perspectieven een variëteit schuilgaat aan (legitieme) zorgen. Die zorgen hebben op hun beurt een oorsprong in institutioneel wantrouwen en gebrek aan vertrouwen in de democratie.

De open houding naar afwijkende ideeën is een noodzakelijk onderdeel van een samenleving waarin niet één enkel criterium bepaalt wat goed en normaal is. De afwezigheid van dat criterium is echter ook de achilleshiel van een pluralistische samenleving. Want als alleen het verschil, de diversiteit, een zelfstandig en maatgevend criterium is van waaruit een oordeel gevormd kan worden over ideeën, bestaat de mogelijkheid dat het kritische debat in de samenleving erodeert. Er

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasceptis in Nederland.

is immers geen criterium van waaruit dat debat gevoerd kan worden; alles is geoorloofd, zolang het een uiting is van diversiteit, van de primaire verantwoordelijkheid die je in een pluralistische samenleving hebt naar jezelf.

Op deze manier heeft een pluralistische samenleving een mate van *weerloosheid* tegenover ideeën die niet zozeer strafbaar of anderszins onwettig zijn, maar wél onverantwoordelijk. Verantwoordelijkheid in deze context is de verantwoordelijkheid naar anderen dan jezelf, het is de verantwoordelijkheid voor de wereld van nu, maar vooral ook de wereld van de toekomst.¹⁰ Het is bovendien juist de notie van verantwoordelijkheid van waaruit een criterium kan worden afgeleid voor kritiek op bepaalde vormen van coronascepsis. Het is de vraag of een pluralistische samenleving in de vorm waarin we die nu kennen, in staat is deze kritiek te ontwikkelen.

17.1.2 *Het morele vacuüm in een pluralistische samenleving*

Een pluralistische samenleving komt niet uit het niets. Het is een samenleving die zich heeft geëmancipeerd van monistische, religieuze of totalitaire ideeën over wat waar en goed is. Het is de postlevensbeschouwelijke en postreligieuze samenleving. Als samenleving waarin iedereen een kans krijgt zichzelf te zijn, is het bovendien een menselijke samenleving die in morele zin een stap vooruit is gegaan ten opzichte van monistische samenlevingen. Dat is de gedachte.

10 Jonas, H. (1979). Het principe verantwoordelijkheid: onderzoek naar een ethiek voor de technologische civilisatie (I. ten Bos, Vert.). Uitgeverij IJzer. Een toekomst-ethiek heeft in de benadering van Berlin geen plaats. Zo citeert hij met instemming Bentham: '[I]ndividuele belangen zijn de enige werkelijke belangen (...). [K]an worden aangenomen dat mensen zo absurd zouden zijn dat ze (...) de voorkeur geven aan de mens die niet bestaat, boven degene die wel bestaat (...)?' Dit laat duidelijk het tijdgebonden karakter van dit type pluralistisch denken zien, als reactie op een religieus monisme dat het heeft over de Verlossing in het hiernamaals. In het licht van de uitdagingen van de wereld van nu is de situatie eerder precies andersom.

In een pluralistische samenleving is er niet zoiets als een ‘monopolie’ op de waarheid,¹¹ er is niemand die ‘definitieve oplossingen’ heeft¹² of over eeuwige waarheden beschikt. Een pluralistische samenleving is in dat opzicht een *seculiere samenleving*.¹³ Het is een samenleving waarin heteronomie, een mate van onderwerping aan iets anders dan onszelf, geen plaats heeft. Integendeel. In een pluralistische samenleving zijn we geëmancipeerd en in staat om zonder dwang of leiding van buiten zelfstandig tot onze oordeelsvorming te komen. Dat werd ook zichtbaar in de coronacrisis.

In al hun diversiteit, zo noteert het SCP, hebben de coronasceptici met elkaar gemeen dat ze weinig vertrouwen hebben in de overheid en instituties – liever vertrouwen ze op inzichten die uit ‘eigen onderzoek’ zijn verkregen.¹⁴ Het kritisch burgerschap, het verantwoordelijkheid nemen voor jezelf, is juist in een pluralistische samenleving sterk tot ontwikkeling gekomen. Coronasceptici namen die verantwoordelijkheid en hoe zou je daar kritisch op kunnen zijn? Bij emancipatie hoort daarom ook *erkenning*. We moeten immers worden gezien en gehoord en kunnen worden in wie we zijn, in de wijze waarop we stem hebben gegeven aan onze eigenheid. Een pluralistische samenleving kan eigenlijk niet anders dan elke wijze waarop we invulling geven aan ons verschil, aan onze eigenheid, accepteren.

De samenleving – of specifieke beleidsthema’s – kan worden bekritiseerd naar de mate waarin diversiteit aan ideeën de ruimte kan krijgen. Beleid, zoals het coronabeleid, is goed wanneer het ruimte biedt voor andersdenkenden. Het is niet goed als het beleid te eenvormig, te weinig divers is.

11 Simons, M. (2022). Genealogie van het onderzoek naar complotdenken. Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit, 12(2), 20-39. https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tcc/2022/2/TCC_2211-9507_2022_012_002_002.

12 Berlin, I. (1958/1996). Twee opvattingen van vrijheid (T. Ausma, Vert.). Boom.

13 Gauchet, M. (1985/2022). De onttovering van de wereld: een politieke geschiedenis van de religie (A. Cloots, Vert.). Gompel&Svacina.

14 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronasceptis in Nederland.

Het is begrijpelijk dat we ons liever op de vlakte houden over de inhoud van ideeën en deze de ruimte geven zolang ze binnen de kaders van de wet passen.¹⁵ Vanuit welk criterium zouden we immers wél kritisch kunnen zijn op bepaalde ideeën? Het is toch juist een verworvenheid dat er geen poortwachters zijn voor het ware of goede zoals dat voor iedereen moet gelden. Wat rest is het *procedurele criterium* van ‘de nieuwsgierige overheid’.¹⁶

Hoe passend de procedurele benadering ook is bij de aard van de samenleving, het is zeer de vraag of ze ook geschikt is in het licht van de grote uitdagingen waar de samenleving voor staat. Dat gold voor de coronacrisis, maar hier kunnen onderwerpen als klimaatverandering, stikstof en doorbraken in kunstmatige intelligentie worden toegevoegd.

Want de grote crises van vandaag, waar ook de coronacrisis onder geschaard kan worden, vragen een nieuw soort morele positie, een omslag in ons morele denken. Niet primair de verantwoordelijkheid naar onszelf en de ontplooiing van onze eigenheid moet centraal komen te staan, maar juist onze verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid nemen wil zeggen dat we de bereidheid hebben deze crises aan te gaan als iets wat binnen onze *reikwijdte* ligt, binnen de sfeer van datgene waarin we kunnen handelen – waarin we onze verantwoordelijkheid kunnen nemen.¹⁷

Andersom is de onverantwoordelijke houding het ontkennen of bagatelliseren van deze crises, zodat ze op afstand blijven en niet binnen de sfeer komen van datgene waarvoor we verantwoordelijk zijn. De *pluralistische idylle* gaat er voetstoots van uit dat elke daad van scepticisme omarmd moet worden als een daad van eigenheid

15 Die rol komt in de opvatting van het SCP bijv. toe aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

16 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronascepsis in Nederland.

17 Jonas, H. (1979). Het principe verantwoordelijkheid: onderzoek naar een ethiek voor de technologische civilisatie (I. ten Bos, Vert.). Uitgeverij IJzer.

die past bij de samenleving die we hebben. Andersom is er vanuit dit perspectief alleen een houding mogelijk van het binnensluiten of juist uitsluiten van ideeën die als afwijkend kunnen worden gezien. Het procedurele criterium van nieuwsgierigheid moet vervolgens als een soort scheidsrechter waarborgen dat deze dynamiek in stand blijft. Op dit punt zit het morele tekort of het *morele vacuüm* van een pluralistische samenleving. En dat vacuüm laat zich voelen bij crises die *niet* zouden moeten dienen als een soort podium waarop we onze eigenheid kunnen etaleren, en waarbij de cruciale vraag *niet* is in welke mate die eigenheid in voldoende mate wordt erkend. De grote crises vragen om een morele respons, om een mate van verantwoordelijkheid nemen voor die crises. Verantwoordelijkheid nemen kan daarbij impliceren dat we juist iets van onszelf inleveren, dat we onszelf ondergeschikt maken aan iets wat groter is dan onszelf.

Het is daarom niet zo dat we monddood zijn of zouden moeten zijn tegenover ideeën, omdat nu eenmaal elk wettig idee omarmd moet worden als een expressie, een *totem* van de pluralistische samenleving zoals we die hebben. Een samenleving die de grote uitdagingen van onze tijd het hoofd wil kunnen bieden, heeft meer nodig dan enkel een procedureel criterium of de ondergrens van de wettigheid van ideeën. Wat we nodig hebben is een correctie op het pluralistische denken zoals we dat in de huidige vorm kennen.

17.1.3 Een update van het pluralistische denken

Het pluralistische denken is in zijn huidige vorm niet tijdloos. Wat we nodig hebben zijn criteria die maken dat er ondanks het bestaan van verschil in de samenleving, toch een gesprek mogelijk blijft over wat vanuit een moreel perspectief aanvaardbaar is of juist niet. Een samenleving waarin uitsluitend het verschil bestaat als morele categorie, is ook een samenleving waarin uiteindelijk het kritische debat verstomt. Dat debat is essentieel en gaat niet alleen over de vraag wie wel of niet mag meedoen. De inzet van het kritische debat is meer inhoudelijk en moreel gedreven. Het gaat over de vraag wat in de

samenleving wel of niet telt als het verantwoordelijkheid nemen voor een situatie die om onze verantwoordelijkheid vraagt.

Het denken over pluralisme moet met de tijd meegaan. In de wereld van nu wordt minder dan in de jaren zestig de beklemming gevoeld van monistische denkbeelden over het ware en goede. Het is eerder zo dat we toe zijn aan een correctie die het pluralistische denken aansluiting laat houden bij de actuele uitdagingen in de wereld van vandaag. In die wereld is niet de emancipatie van het individuele denken dé grote uitdaging. De vraag is eerder hoe we vanuit het individuele en particuliere ook weer terug aangehaakt kunnen worden bij iets algemeen en universeels, waaraan het individu soms ondergeschikt is en waarvoor het soms zelfs iets van zichzelf moet inleveren. Dat kan heel concreet een bepaalde vrijheid zijn, zoals bij de coronacrisis, of ook in meer abstracte zin het inperken van vrije expansie van de mens, zoals zichtbaar wordt in de stikstofcrisis.

Het is tijd om op zoek te gaan naar een nieuwe balans tussen pluralisme en een universeel moreel criterium. Daarmee wordt iets van het verdwenen monisme hersteld. Dat is echter geen stap terug, maar juist een stap vooruit, want ook ideeën (zoals die van de pluralistische samenleving) die ooit avant-garde waren, kunnen worden achterhaald door de werkelijkheid waarin we leven.

Gezien de aard van de grote uitdagingen van onze wereld, ligt het voor de hand dat universele criterium te zoeken in de notie verantwoordelijkheid. Die zoektocht is de noodzakelijke update die het pluralisme in de wereld van vandaag moet krijgen. Het belang van die correctie wordt ook zichtbaar in het debat rond complottheorieën, dat zich evenals de discussie over coronasepsis ten onrechte heeft versmald tot een debat over openheid tegenover geslotenheid, acceptatie van het nieuwe en vreemde of juist een vorm van conservatisme. Dat is een niet te verdedigen verdraaiing van de problematiek. Het is immers zo dat complottheorieën gezien kunnen worden als morele posities, als uitspraken over wat het goede is voor de samenleving.

En als morele posities kunnen ze worden bekritiseerd vanuit de notie verantwoordelijkheid.

17.2 Van buitensluiten naar kritiek op afwijkende ideeën

Zoals ook rond coronasceptici, is er een breedgedragen pleidooi om complotdenkers te beschouwen als kritische, sceptische burgers die niet anders doen dan de officiële lezing van bepaalde (historische) gebeurtenissen bevragen.¹⁸ Of dat nu gaat om corona, 5G of graan-cirkels.

Het pleidooi rond de rehabilitatie van complotdenkers doet een poging hen 'te beschermen' tegen aanvallen vanuit het dominante denken die de complotdenker marginaliseren.¹⁹ Het beschermen van complotdenkers tegen 'het monopolie' van het dominante denken komt daarbij neer op een vorm van het verdedigen van het recht van de complotdenker de staat te bekritisieren. Wie heeft immers het recht 'poortwachter van de waarheid' te zijn?

Wanneer de discussie rond acceptatie van sceptische ideeën of complottheorieën rond corona (hier kunnen klimaatverandering, immigratie en de oorlog Rusland-Oekraïne worden toegevoegd) wordt ingestoken vanuit het criterium insluiten of buitensluiten, wordt het debat rond complottheorieën op een verkeerde leest geschoeid. De discussie gaat dan niet langer over de inhoud van het complotdenken, of over de vraag of het complotdenken een *juiste manier is* om bepaalde verantwoordelijkheden op je te nemen. Het gaat er vanaf dat moment om in welke mate je open-minded bent of juist gesloten, een verdediger van de open samenleving of een relikwie uit vroeger tijden toen monistische ideeën bepaalden wat wel en niet goed was.

18 Harambam, J., Kuiper, M. & Vaessen, R. (2021). The truth is out there. Uitgeverij Volt.

19 Simons, M. (2022). Genealogie van het onderzoek naar complotdenken. Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit, 12(2), 20-39. https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tcc/2022/2/TCC_2211-9507_2022_012_002_002.

Aan de ene kant van het debat zijn er de strenge poortwachters die mensen willen buitensluiten door complotdenkers eventueel te pathologiseren, te diskwalificeren en zo tot zwijgen te brengen.²⁰ Aan de andere kant van het debat zijn de vrije geesten, de beschermers van kritiek en het open karakter van het debat in een pluri-forme samenleving.

Maar de discussie rond coronascepsis en/of complottheorieën zou niet (alleen) moeten gaan over de vraag in welke mate je een verdiger bent van openheid en kritiek aan de ene kant en geslotenheid en dogmatisch monisme aan de andere kant. Dat is de versmalling, het morele tekort van de pluralistische samenleving in haar huidige, gedateerde vorm. Je bent immers niet kritisch op complottheorieën omdat ze afwijkend zijn, maar heel vaak omdat ze onverantwoordelijk zijn. Omdat ze een ontkenning zijn van de realiteit van een bepaald probleem, omdat ze een poging zijn de sfeer van datgene waarvoor je verantwoordelijk bent te verkleinen.

Het complotdenken, zeker in de vorm waarin we dat vandaag de dag kennen, is niet zelden een specifieke vorm waarin mensen verantwoordelijkheid nemen voor een situatie, een historische gebeurtenis of een grote nationale of internationale crisis. Wanneer je specifieke complotdenkers of complottheorieën bekritiseert, doe je dat niet omdat ze er niet mogen zijn, omdat ze wel of juist niet de procedurele toets van wettigheid kunnen doorstaan. De kritiek is er vanuit een *moreel* standpunt, vanuit het idee dat er überhaupt morele standaarden bestaan voor de wijze waarop mensen in de wereld staan en verantwoordelijkheid nemen voor de wereld.

Als de discussie rond complotdenken, coronascepsis of institutioneel wantrouwen wordt gevoerd langs het procedurecriterium van binnensluiten of buitensluiten, wordt de echte pijn van het debat vermeden. Die pijn gaat namelijk niet over de vraag of een opvatting wel

20 Vgl. Dentith, M. (2018). *Taking conspiracy theories seriously*. Rowman & Littlefield.

voldoende *mainstream* is en zelfs niet over de vraag of die opvatting waar is, de echte pijn zit hem in de vraag of een opvatting *moreel wel de juiste is*. Als het debat langs deze weg wordt ingestoken, wordt duidelijk dat het mogelijk is kritiek te ontwikkelen op opvattingen die kunnen worden omschreven als coronasceptisch of ronduit als complottheorieën.

Deze invalshoek is ongemakkelijk, omdat het van ons vraagt een moreel standpunt in te nemen.

17.3 Het ongemak met een morele duiding van afwijkende ideeën

Een pluralistische samenleving komt niet uit het niets, maar is een reactie op religieuze of totalitaire samenlevingen waarin één enkel criterium voor iedereen kan bepalen wat het goede is. De winst van een pluralistische samenleving is nu juist dat er een veelheid van opvattingen bestaat, die bovendien ook niet met elkaar verenigbaar zijn.

In een pluralistische samenleving weet je *zélf* wat het goede is. Niemand heeft in die samenleving de waarheid of het goede definitief in pacht. Dat is geen gemis, maar juist winst, zo is vaak de gedachte. Het ongemak met het moraliseren is dat het lijkt alsof een stap terug wordt gedaan, alsof de vooruitgang van het pluralisme teniet wordt gedaan. Daar zit de ongemakkelijkheid van de morele positie en tegelijk het comfort van de positie die pleit voor inclusie van om het even welke afwijkende ideeën. Dat laatste pleidooi is immers passend bij de structuur en inrichting van de democratische samenleving zoals wij die hebben.

Toch valt aan een morele duiding van bepaalde afwijkende ideeën niet te ontkomen. Het is niet alleen maar een expressie van kritisch burgerschap, wanneer je beweerde dat corona een hoax was en de

coronamaatregelen onderdelen van de Great Reset.²¹ Het zijn niet zomaar omfloerste stemmen van bezorgdheid en burgerlijk wantrouwen die ervan overtuigd zijn dat we worden geregeerd door reptielen of pedofielen. Deze opvattingen zijn ook niet per se onwaar, tenzij je meent dat het een zinnige exercitie is om met feiten te weerleggen dat koningin Elizabeth een écht mens was, en niet een ‘reptilian’ zoals complotdenker David Icke meent.²² Het is minstens óók zo dat veel stemmen in het spectrum van de complotdenkers en (corona)sceptici een specifieke manier zijn waarop verantwoordelijkheid wordt genomen voor een situatie. En hoe ongemakkelijk het ook is, een situatie *kan* erom vragen dat we de wijze bekritisieren waarop er via complottheorieën verantwoordelijkheid wordt genomen voor de situatie. De immer uitgestoken hand en het altijd luisterende oor van de pluralistische samenleving ontzeggen ons ten onrechte de mogelijkheid ideeën te bekritisieren als verkeerde manieren van verantwoordelijkheid nemen voor situaties, historische gebeurtenissen en grote crises. En dat geldt bij uitstek ook voor complottheorieën.

17.4 Complotdenken als een morele daad

Volgens sommigen zijn complottheorieën onware analyses van historische gebeurtenissen.²³ Anderen zien het complotdenken als een politiek instrument dat zwakkeren in de samenleving inzetten om met hun verlies om te gaan.²⁴ Nog weer anderen zien het complotdenken als een existentiële daad waarmee zin wordt gegeven aan ‘absurd’ lijkende gebeurtenissen, of waarmee een mate van eenheid wordt geschapen in een steeds chaotischer lijkende wereld.²⁵ Wat deze laat-

21 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronasepsis in Nederland.

22 Icke, D. (2020). *The answer*. David Icke Books.

23 Braeckman, J. & Boudry, M. (2011). De ongelovige Thomas heeft een punt. Houtekiet.

24 Uscinski, J. & Parent, J. (2014). *American conspiracy theories*. Oxford University Press.

25 Keely, B. (1999). Of conspiracy theories. *The Journal of Philosophy*, 96(3), p. 109-126. <https://doi.org/10.2307/2564659>; Harambam, J., Kuiper, M. & Vaessen, R. (2021). The truth is out there. *Uitgeverij Volt*.

ste invalshoeken betreft zou gezegd kunnen worden dat het min of meer neutrale en op zijn minst ook erg begrijpelijke manieren zijn om ons te verhouden tot een situatie. Hoe zouden we iemand zijn eigen, persoonlijke manier kunnen ontzeggen om met een situatie om te gaan? En is het ook niet fijn en lovenswaardig dat we in onze uitingen creatief en vaak ook innovatief zijn?²⁶ Het morele perspectief maakt de discussie ingewikkelder en ongemakkelijker, maar daarmee niet minder belangrijk.

Het is immers niet moeilijk om het complotdenken óók te zien als een morele daad, een specifieke manier waarop je verantwoordelijkheid neemt voor grote crises zoals corona, stikstof of klimaatverandering. En als morele daad is het complotdenken niet zomaar neutraal, maar in principe bekritiseerbaar. In elk geval is dat mogelijk vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid. Want je neemt alleen verantwoordelijkheid als je zorg draagt voor de situatie, en als je bij het nemen van je zorg voor de situatie de duurzaamheid van de wereld op het oog hebt – verantwoordelijkheid is daarom altijd toekomstgericht en begaan met iets anders dan onszelf.²⁷

Het complotdenken, in alle diversiteit die er overigens bestaat, is een middel dat door groepen in de samenleving gebruikt *kan* worden om de sfeer van datgene waarvoor we verantwoordelijk zijn te vergroten, te verkleinen en op zijn minst te *controleren*.

De discussie rond complottheorieën is daarom niet alleen een discussie over de vraag wat nog waarheid is, wat de feiten zijn en wat niet. Het zou eerder moeten gaan over de vraag wat het betekent om verantwoordelijkheid te nemen voor crises, en of het complotdenken een *juiste* manier is om dat te doen en wie dat kan of moet bepalen.

26 Simons, M. (2022). Genealogie van het onderzoek naar complotdenken. Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit, 12(2), 20-39. https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tcc/2022/2/TCC_2211-9507_2022_012_002_002.

27 Vgl. Jonas, H. (1979). Het principe verantwoordelijkheid: onderzoek naar een ethiek voor de technologische civilisatie (I. ten Bos, Vert.). Uitgeverij IJzer.

17.5 Het gesprek over de juiste verantwoordelijkheid

De notie van verantwoordelijkheid is een cruciale en noodzakelijke aanvulling op de notie van eigenheid die centraal staat in een pluralistische samenleving. De pluralistische samenleving van ooit, die vooral de emancipatie van het individu op het oog had, is aan noodzakelijk onderhoud toe. De grote crises van nu vragen immers minder om eigenheid en meer om verantwoordelijkheid – het klassieke pluralisme is niet langer passend bij de wereld van nu. Daarom moeten onze ideeën over pluralisme in lijn worden gebracht met de situatie van nu. Dat betekent minstens dat er gesprek gaande moet zijn over wat het betekent om voorbij de zorg voor onszelf en onze eigenheid invulling te geven aan de zorg voor iets anders dan onszelf, aan de verantwoordelijkheid.

Als criterium voor moreel juist handelen is de notie van verantwoordelijkheid noodzakelijk en passend bij de wereld van nu. De vraag blijft wel steeds wat het betekent om in concrete situaties wel of niet onze verantwoordelijkheid te nemen. Dat is de kern waar het publieke debat in de samenleving en in de politiek over moet gaan. Dat is geen beleidsmatig, formeel gesprek over de vraag of iedereen wel in voldoende mate gezien en gehoord is. Het is een pijnlijker gesprek en dat geldt voor alle deelnemers.

Het is immers niet zo dat het evident is wat de juiste manier van verantwoordelijkheid nemen is. Het is ook niet zo dat de overheid altijd de juiste verantwoordelijkheid neemt. Integendeel. De wijze waarop de overheid omgegaan is met de slachtoffers van de aardbevingen in Groningen en de toeslagenaffaire heeft dat meer dan duidelijk gemaakt. Daar zit ook de pijn van een politiek debat over verantwoordelijkheid. Het aan de orde stellen van verantwoordelijkheid maakt altijd dat de vraag als een *boomerang* terugkomt: wat heb jij zelf gedaan voor deze situatie, op welke manier is je handelen ingegeven geweest door de maatstaf van de zorg voor de duurzaamheid van de wereld waarin we leven?

Er is geen scheidsrechter die definitief beslist over wat de juiste verantwoordelijkheid is. Die verworvenheid kunnen we in elk geval erven van de pluralistische samenleving. Maar in de *postpluralistische* samenleving is in elk geval gewonnen dat we de oude angst voor het moraliseren van ons hebben afgeschud. Dat is een niet meer dan logische stap. De pluralistische samenleving verhoudt zich immers niet langer tot monistische varianten, maar tot zichzelf, tot haar eigen pluralistische geschiedenis. In die ontwikkeling is het passend dat onze samenleving tot een vorm van zelfreflectie komt en de vraag aan de orde stelt of het niet tijd is haar eigen grondslagen te herijken.

De angst voor het morele debat is wat een pluralistische samenleving verlamt en waardoor het kritische gesprek erodeert. Het zou een stap voorwaarts zijn als we de *moed* ontwikkelen dat debat weer op gang te brengen. Niet vanuit een definitief en zeker weten wat het goede is. Ook niet vanuit eeuwige waarheden over wat het precies in elke situatie betekent om je verantwoordelijkheid te nemen. Maar wel vanuit het idee dat de kritiekloze omarming van elke uiting van eigenheid en verschil gedateerd is en de aansluiting mist bij de uitdagingen in de wereld van nu.

Het gesprek over verantwoordelijkheid is primair een politiek gesprek. Er bestaan verschillende ideeën over wat het is om verantwoordelijkheid te nemen voor de wereld van nu en in de toekomst, en het is belangrijk dat die ideeën botsen, zolang de ondertoon van verantwoordelijkheid intact blijft. De positie van morele lethargie, waarin we monddood staan tegenover elke expressie van eigenheid, is een positie die de wereld zich niet langer kan veroorloven. De vraag is wat dit concreet kan betekenen voor het handelen van politiek en bestuur.

De concretisering van het debat over verantwoordelijkheid

Het debat over de grote crises waar we voor staan, wordt vaak gevoerd langs technisch-beleidsmatige weg. Zo stelde de overheid bij de coronacrisis dat mondkapjes of vaccins goed werkten en daarom

geschikt waren corona het hoofd te bieden. Coronasceptici trokken de werking van beide in twijfel en stelden dat er heimelijk andere motieven waren.²⁸ Ook rond bijvoorbeeld de stikstofcrisis is er een debat over de vraag of de vastgestelde grenswaarden voor stikstofdepositie wel of juist niet hoog genoeg zijn.²⁹

Door de discussie technisch te maken kunnen de partijen in het debat om de hete brij heen draaien. De kern van het debat gaat immers niet over de vraag of vaccins werken, hoe hoog stikstofwaarden mogen zijn, of de vraag of het Nederlandse aandeel in klimaatmaatregelen op mondiale schaal zoden aan de dijk zet. De kern van het debat gaat over de vraag wat het betekent om verantwoordelijkheid te nemen voor de crisis die voorligt.

Morele discussies worden in de praktijk geoutsourcet aan de veronderstelde neutraliteit van wetenschap en technologie. Dat heeft als voordeel dat je als overheid, politiek of scepticus in zekere zin verborgen kunt blijven. Je hoeft niet naar buiten te komen met de kwetsbaarheid die inherent is aan een morele stellingname. Tegelijk heeft dit wel een prijs. Want de daadkracht die nodig is om crises het hoofd te bieden, vraagt juist om eigenaarschap, om het op je nemen of juist afwijzen van bepaalde verantwoordelijkheden. Het politieke debat zou moeten gaan over wat dát betekent, en niet over de vraag of een mondkapje wel of niet werkt, en of de grens van stikstofwaarden nu op 0,07 gram moet liggen, hoger of juist lager.

Concreet betekent dit vooral een perspectiefverschuiving. Vanuit een moreel perspectief zijn coronasceptici geen mensen die thuishoren in een pluralistisch landschap, maar mensen met een bekritisbaar

28 Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Coronasceptis in Nederland.

29 Jaspers, A. (2023). De stikstoffuik. Uitgeverij Blauwburgwal. Volgens wetenschapsjournalist Jaspers is de stikstofcrisis een probleem dat we zelf gecreëerd hebben door het stellen van onhaalbaar hoge grenswaarden voor stikstofdepositie. Het gaat dus nadrukkelijk niet over de vraag wat er nodig is om zorg te dragen voor de weinige natuur die nog rest in Nederland.

moreel vertrekpunt. Zoals ook de overheid niet iets is wat we wel of niet vertrouwen omdat de boodschap klopt, maar iets waar we wel of niet achterstaan, omdat we vinden dat de overheid het juiste doet om een crisis het hoofd te bieden. En politici verschijnen niet als leugenaars of waarheidssprekers, maar als mensen met wie je het oneens bent of juist niet, vanwege de verantwoordelijkheid die ze willen nemen voor een crisis.

De winst van de perspectiefverschuiving is dat het debat gaat over waar het over móét gaan, over de vraag wat de juiste verantwoordelijkheid is. Dat vergt wel de durf en daadkracht om het langgekoesterde taboe op het moraliseren in het publieke domein te doorbreken.

UITINGSVRIJHEID EN PLURALISME IN HET PUBLIEKE DISCOURS. DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT IN TIJDEN VAN (POST)CORONA

Marloes van Noorloos

Bij de aanpak van uitlatingen in verband met de coronapandemie rijst regelmatig de vraag naar de grenzen van de uitingsvrijheid: denk bijvoorbeeld aan de verspreiding van complottheorieën over corona en het dreigen met ‘tribunalen’. Wat voor lessen kunnen we trekken uit de coronacrisis over het reguleren van dit soort uitlatingen in het publieke debat? Hoe kunnen we als democratische rechtsstaat het beste omgaan met het grijze gebied van (gezondheids)misinformatie, complotdenken en intimidatie zonder pluralisme tekort te doen?

18.1 De ‘infodemie’

De rechtbank Den Haag veroordeelde de bekende complotdenker Micha Kat in april 2023 tot een gevangenisstraf van 28 maanden

(waarvan vier voorwaardelijk) en een contactverbod van drie jaar wegens verschillende opruiende en bedreigende berichten op sociale media.³⁰ In livevideo's op socialemediakanalen toonde hij onder meer hoe OMT-voorzitter Jaap van Dissel – door de complotdenker beschuldigd van het aansturen van een wereldwijd satanisch kindermisbruiknetwerk – onderweg op de fiets werd gefilmd, terwijl Kat in voice-over zei: 'Wisten jullie trouwens dat je als burgers gewoon mensen kan arresteren? (...) Koop gewoon van die tiewraps bij de bouwmarkt, van die grote, van die dikke en zorg dat je in groepjes verenigt en trek ze maar van de straat.' Van Dissel gaf in zijn slachtofferverklaring aan dat hij zich niet meer vrij in de publieke ruimte kan bewegen en continu moet worden beveiligd.

Op 17 november 2021 beet FVD-Kamerlid Van Houwelingen D66-Kamerlid Sjoerdsma de woorden 'Uw tijd komt nog wel, want er komen tribunalen' toe in het kader van een discussie over de coronamaatregelen, waarna het debat kort werd geschorst.³¹ Van Houwelingen had het over corona als 'een grote hoax'. Sjoerdsma ontving na deze uitlatingen doodsbedreigingen.³²

Facebook geeft in zijn communityrichtlijnen aan dat het platform onjuiste informatie over COVID-19 zal verwijderen in landen waar volgens de lokale autoriteiten nog steeds een noodsituatie bestaat: zo mogen gebruikers daar niet beweren dat COVID-19 minder gevaarlijk is voor mensen dan een gewone griep of verkoudheid, en wordt een bericht als 'Neem vitamine C – het geneest COVID-19' niet toegestaan.³³ Tot juni 2023 gold dergelijk beleid nog wereld-

30 Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:4915. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:4915>.

31 NOS (2021, 17 november). Van Houwelingen (FvD) dreigt Sjoerdsma (D66) met tribunalen. <https://nos.nl/artikel/2406005-van-houwelingen-fvd-dreigt-sjoerdsma-d66-met-tribunalen>.

32 Quekel, S. (2022, 16 september). D66'er Sjoerdsma in rechtbank: 'Met dood bedreigd na tribunalen-uitspraak Van Houwelingen (FvD)'. Algemeen Dagblad.

33 Facebook (2023). Updates en beschermingen voor het COVID-19-beleid. www.facebook.com/help/230764881494641/?helpref=uf_share.

wijd, maar de onafhankelijke Oversight Board (ingesteld door het moederbedrijf Meta) adviseerde dit beleid te versoepelen zodra de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de pandemie niet langer als noodsituatie voor de internationale volksgezondheid kwalificeerde.³⁴

Corona-activist Willem Engel werd op 20 januari 2023 door de rechtbank Rotterdam vrijgesproken van de meeste uitlatingen waarvan hij werd verdacht (behalve voor het oproepen tot deelname aan een verboden coronademonstratie): zo kwalificeerde de rechtbank zijn tweet ‘Nee tegen de prikbusen. Zorg ook dat je alle medewerkers fotografeert. Voor later zullen we maar zeggen’ als niet opruiend, omdat de uitlating niet naar een strafbaar feit verwijst. Hetzelfde gold voor het Facebookbericht ‘Even een doe opdracht tussendoor. Er is toch weer een verzorgingstehuis op slot gegaan. [naam-plaats-telefoonnummer] (...)’³⁵

De WHO betitelde de coronapandemie al in 2020 als ‘infodemie’, omdat ze gepaard ging met een stortvloed aan online en offline informatie die op zijn zachtst gezegd niet altijd even goed onderbouwd was en die volgens de WHO een bedreiging vormde voor de volksgezondheid.³⁶ Nu waren termen als ‘nepnieuws’, ‘post-truth’ en ‘alternatieve waarheden’ ook vóór de pandemie al in zwang, maar de coronacrisis legde pijnlijk bloot hoe onwaarheden en complottheorieën via sociale media razendsnel hun weg konden vinden door ‘fabeltjesfuiken’ en echokamers en met behulp van invloedrijke figuren.

34 Oversight Board (2023). Oversight Board publishes policy advisory opinion on the removal of COVID-19 misinformation. www.oversightboard.com/news/739141534555182-oversight-board-publishes-policy-advisory-opinion-on-the-removal-of-covid-19-misinformation.

35 Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2023:259>.

36 World Health Organization (2020, 23 september). Managing the COVID-19 infodemic: promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation. www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation.

Na de coronapandemie is de golf van onvrede bepaald niet gaan liggen. Onlangs waarschuwde de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)³⁷ dat ‘anti-institutioneel extremisme’ – een vorm van extremisme die volgens de dienst is ontstaan uit het radicaliseren van een deel van het antioverheidsprotest tegen (onder meer) de coronamaatregelen – een langetermijnbedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat. Complottheorieën over het bestaan van een kwaadaardige elite (onder wie politici, journalisten, wetenschappers en rechters) die de bevolking doelbewust onderdrukt en daartoe crises in scène zet (denk aan het World Economic Forum en de Great Reset), vermengd met verdenkingen van kindermisbruik en satanistische rituelen (QAnon), hebben veel aanhang verworven en dat is na de coronacrisis alleen maar toegenomen. Antisemitische stereotypen zijn daarbij nooit ver weg en er vindt bovendien vermenging plaats met extreemrechtse groeperingen en gedachtegoed. Zulke denkbelden worden daarnaast steeds meer genormaliseerd, mede door invloedrijke figuren zoals politici. Onder het ‘kwaadaardige elite’-narratief worden bovendien steeds nieuwe thema’s geschaard, zoals de stikstofcrisis en de oorlog in Oekraïne.³⁸ Door de snelle ontwikkelingen in kunstmatige intelligentie kunnen dit soort gevaren toenemen – denk aan de oneindige mogelijkheden om snel nepberichten te creëren en verspreiden.

De coronapandemie is een belangrijke aanjager geweest voor complottheorieën – gerelateerd aan virus en vaccinatie, maar ook breder – en gaf tevens een nieuwe impuls voor overheden, internationale organisaties en socialemediaplatforms om desinformatie (het doelbewust verspreiden van incorrecte informatie om te misleiden) en misinformatie (het verspreiden van incorrecte informatie zonder schadelijke bedoelingen) aan te pakken. Bovendien is tijdens de pandemie het aantal strafzaken in Nederland ter zake van opruiing en bedreiging enorm gestegen, mede in verband met vanwege covid

37 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023). Jaarverslag 2022.

38 Ibid.

verboden demonstraties en de avondklokrellen.³⁹ In 2022 zijn deze aantallen weer gedaald, maar ze zijn nog steeds hoger dan vóór de pandemie. Overigens proberen sommige groepen coronacritici zelf aan te dringen op vervolging van gezagsdragers voor uitingsdelicten, maar tot nu toe tevergeefs: zo is er aangifte gedaan tegen voormalig Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Hugo de Jonge wegens ‘vele denigrerende, kwetsende en polariserende uitlatingen (...) ten aanzien van mensen die zich niet willen laten vaccineren’.⁴⁰

Bij de aanpak van uitlatingen in verband met de coronapandemie rijst regelmatig de vraag naar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting (of beter: uitingsvrijheid, want dit grondrecht beschermt meer dan meningen alleen). Sommige uitlatingen staan zodanig dicht bij daadwerkelijk geweld dat het vanuit rechtsstatelijk perspectief weinig controversieel is om ze strafrechtelijk aan te pakken: denk aan bedreigingen tegen zorgpersoneel, publieke figuren en politici (die de afgelopen jaren enorm in aantal zijn toegenomen) en het direct opruien tot de avondklokrellen. Niettemin is er een aanzienlijk grijs gebied. Dat maakt het van belang te onderzoeken wat we voor lessen kunnen trekken uit de coronacrisis over het reguleren van uitlatingen in het publieke debat en welke rol grondrechten – met name de uitingsvrijheid – daarbij spelen.

Dat geldt zeker voor het bestrijden van ‘onjuiste informatie’, want wie bepaalt wat onjuist is, en moeten we onjuiste informatie wel willen verbieden? Het verspreiden van misinformatie, desinformatie en complottheorieën is op zichzelf niet strafbaar in Nederland; er zijn dan ook geen vervolgingen voor bijvoorbeeld het ontkennen van COVID-19 op zichzelf. Bijkomende omstandigheden kunnen maken

39 Openbaar Ministerie. (2022). OM Jaarbericht 2021. OM Jaarbericht 2021 | Jaarverslag | Openbaar Ministerie.

40 Openbaar Ministerie (2022). Beoordeling aangifte mbt Hugo de Jonge. HO 15.GAN.39004.

dat er bijvoorbeeld sprake is van opruiing tot strafbare feiten,⁴¹ aanzetten tot haat,⁴² bedreiging⁴³ of smaad.⁴⁴ Dat wil niet zeggen dat er niets tegen mis- of desinformatie gedaan wordt, maar dan eerder in de sfeer van moderatie door online platforms zoals Facebook, mede onder druk van nationale en internationale autoriteiten.

Het openbaar maken van telefoonnummers en adressen van bijvoorbeeld politici om te intimideren – ‘doxing’ – is in Nederland evenmin strafbaar, maar daartoe is wel een wetsvoorstel in behandeling.⁴⁵

Ook andere typen uitlatingen in het kader van de coronacrisis riep vragen op over de grenzen aan de uitingvrijheid, zoals het vergelijken van de coronamaatregelen met de Tweede Wereldoorlog: de rechtbank Amsterdam oordeelde in een civiele zaak dat Tweede Kamerlid Thierry Baudet berichten op sociale media moest verwijderen waarin hij de coronamaatregelen vergeleek met de Holocaust.⁴⁶ Hij combineerde de tekst ‘De ongevaccineerden zijn de nieuwe joden, de wegstrijkende uitsluiters zijn de nieuwe nazi’s en NSB-ers’ met een beeld waarop aan de ene kant een foto te zien was van een kind met Jodenster in de getto van Łódź voorafgaand aan deportatie en daarnaast een foto van een kind in een pietenpak, dat symbool stond voor ongevaccineerde kinderen die in zijn beleving niet meer naar de sinterklaasintocht zouden mogen komen. De rechtbank vond dat Baudet daarmee het menselijk leed van de Joden tijdens de Holocaust en de herinnering daaraan heeft geïnstrumentaliseerd en zich daarmee onnodig grievend en onrechtmatig heeft uitgelaten jegens Holocaust-overlevenden en nabestaanden.

41 Wetboek van Strafrecht, artikel 131.

42 Wetboek van Strafrecht, artikel 137d.

43 Wetboek van Strafrecht, artikel 285.

44 Wetboek van Strafrecht, artikel 261.

45 Kamerstukken I, 36 171, nr A. (2022, 7 juli). Wetsvoorstel Strafbarestelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36171-A.pdf>.

46 Rechtbank Amsterdam. (2021, 15 december). ECLI:NL:RBAMS:2021:7392. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:7392>.

Naast het strafrecht en civiele procedures zijn ook andere juridische middelen ingezet en soms op creatieve nieuwe manieren, zoals ‘online gebiedsverboden’, waarbij burgemeesters de online aanstichters van rellen in de publieke ruimte verbieden om dergelijke uitlatingen op socialemediaplatforms nogmaals te doen. De inzet van dit middel heeft wel tot kritiek geleid vanwege de uitingsvrijheid: hoever mogen burgemeesters hierin gaan?⁴⁷

Dit leidt ons tot de vraag: hoe kan een democratische rechtsstaat het beste omgaan met dit grijze gebied van (gezondheids)desinformatie, complotdenken en intimidatie zonder pluralisme tekort te doen? Ik zal in dit essay laten zien dat de uitingsvrijheid essentieel is, óók in een crisissituatie als deze. Toch kan het beperken van uitlatingen soms van belang zijn, juist ook om pluralisme in opvattingen te laten floreren in het publieke debat. Bij het navigeren door het grijze gebied tussen uitingsvrijheid en haar beperkingen zal ik ingaan op verschillende vormen van overheidsoptreden (van strafrechtelijke vervolging tot het beïnvloeden van het moderatiebeleid van socialemediabedrijven) tegen verschillende typen uitlatingen (van onjuiste gezondheidsinformatie tot verregaande complottheorieën en bedreigingen) door verschillende typen (post)coronacritici.

18.2 (Waarom) is pluralisme nastrevenswaardig?

Het omgaan met een pluraliteit aan ideeën, belangen en visies is een basiskenmerk van een liberale democratie. Daartoe zijn fundamentele vrijheden – met name de uitingsvrijheid en de vrijheid van betoging – van groot belang. Repressieve middelen zoals het strafrecht dienen dan ook slechts terughoudend te worden ingezet. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vooropstelt: de uitingsvrijheid is van toepassing ‘not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a

⁴⁷ College voor de Rechten van de Mens. (2023, 5 april). Gespreksnotitie rondetafelgesprek online gebiedsverbod.

matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society”.

De staat wordt geacht een zekere neutraliteit te betrachten ten aanzien van verschillende levensvisies:⁴⁸ de autoriteiten bezitten niet het morele gelijk en kunnen bovendien eigen belangen hebben bij het sturen of beperken van het publieke debat. Het tolerantieprincipe is dan ook essentieel om samenleven mogelijk te maken ondanks allerlei conflicterende opvattingen over feiten en waarden, waarbij burgers ook nog eens verschillende belangen kunnen hebben. De staat is uiteraard niet geheel neutraal, in die zin dat hij wel degelijk bepaalde basiswaarden uitdraagt en hoog dient te houden. Denk aan fundamentele rechten en de democratische rechtsstaat zelf, waaronder het principe dat conflicten met woorden worden opgelost en het geweldsmonopolie bij de staat ligt. De kernvraag is dan ook hoever tolerantie voor extreme en radicale uitlatingen zou moeten gaan. Dat de autoriteiten gerechtigd zijn zekere grenzen te stellen aan fundamentele vrijheden – zoals wanneer mensen hun eigen levensvisie met geweld aan anderen willen opdringen – is weinig controversieel, maar waar die grens precies zou moeten liggen, is daarmee nog niet bepaald, zo laten enkele van de bovenstaande voorbeelden zien.

Hoewel een acute crisissituatie in het algemeen eerder legitimeert tot vrijheidsinbreuken, is de uitingsvrijheid juist essentieel om het gesprek gaande te houden in een situatie waarin verschillende groepen in de samenleving er qua waarden, belangen en feitenopvattingen zo anders in staan als het geval was in de coronapandemie. Als zelfs het publieke gesprek over wat ons scheidt en wat ons bindt wordt gecriminaliseerd, wordt een democratische afweging tussen die waarden en belangen wel erg lastig gemaakt.

48 Waldron, J. (1993). *Liberal rights, collected papers 1981-1991*. Cambridge University Press.

18.3 De noodzaak van restricties aan de uitingsvrijheid

De andere kant van de medaille is dat óók in een liberale staat het beperken van bepaalde uitingsvormen soms noodzakelijk wordt geacht. Daarbij wordt vaak als uitgangspunt gehanteerd dat *strafrechtelijke* regulering van uitlatingen enkel gerechtvaardigd is als dat type uitlatingen (potentieel) kan leiden tot onrechtmatige schade (Mill's 'harm principle') aan (de belangen van) individuen.⁴⁹ Ook als het risico op schade door uitingen meer indirect is – bijvoorbeeld als iemand een groter publiek probeert op te ruien om strafbare feiten te plegen, al is nog niet zeker of ze daarnaar zullen luisteren –, wordt criminalisering veelal gerechtvaardigd geacht (althans, tot op zekere hoogte).

In de coronacrisis is vaak gewezen op het risico op schade aan de *volksgezondheid* als gevolg van de snelle verspreiding van onjuiste informatie over het virus, de behandeling en vaccinaties. Dat roept de vraag op welke mate van gevaar voor gezondheidsschade beperkingen van het verspreiden van onjuiste informatie legitimeert. Veel ongevaccineerden die erg ziek werden van het coronavirus hadden later spijt en wezen erop dat ze graag beter geïnformeerd zouden zijn en werden misleid door berichten op sociale media.⁵⁰ Nepnieuws verspreidt zich online razendsnel – wel zes keer sneller dan ware berichten⁵¹ – en het online zoeken naar informatie over het virus leidde in 2020 al snel naar onjuiste berichtgeving.⁵² Dat er dan een belangrijke rol voor de overheid ligt in de sfeer van voorlichting is evident, maar dat de overheid daadwerkelijk de verspreiding van

49 Feinberg, J. (1987). *The moral limits of the criminal law*, Volume I: harm to others. Oxford University Press; Persak, N. (2007). *Criminalising harmful conduct: the harm principle, its limits and continental counterparts*. Springer.

50 Healy, J. (2021, 31 juli). After they spurned vaccines, Covid crept in. then, regret. N.Y. TIMES.

51 Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018, 9 maart). 'The spread of true and false news online', SCIENCE 9, 359(6380), 1146-1151.

52 Van Gool, R. & van de Ven, C. (2020). 'Wij zijn het nieuwe nieuws', De Groene Amsterdammer 38.

onjuiste informatie zou verbieden, is erg controversieel. Nog los van de moeilijkheid en gevoeligheid van het bepalen wat ‘onjuist’ is: tussen uiting en mogelijke schade zitten behoorlijk wat mediërende factoren. Welke andere informatie hebben we tot onze beschikking en welke vooronderstellingen hebben onze ontvankelijkheid voor deze informatie al gevormd? Moet daadwerkelijk een gemiddelde persoon die beweringen doet over corona als een hoax en vaccins als vergif strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, omdat zo’n uitlating uiteindelijk een bouwsteentje kan zijn in het verlagen van de bereidheid om mee te doen aan vaccinaties en maatregelen, en daarmee de volksgezondheid kan aantasten? Tegelijkertijd hebben we echter te maken met invloedrijke figuren die zelf beter weten en de massa bewust misleiden; bovendien kan desinformatie met behulp van nepaccounts en *bots* – online robotprogramma’s – automatisch en massaal verspreid worden.

Wanneer onjuiste informatie door *artsen* wordt verspreid – zeker als ze dat direct aan hun patiënten vertellen –, is de concrete gezondheidsschade beter denkbaar dan wanneer dit door de gemiddelde burger gebeurt. In zo’n geval is ook actie binnen de beroepsgroep mogelijk: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft zo’n zestig keer artsen aangeschreven (en tien keer aangegeven dat een maatregel zou kunnen volgen bij herhaling) die ‘duidelijk verkeerde informatie’ over corona of vaccins gaven aan hun patiënten of op sociale media, zoals ‘algemeen geaccepteerde wetenschappelijke informatie over corona betwisten’ of ‘vaccineren afraden (zonder dat er iets bijzonders met de patiënt is)’.⁵³ Artsen hebben hierin immers een bijzondere verantwoordelijkheid. Toch rijst de vraag hoeveel ruimte er overblijft om wetenschappelijke kennis ter discussie te stellen: wat is ‘algemeen geaccepteerd’ en wanneer is het niet meer zo zwart-wit?

53 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2023). Desinformatie coronavirus. www.igj.nl/onderwerpen/desinformatie-covid-19#:~:text=Artsen%20en%20andere%20zorgverleners%20mogen,richtlijnen%20van%20hun%20eigen%20beroepsgroep.

Een andere vorm van schade op grond waarvan uitlatingen zouden kunnen worden beperkt, is het risico op geweld, waardoor zowel de lichamelijke integriteit van individuen als de openbare orde schade kan ondervinden. Coronacomplottheorieën hebben mede geleid tot geweld tegen vaccinatiecentra, testlocaties en 5G-zendmasten en tot huisbezoeken en ernstige bedreiging van politici en wetenschappers; bij protestacties was er tevens sprake van geweld tegen politie en journalisten.⁵⁴ Door bedreiging van politici kan ook de democratie zelf in het geding komen.

Restricties in het publieke debat zijn soms juist ingegeven door de wens om pluralisme in opvattingen te laten floreren. Mensen moeten zich publiekelijk durven uitspreken zonder bang te zijn door de ‘tegenstander’ met intimidatie en bedreigingen de mond te worden gesnoerd – zo krijgen bijvoorbeeld vrouwelijke politici disproportioneel veel online haat over zich heen, wat hen ervan kan weerhouden aan het online debat deel te blijven nemen.⁵⁵

Daarmee is nog niet gezegd wat voor soort uitlatingen beperkt zouden mogen worden om deze schade te voorkomen. De zorgen over anti-institutioneel extremisme moeten ons niet doen vergeten dat juist uitlatingen die zeer kritisch zijn op overheidshandelen en op diegenen die aan de macht zijn een hoge bescherming verdienen in een democratie, zo blijkt ook uit de rechtspraak van het EHRM. Mensen hebben ook het recht om tegen de stroom in te roeien, om de uitgangspunten van het systeem zelf ter discussie te stellen en radicale maatschappelijke veranderingen te propageren. Ook het uiten van ongenueanceerde kritiek op publieke figuren en instellingen – al dan niet met overdrijving en andere stijlmiddelen – valt onbetwistbaar binnen de uitingsvrijheid. Daarbij moeten we niet vergeten dat

54 Klerks, P. (2021). ‘Misleiding tijdens de coronapandemie’, Justitiële verkenningen, 47(3); Openbaar Ministerie. (2022). OM Jaarbericht 2021. OM Jaarbericht 2021 | Jaarverslag | Openbaar Ministerie.

55 Saris, K. & van de Ven, C. (2021, 3 maart). Misogynie als politiek wapen, De Groene Amsterdammer.

zich onder de coronaonvrede vaak een onderlaag bevindt van begrijpelijke en soms terechte kritiek op overheidshandelen en groeiende onzekerheid van veel mensen over heden en toekomst.

De grens van het toelaatbare wordt natuurlijk ver overschreden bij aanzetten tot geweld of bedreiging met geweld, zoals dat heeft plaatsgevonden tegen onder meer politici, GGD-teststraatmedewerkers en zorgpersoneel. Maar wanneer verzandt grove humor over politici in het aanzetten tot geweld tegen hen? Vaak zijn uitlatingen niet zo eenduidig en is de potentie voor geweld erg contextueel bepaald: niet alleen expliciete bedreigingen of oproepen kunnen schadelijke consequenties hebben. In online gemeenschappen kunnen mensen elkaar anoniem opjutten en door ‘echokamers’ komen alternatieve ideeën vaak nog maar mondjesmaat binnen; bovendien was echt menselijk contact midden in de pandemie ook nog een stuk moeilijker. In zo’n gespannen maatschappelijke context kunnen ook impliciete boodschappen dan worden geïnterpreteerd als uitnodiging tot geweld of intimidatie, onder meer met het gebruik van bedekte toespelingen die alleen door insiders worden begrepen (‘hondenfluitjes’). Zo kan een oproep om een publiek figuur thuis op te zoeken onvoorspelbare gevolgen hebben in de huidige maatschappelijke context, waarin via online platforms een legioen aan niet alleen vredelievende volgers klaarstaat om hier gehoor aan te geven. En ook herhaalde ongefundeerde beschuldigingen kunnen door delen van het publiek als aansporing tot geweld worden opgevat – denk aan de QAnon-theorie over ritueel kindermisbruik, waarbij complotdenkers zich onder meer op Jaap van Dissel richtten.

Er wordt wel betoogd dat het beperken van desinformatie nodig is om de uitingsvrijheid zelf te blijven garanderen: vrijheid wordt dan gezien als vrij zijn van manipulatie en misleiding.⁵⁶ Om vrije politieke en maatschappelijke menings- en besluitvorming te waarborgen over bijvoorbeeld de coronacrisis, zo kan betoogd worden, moet desinfor-

56 Gescinska, A. (2020). Kinderen van Apate, Lemniscat.

matie juist worden beperkt.⁵⁷ Dit gezichtspunt biedt weliswaar grond voor beleidsvorming om desinformatie tegen te gaan en meer toezicht te houden op socialemediaplatforms, maar als zelfstandig argument om uitlatingen te criminaliseren ('we stellen uitlatingen strafbaar om u te beschermen, want door dit soort misleiding bent u niet meer in staat om fatsoenlijk uw mening te vormen') bergt het gevaren voor misbruik en paternalisme in zich. De schade van bepaalde uitlatingen zit hem vaak meer in de langetermijnrisico's dan in directe consequenties: complottheorieën en andere desinformatie kunnen sluipenderwijs polarisatie en vijandigheid aanwakkeren en daarmee uiteindelijk de democratie schaden. De waarschuwing van de AIVD voor anti-institutioneel extremisme richt zich met name op deze bredere risico's. Het spinnen van een 'web van leugens', waarmee mensen zodanig worden overspoeld dat ze uiteindelijk indifferent worden voor de waarheid, is ook zo'n langetermijnrisico.⁵⁸ Opnieuw lijkt hier repressieve overheidsactie (zoals strafrechtelijke vervolging) echter niet direct het meest gepast – tegen welke uitingen ga je dan precies optreden? –, maar is een bredere benadering wenselijk.

Voor strafrechtelijke maatregelen tegen uitlatingen geldt dus een hoge drempel: de consequenties van de inzet van het strafrecht (vrijheidsstraffen, inzet van verregaande dwangmiddelen, een 'strafblad' en een stigma) kunnen immers groot zijn. Daarom moet een strafrechtelijk verbod zeer duidelijk worden gedefinieerd, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en de overheid aan duidelijke grenzen is gebonden. Puur het uiten of verspreiden van onjuiste informatie is daarvoor te vaag: wie bepaalt wat 'waar' is bij verschillende interpretaties van feiten? Wanneer is er sprake van onbewuste fouten, van overdrijving of eenzijdige berichtgeving, of van satire? Het strafbaar

57 Lestrade, S. & Kouwenberg, M. (2022). Het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid bij desinformatie', *Boom Strafblad* 5; Landman, K.M. (2019). De wettelijke bestrijding van desinformatie: is het middel erger dan de kwaal?, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 4, pp. 413-433.

58 Van Laarhoven, J. (2021, 6 maart). 'De coup poging in het capitol, 'big lies' en 'truth decay': de overheid moet desinformatie kunnen reguleren'.

stellen van onjuiste informatie zou dan ook een buitengewoon grove inbreuk op de uitingsvrijheid zijn. Er kan ook voor worden gekozen alleen bewust misleidende onjuiste berichtgeving (desinformatie) te criminaliseren, maar het bewijs van die bewuste misleiding zal vaak erg moeilijk te leveren zijn.

Bovendien kan repressie op de langere termijn tot versterking van extreme denkbeelden leiden, ook omdat mensen het gevoel krijgen te worden weggezet als extremisten, terwijl veel coronacritici vooral wilden opkomen tegen de verregaande vrijheidsbeperkingen die in de lockdowns werden opgelegd. De wijze waarop de overheid is opgetreden tegen coronaprotest heeft tot veel ongenoegen en wantrouwen geleid. Zo veroordeelde de Speciale Rapporteur van de VN tegen marteling Melzer het heftige politiegeweld tegen coronademonstranten op het Malieveld op 14 maart 2021 en worden enkele betrokken agenten hier strafrechtelijk voor vervolgd.⁵⁹

De manier waarop de autoriteiten omgaan met het demonstratierecht toont tevens aan hoe het crisisnarratief ook na corona nog afbreuk doet aan fundamentele vrijheden: uit onderzoek van Platform Investico en de Groene Amsterdammer⁶⁰ blijkt dat de autoriteiten sinds corona vaker ingrijpen bij demonstraties en daarbij meer geweld gebruiken; dit is na de pandemie niet veranderd. ‘In de corona-jaren is er iets geknakt’, zo concluderen de onderzoekers; dit heeft mede te maken met het enorm toegenomen aantal demonstraties in het licht van een onderbezet politiekorps, wat leidt tot veel wederzijds wantrouwen tussen demonstranten en politie.

59 Het Parool (2022, 4 januari). VN-rapporteur over politieoptreden bij coronaprotesten: ‘Walgelijk’.

60 Van Benthem, D., Bosma, F., Dequeker, S., Ten Klooster, D. & Polm, S. (2023, 22 maart). Demonstratierecht in de knel. Platform Investico en De Groene Amsterdammer.

18.4 Andersoortige restricties: de rol van socialemediaplatforms

Tegenwoordig wordt de vraag welke uitlatingen we te zien krijgen grotendeels bepaald door het moderatiebeleid en de algoritmes van de grote socialemediaplatforms zoals Facebook/Instagram en Twitter. Hoewel ze aanvankelijk de kritiek kregen te weinig te doen en complottheorieën lang alle ruimte hebben geboden, kregen ze tijdens de coronacrisis een steeds belangrijkere rol in het waarschuwen tegen, ‘downranken’ en ontoegankelijk maken van bepaalde vormen van desinformatie.⁶¹ De bedrijven werden aangespoord om iets te doen tegen desinformatie door de Europese Unie, die een ‘Code of Practice on Disinformation’ is aangegaan met de grote platforms en maatschappelijke organisaties. Dit instrument geeft geen harde juridische verplichtingen, maar de meest recente versie (2022) zet wel sterk in op ‘de-monetisation’ (zorgen dat er niet met advertenties verdiend kan worden aan desinformatie). Overigens zochten de meest extreme figuren als gevolg van moderatie hun heil op een gegeven moment meer bij andere platforms, zoals de berichtendienst Telegram.⁶²

Het lijkt vanzelfsprekend dat socialemediaplatforms de vrijheid hebben om te bepalen wat mag worden gezegd en of bijvoorbeeld onjuiste informatie wordt geblokkeerd: als gebruiker kies je er immers zelf voor om de ‘community guidelines’ te accepteren en dat platform te blijven gebruiken. Maar in de praktijk is die ‘keuze’ veel beperkter dan ze lijkt – de grote platforms zijn voor velen een essentieel onderdeel van hun sociale en maatschappelijke leven – en zijn bedrijven als Meta enorm invloedrijk geworden in het maatschappelijk debat. De coronapandemie zal dit effect alleen maar hebben versterkt, omdat fysiek menselijk contact door de beperkingsmaatregelen grotendeels werd vervangen door online interactie. Daarom is het essentieel dat

61 Klos, M. (2020, 30 oktober). Mag desinformatie verwijderd worden door internetplatforms? www.nederlandrechtsstaat.nl/mag-desinformatie-verwijderd-worden-door-internetplatforms.

62 Klerks, P. (2021). Misleiding tijdens de coronapandemie. Justitiële verkenningen, 47(3), 72-92.

socialemediabedrijven ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de manier waarop zij de grenzen en richting bepalen van het publieke discours.⁶³ Dat geldt zowel in ‘valsnegatieve’ zin, wanneer platforms te weinig verwijderen zodat schadelijke berichten welig kunnen tieren, als in ‘valspositieve’ zin, als platforms ten onrechte berichten verwijderen (en gebruikers daarover maar gebrekkig worden geïnformeerd). Bovendien spelen de algoritmes van deze platforms onmiskenbaar een rol in het leiden van gebruikers naar steeds extremere denkbeelden (‘fuiken’) en is het verdienpotentieel van extremisme daarmee nog steeds groot. Met name in EU-verband worden platforms dan ook steeds meer aangestuurd om een meer verantwoordelijke rol op zich te nemen in de wijze waarop zij berichten modereren, zoals met de Digital Services Act (2022). Daarnaast is het echter ook zo dat relatief kleinere platforms als uitvalsbasis dienen voor extreme sprekers die elders geweerd worden, zoals het inmiddels opgeheven Parler. Intussen is de vraag welke richting X (voorheen Twitter) op gaat bewegen, nu Elon Musk daarmee naar eigen zeggen een ‘bastion van uitingsvrijheid’ wil bieden.

Van belang is dat nationale overheden (ook via internationale organisaties) steeds actiever zijn geworden in het formeel of informeel beïnvloeden van het beleid van de platforms. Een formele manier is bijvoorbeeld dat de officier van justitie bij verdenking van bepaalde misdrijven een platform kan bevelen om gegevens ontoegankelijk te maken;⁶⁴ zo heeft het Openbaar Ministerie in 2021 enkele Telegramkanalen van complotdenkers geblokkeerd omdat daarin bedreigingen zouden zijn gedeeld.⁶⁵ Controversiëler wordt het wanneer de autoriteiten zich op meer informele en minder transparante wijze met platforms verhouden over het blokkeren of anderszins

63 Van Dijck, J. (2013). *The culture of connectivity. A critical history of social media.* Oxford University Press; Van Dijck, J. (2020). *Governing digital societies: Private platforms, public values*, *Computer Law & Security Review*, 36. DOI: 10.1016/j.clsr.2019.105377.

64 Art. 125p Wetboek van Strafvordering.

65 NOS (2021, 11 oktober). *Openbaar Ministerie blokkeert Telegram-groepen van complotdenkers.*

modereren van berichten. In dit kader moeten we de ophef zien die recentelijk ontstond over de ‘denktank desinformatie’,⁶⁶ een denktank op initiatief van het Ministerie van VWS met onder meer deelnemers van het ministerie, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Nederlandse vertegenwoordigers van Facebook, YouTube, Instagram en Google. Binnen dit kader werden signalen over concrete uitlatingen besproken, bijvoorbeeld over artsen die zich kritisch uitlieten over vaccinaties, en wat een passende reactie kon zijn; zo konden platforms dergelijke uitingen bijvoorbeeld lager in tijdlijnen plaatsen (‘downranken’).

Informeel overleg tussen overheidsvertegenwoordigers en platforms over het ‘downranken’ van uitlatingen lijkt onschuldig, en het lager in de tijdlijn plaatsen is een subtielere maatregel dan het blokkeren of verwijderen van een bericht. Toch is het zorgelijk als autoriteiten en platforms in informeel conclaaf concrete uitlatingen modereren: juist als het om uitlatingen van specifieke personen gaat, dreigt de bescherming van de uitingsvrijheid dan te worden omzeild. Als een overheidsorgaan zelf direct een uitlating aanpakt, moet immers wel degelijk aan grond- en mensenrechten worden getoetst.

Hoewel er een belangrijke rol kan zijn voor overheidsorganen in het tegengaan van desinformatie – zoals door campagnes, onderwijs en het ruimte bieden aan onafhankelijke media en onderzoeksjournalistiek, én door het bieden van regulerende kaders (in EU-verband) voor socialemediaplatforms –, is het *in het geheim* orkestreren van een tegengeluid controversieel in het licht van de uitingsvrijheid.⁶⁷ Als dit op niet-transparante wijze gebeurt, is het bovendien koren op de molen van critici die toch al hun vertrouwen in de overheid dreigen te verliezen, en ligt het verwijt van overheidsmanipulatie op de loer.

66 Schouten, J. (2023, 26 april). ‘Desinformatie’ werd gewist. Maar wie besloot wat? NRC Handelsblad.

67 Greene, J. (2022, 16 december). Government counterspeech. Knight First Amendment Institute. <https://knightcolumbia.org/content/government-counterspeech>.

18.5 Hoe nu verder?

Een van de risico's bij de aanpak van uitlatingen in de covidcrisis en de nasleep daarvan is het gevaar van stigmatisering, waarbij 'complotdenkers', vaccintwijfelaars en allerhande critici als uniforme en extreme groep worden weggezet, terwijl het in werkelijkheid gaat om een pluriforme groep met diffuse opvattingen, die niet door de tijd heen constant hoeft te blijven. Tegelijkertijd hebben we gezien dat er op verschillende fronten schade kan worden berokkend aan individuen en aan de maatschappij. Hoe kunnen we als democratische rechtsstaat het beste omgaan met dit grijze gebied van (gezondheids) misinformatie, complotdenken en intimidatie zonder pluralisme tekort te doen?

Om te beginnen kan het helpen het onderscheid in verschillende typen (post)coronacriticasters in het oog te houden. De discussie over uitingsvrijheid ten tijde van de pandemie gaat zeker niet alleen om verregaande complotideeën van mensen die in oorlog zeggen te zijn. Repressieve maatregelen tegen de verspreiding van onjuiste gezondheidsinformatie op zichzelf (zonder bijkomende aspecten zoals bewuste misleiding, opruiing, haatzaaien of persoonlijke aanvallen op publieke figuren) zijn in een democratische rechtsstaat al snel buitensporig. Dat socialemediaplatforms hiertegen optreden met bijvoorbeeld waarschuwingen en 'downranking' is weer van een andere orde, maar publieke autoriteiten dienen ervoor te waken de waarborgen voor de uitingsvrijheid niet te omzeilen en openheid te betrachten wanneer ze in conclaaf gaan met (of druk uitoefenen op) dergelijke commerciële partijen om uitlatingen aan te pakken.

Vindt de verspreiding van onjuiste en mogelijk schadelijke berichtgeving plaats door machthebbers of statelijke actoren, dan is een scherpere en meer doortastende aanpak nodig dan ten aanzien van de gemiddelde persoon die een online bericht verspreidt (al is zo'n aanpak tegen machtige en statelijke actoren ook een stuk ingewikkelder). Ook invloedrijke aanstichters van schadelijke complotdenk-

beelden nopen tot een meer doelgerichte en waar nodig soms ook restrictieve aanpak, zeker wanneer ze zich expliciet of impliciet (al dan niet via ‘hondenfluitjes’ voor goede verstaanders) tegen individuele personen richten.

De AIVD schat in dat meer dan honderdduizend personen in meer of mindere mate geloven in het kwaadaardige-elitenarratief, dat mede als uitvloeisel van de pandemie enorm populair is geworden. Dit is echter een diffuse groep met verschillende (samenraapsels van) ideeën, waarbinnen sommige personen actief complottheorieën verspreiden en andere deze content meer passief consumeren. Complottheorieën zijn voor veel mensen aantrekkelijk vanwege de betekenisgeving en het gevoel bij een groep te horen die over bijzondere kennis beschikt.⁶⁸ De meer algemeen levende (en goed invoelbare) onvrede over politiek en maatschappij en de onzekerheid over de toekomst kunnen zich, mede via sociale media, vrij snel ontwikkelen tot geloof in verdergaande complottheorieën onder invloed van welbespraakte influencers die via sociale media een verdienmodel hebben gemaakt van de verspreiding daarvan.⁶⁹ Het verminderen van de aantrekkingskracht van deze denkbepelden bij het publiek lijkt een bredere beleidsaanpak van de lange adem te vergen, gericht op het vergroten van weerbaarheid. Bij grofmazige beperkingen van de uitingsvrijheid, gericht op de bredere groep, bestaat het risico dat het debat als geheel kan verstommen en het besef van pluralisme in *belangen* naar de achtergrond verdwijnt, terwijl dit wel mede de oorzaak is van het verschil in feitenopvattingen: denk aan de zeer verschillende impact van coronamaatregelen op ons dagelijks leven.

68 Van Meeteren, M.J. (2022). Complotdenken in tijden van online desinformatie. *Boom Strafblad*, (5), 211-217.

69 Klerks, P. (2021). Misleiding tijdens de coronapandemie. *Justitiële verkenningen*, 47(3), 72-92; Vosoughi, S., Roy D. & Aral, S. (2018, 9 maart). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2022). Jaarverslag 2021.

Tijdens de coronapandemie werd veel ingezet op factchecking om de vatbaarheid van het grote publiek voor onjuiste informatie te verminderen. Dat kan helpen, maar de heilige graal is het niet: als mensen eenmaal in een groot complot geloven, zal een rationele argumentatie door gevestigde bronnen hen ook niet over de streep helpen. Zoals Gescinska (al vóór de coronacrisis, maar reeds vol in het ‘Trump-tijdperk’) schreef, kunnen we beter van een ‘post-truthfulness-tijdperk’ dan van een ‘post-truth-tijdperk’ spreken.⁷⁰ Het probleem zit volgens haar vooral in de malafide beweegredenen van sommigen om onware informatie te verspreiden – zelfs wanneer ze zelf weten dat de informatie niet klopt. We zouden volgens Gescinska meer waardering voor ‘waarachtigheid’ moeten cultiveren, en daarbij zou het idee van zelftwijfel – loskomen van het eigen gelijk en halsstarrige waarheidsclaims – een rol kunnen spelen. Dat is iets anders dan relativisme: het gaat juist om de wil om te weten en het besef dat je het niet altijd bij het rechte eind hebt. ‘Het is een twijfel die de waarheid eerbiedigt’, zoals Gescinska schrijft. Rijkema wijst in zijn oratie over tolerantie – geïnspireerd door George van den Bergh en Karl Popper – op het belang van twijfel, zelfkritiek en intellectuele bescheidenheid voor ons democratisch ethos.⁷¹ Een democratisch gesprek vereist dat we allemaal ons best doen om dichter bij de waarheid te komen, waarbij we tevens verbeeldingskracht nodig hebben om het perspectief van de ander te kunnen doorgronden. Hoewel complotdenkers zich erop zullen laten voorstaan zich juist een dergelijk democratisch ethos eigen te hebben gemaakt – zij gaan immers tegen de klippen op tegen gevestigde opvattingen in en bevragen de status quo –, illustreert het coronacomplotlandschap in feite een gebrek aan daadwerkelijk kritisch vermogen, omdat aanhangers doorgaans zeer vasthoudend zijn in hun overtuigingen en weinig kritisch op het ‘bewijs’ dat ze daarvoor aandragen. Als samenleving is het belangrijk het vermogen tot twijfel, reflectie en verbeeldingskracht te cultiveren, om zo de weerbaarheid van mensen tegen schadelijke ideeën te vergroten.

70 Gescinska, A. (2020). *Kinderen van Apaté*. Lemniscaat.

71 Rijkema, B. (2023). *Tolerantie als democratisch ethos [oratie]*. Universiteit Leiden.

Het cultiveren van twijfel en kritisch vermogen kan ons ook nadere inzichten bieden over de grenzen van de uitingsvrijheid: zo verhoudt dit uitgangspunt zich slecht met het beperken van sprekers die hun kritiek of twijfels uiten over kwesties waarover het wetenschappelijke debat op dat moment nog volop gaande is, zoals de oorsprong van COVID-19 of het nut van mondkapjes. Wel biedt het idee van zelftwijfel een argument om op te treden tegen sprekers die hun eigen ideeën met geweld of intimidatie aan anderen willen opleggen. Ten aanzien van deze sprekers doen de autoriteiten er verstandig aan om uitlatingen te beperken teneinde juist het pluralisme in het publieke discours te waarborgen.

18.6 Slot

Kortom: het waarborgen van gezond pluralisme in het publieke debat dóór strafrechtelijk of anderszins ingrijpend overheidsoptreden heeft iets tegenstrijdigs in zich, en al zijn zulke maatregelen soms nodig, ze vormen zeker niet voor alle sprekers en uitlatingen de oplossing. Zo zou het criminaliseren van verspreiding van onjuiste informatie (zonder bijkomend aspect van opruiing of bedreiging) de democratische rechtsstaat uiteindelijk zelf onder druk zetten. Zou ervoor worden gekozen alleen misleidende en schadelijke onjuiste berichtgeving (desinformatie) te criminaliseren, dan zal het bewijs van die bewuste misleiding echter vaak problemen opleveren in de rechtszaal.

Hoe dan ook zijn beperkingen van de uitingsvrijheid soms nodig om te zorgen dat mensen zich publiekelijk durven uit te spreken zonder bang te zijn voor intimidatie en bedreigingen – in een gespannen maatschappelijke context met online ‘echokamers’ kunnen ook impliciete boodschappen sneller geïnterpreteerd worden als uitnodiging tot geweld of intimidatie.

Socialemediaplatforms hebben een grote rol bij de verspreiding van schadelijke berichtgeving en de Europese Unie zet terecht in op het inkaderen van de wijze waarop platforms hun

verantwoordelijkheid voor een gezond en pluriform publiek debat invullen. Overheidsautoriteiten moeten erop beducht zijn de uitingsvrijheid niet te omzeilen door informeel aan te sturen op moderatie van concrete uitlatingen door socialemediaplatforms.

Het verminderen van de aantrekkingskracht van complotideeën en misinformatie bij het publiek lijkt een bredere beleidsaanpak van de lange adem te vergen, gericht op het versterken van weerbaarheid en daadwerkelijk kritisch denken.

De crisissfeer en het gebrek aan sociale interactie tijdens de pandemie hebben weinig goeds gedaan voor het cultiveren van twijfel en reflectie: dat heeft niet alleen zijn weerslag gehad op burgers, maar ook op de reactie van overheidsorganen. Ook na de crisis lijkt het crisisnarratief nog niet van wijken te weten. Laten we als samenleving daarom het moment aangrijpen voor een pas op de plaats en een begin van (zelf)reflectie.

PLURALISME EN PLANETAIRE GEZONDHEID

Hans Alma

De coronacrisis wijst ons op het gevaar van zoönotische infecties, die alles te maken hebben met menselijke verstoring van ecosystemen en de natuurlijke leefgebieden van wilde dieren. Tegen de achtergrond van de dreiging van nieuwe gezondheids crises en hun maatschappelijke implicaties wordt gepleit voor pluralisme als een normatieve visie op samenleven die recht doet aan diversiteit in intermenselijke relaties, maar ook aan onze wederzijdse afhankelijkheidsrelaties met niet-menselijke bestaansvormen. Onderzocht wordt hoe wij de aarde op een gezonde manier kunnen bewonen en wat de zorgsector nodig heeft om hieraan bij te dragen.

19.1 Inleiding

In het gedicht 'Broze aarde: een mis voor het universum' stelt de Zuid-Afrikaanse dichter Antjie Krog de volgende vragen: 'Hoe kunnen wij zorgen voor de aarde als wij niet zorgen voor elkaar? Hoe kunnen wij zorgen voor elkaar als wij niet zorgen voor de aarde?'¹ Krog maakt in vaak scherpe bewoordingen duidelijk dat wij noch

1 Krog, A. (2020). Broze aarde. Een mis voor het universum (R. Dorsman & J. van der Haar, Vert.). Podium, p. 8.

voor elkaar, noch voor de aarde goed zorgen. We zijn vooral bezig met zelfzuchtig ‘graaien’, met als gevolg sociale onrechtvaardigheid en uitputting van onze planeet. We kunnen deze kritiek niet naast ons neerleggen: zonder zorg voor de aarde gaan we met zekerheid wereldwijde gezondheids crises tegemoet waar de zorgsector niet tegen opgewassen is.

In dit essay wordt de vraag of en hoe pluralisme gewaarborgd moet worden tijdens gezondheids crises behandeld tegen de achtergrond van de fundamentele thematiek die Antjie Krog aan de orde stelt. Het opkomende interdisciplinaire veld van *planetary health* maakt duidelijk dat we onze menselijke gezondheid niet los kunnen zien van die van de aarde. Zo heeft de coronacrisis ons op het gevaar van zoönotische infecties gewezen, die alles te maken hebben met onze omgang met andere diersoorten. We verstoren de natuurlijke leefgebieden van wilde dieren en eeuwenoude ecosystemen. Daarmee zetten we onze eigen gezondheid op het spel, maar ook die van andere bestaansvormen. De term planetaire gezondheid brengt die verwevenheid van de menselijke gezondheid met omvattende ecosystemen tot uitdrukking, en wijst niet alleen op onze belangen, maar vooral ook op onze verantwoordelijkheid ten opzichte van aards leven. Pim Martens, hoogleraar Planetary Health aan de Universiteit Maastricht, maakt duidelijk dat planetaire gezondheid een verandering van perspectief vraagt in hoe we de aarde zien en met haar omgaan.²

Wat betekent deze invalshoek voor het denken over pluralisme? Is pluralisme een waarde die we moeten nastreven? Pluralisme zegt iets over hoe we willen omgaan met diversiteit. Diversiteit komen we niet alleen tegen in intermenselijke relaties; meer en meer wordt duidelijk hoe we ook in ingewikkelde verstrengeling met niet-menselijke bestaansvormen leven. Wat betekent pluralisme in dat verband? Kan

2 Martens, P. (2023). Planetary health: the recipe for a sustainable future. Maastricht University.

pluralisme zicht geven op wat ik ‘brede inclusie’ noem, waarbij het niet alleen gaat om de participatie van mensen die op een of andere wijze ‘anders’ zijn, maar ook om de volwaardige inbreng van andere bestaansvormen? Ik voer in dit essay een pleidooi voor pluralisme als een normatieve visie op samenleven, die het verschil in opvattingen en conflict niet schuwt, maar die zoekt naar handelingsalternatieven door te vertrekken vanuit concrete ervaringen en zorgen van mensen en met creatieve inbreng van niet-menselijke perspectieven. In deze bijdrage onderzoek ik of deze normatieve opvatting van pluralisme ertoe kan bijdragen dat gezondheid in brede zin doordacht wordt: hoe bewonen wij op een gezonde manier de aarde?

Dit essay is als volgt opgebouwd: ik vertrek vanuit de vraag wat de coronacrisis ons kan leren over planetaire gezondheid. Hoe hing deze gezondheids crisis samen met hoe wij de aarde bewonen en wat maakte zij duidelijk op het gebied van zorgen voor elkaar en voor onze planeet? Op basis van deze reflectie wil ik nader ingaan op de zorgsector, die een cruciale rol speelt in wereldwijde gezondheids-crisis: Op welk waardenstelsel is zorg gebouwd en hoe spelen verdeelvragen daarin een rol? Voor wie zorgen wij en wie zijn van onze zorg uitgesloten? Hoe kan pluralisme bijdragen aan brede inclusie in de zorg? Ten slotte ga ik in op de vraag welke handelingsperspectieven deze visie op pluralisme opent als het gaat om een planetaire gezondheid die werkelijk die naam waardig is.

19.2 Wat leert de coronacrisis ons over planetaire gezondheid?

Op 17 maart 2020 berichtte HUMAN over de positieve effecten van corona.³ Zo bleek uit satellietbeelden van NASA dat de luchtvervuiling in China was afgenomen doordat kolencentrales minder energie produceerden en autofabrieken stillagen. Vergezichten en vissen werden zichtbaar op plekken waar vervuiling voorheen letterlijk roet in

3 De Bruijn, N. (2020, 17 maart). Dit zijn de positieve effecten van corona. HUMAN. www.human.nl/3fm/lees/2020/corona/corona-positieve-effecten0.html.

het eten gooiden. De foto's die rondgingen (en die soms fake waren) riepen een zeker elan op: nu zo zichtbaar werd hoeveel invloed ons menselijk handelen heeft, bloeiden hoop en goede intenties. We zouden het anders gaan doen.

Dat dit (helaas tijdelijke) elan opkwam, heeft te maken met de manier waarop we waarnemen. Martens spreekt in dit verband van de 'shifting baseline syndrome': de geleidelijke, onopgemerkte verschuiving van wat we als normaal beschouwen.⁴ Pas als er plotseling iets verandert – een heldere lucht waar doorgaans smog hangt –, valt het ons op dat het ook anders kan. Pas dan realiseren we ons wat we missen door de gevolgen van ons eigen gedrag.

Nu leerde het coronavirus zelf ons ook al het nodige over ons gedrag en de invloed daarvan op onze omgeving. COVID-19 is een zoönose: een infectieziekte die van dier op mens kan overgaan. Waar dieren en mensen dicht op elkaar leven, is de kans op zo'n ziekte groot. Dat is in toenemende mate het geval, doordat mensen zich steeds meer gebied toe-eigenen. Dieren verliezen hun eigen habitat en zoeken menselijke omgevingen op om te kunnen overleven. Wilde dieren kunnen zo in steden opduiken. Ook onze voedselproductie, die grote hoeveelheden dieren bij elkaar brengt, vergroot de kans op zoönosen, evenals ons reisgedrag en de klimaatverandering, die ziekteverwekkende insecten naar onze streken brengen.

Naast ziekteverwekkers reikt de natuur ons helende kracht aan: we gingen gedurende de coronacrisis massaal wandelen. Wandelen is goed voor ons lichaam en vermindert stress. Helaas was dat in grote schaal de natuur opzoeken niet goed voor de natuurgebieden zelf: het leidde tot geluidsoverlast, toename van afval en schade door onder andere illegale kampvuuren. Steeds weer blijkt hoezeer in de omgang met de natuur onze eigen behoeften de overhand krijgen; we zien

4 Martens, P. (2023). Planetary health: the recipe for a sustainable future. Maastricht University, p. 13.

de natuur blijkbaar als iets dat er voor ons is, of dat nu vanuit het oogpunt van recreatie, voedselproductie of grondstofextractie is. We verliezen daarbij gemakkelijk uit het oog dat we onlosmakelijk verweven zijn in ecosystemen en zelf schade ondervinden van de verstoring daarvan. Maar ook afgezien van de op onze eigen gezondheid gerichte afweging, is de vraag aan de orde of de natuur niet meer zorg verdient, en hoe die zorg eruit zou moeten zien.

19.3 Welke waarden staan centraal in de zorg?

Zorgethiek is een kritische stroming binnen de ethiek die zorg als het fundament van onze samenleving ziet. Zorg is overal: ieder van ons is in zijn of haar leven afhankelijk geweest van zorg en ieder heeft wel eens zorg verleend. Toch komt dat niet altijd tot uitdrukking in de waardering die we daaraan geven. Zo zien we in de formele gezondheidszorg slechtbetaalde zorgverleners, toenemende marktwerking en veeleisende bureaucratie: de zorg staat onder druk. ‘Zorgen’ wordt gezien als iets ‘softs’ en wie dat kan betalen besteedt zorgtaken liever uit tegen lage kosten. Dat leidt tot financiële en machtsongelijkheden die in de zorgethiek aan de kaak worden gesteld. Uitgangspunt van dit essay is de continuïteit die de zorgethiek veronderstelt tussen zorgen in brede zin – als een fundamentele levensvoorwaarde – en de zorgsector als professioneel en maatschappelijk domein. Waar ik het over formele gezondheidszorg heb, spreek ik van ‘de zorg’ of de zorgsector; vaker zal het in dit essay gaan over zorgen in brede zin als een basiswaarde van goed (samen)leven.

Zorgethici houden zich ook bezig met de grondslag van de ethiek. We denken doorgaans over ethiek als het rationeel afleiden van richtlijnen voor handelen uit universeel geldige principes. Als we weten wat overal en altijd goed is om te doen, weten we wat ons hier en nu te doen staat in situaties die ons voor dilemma’s plaatsen. We moeten daarbij afzien van de bijzonderheden van de situatie en ons beperken tot wat algemeen geldig is. Op die gedachte hebben zorgethici kritiek. In de complexiteit van het echte leven is moreel handelen juist

gebaat bij rekening houden met de context. We moeten die context en de actoren in die context zo goed mogelijk begrijpen om tot morele keuzes te kunnen komen. We moeten goed begrijpen wat er in deze specifieke situatie aan de hand is.

Vanuit die optiek is ethiek minder gebaat bij abstract redeneren dan bij aandacht: de situatie en de anderen in die situatie proberen recht te doen in hun unieke eigenheid. Volgens de filosofe Iris Murdoch is aandacht liefdevol en rechtvaardig.⁵ Liefde berust op het soms ongemakkelijke besef dat de ander echt bestaat, onafhankelijk van mijn behoeften en verlangens. De ander is er in een unieke eigenheid die helemaal losstaat van wat ik nodig heb of fijn vind. Liefde is een betrokkenheid op de ander als ánder, willen dat het die ander goed gaat, prioriteit geven aan de ander. Ook de term rechtvaardig moet langs deze lijn worden begrepen. Aandacht besteden betekent recht doen aan de ander vanuit zo veel mogelijk perspectieven, tot begrip komen van wie die ander is en welke mogelijkheden hij of zij in zich draagt. Aandacht levert zo een vorm van kennis op die veel dieper gaat dan afstandelijke observatie. We zouden ook van wijsheid kunnen spreken, die ten grondslag ligt aan wat ik pluralisme noem: het willen leren van en met elkaar, in al onze diversiteit, hoe we tot goed (samen)leven kunnen komen. Toegespijst op de coronacrisis zou deze mogelijk tot minder scherpe polarisatie hebben geleid, wanneer er meer ruimte was gecreëerd voor aandacht voor verschillende belangen en gezichtspunten om op basis daarvan tot beleidskeuzes te komen en deze met respect voor de verschillende posities uit te leggen.

Dat aandacht consequenties heeft voor de gezondheidszorg, maakt de zorgericus Andries Baart duidelijk.⁶ Aandacht centraal stellen in de zorg biedt een ander perspectief dan gangbaar is vanuit eco-

5 Murdoch, I. (1997). *Existentialists and mystics. Writings on philosophy and literature*. Allen Lane/The Penguin Press.

6 Baart, A. (2005). *Aandacht. Etudes in presentie*. Boom Lemma uitgevers.

nomische afwegingen met hun nadruk op marktwerking. In haar boek *Onze wereld nieuw denken* maakt de politiek econoom Maja Göpel duidelijk dat wij onze manier van kijken naar en denken over de wereld moeten afstemmen op hedendaagse problemen waarop bestaande denkpatronen geen antwoord bieden, onder andere de klimaatverandering en het stijgende aantal mensen met een burn-out.⁷ We kunnen zeker ook aan gezondheids crises als corona denken. Het gaat om nieuwe problemen of een complexe wisselwerking van problemen, die vragen om grondige reflectie en het experimenteren met mogelijke alternatieven. De door moderniteit gekleurde aanpak van dergelijke problemen, die niet langer volstaat, omschrijft Göpel als het omzetten van alles in een zo productief mogelijke machine, zonder daarbij de omgeving van de machine in het oog te houden. We zien in zo'n moderne benadering een soortgelijke aanpak als die ik hiervoor ten aanzien van ethiek omschreef: er wordt gezocht naar standaardoplossingen die overal werken, zonder recht te doen aan de specifieke context waarin een probleem zich voordoet. Göpel spreekt van homogenisering en economisering, die zich overal ter wereld en in alle levensdomeinen voordoen. Ook in de zorg.

Het op groei toegesneden economische systeem staat allang niet meer ten dienste van het oorspronkelijke doel van de economie: een betere verzorging van mensen met goederen en dienstverlening. Geldvermeerdering is doel in plaats van middel geworden en over het punt 'genoeg' wordt niet nagedacht.⁸ Tegenover de tendens om grote delen van ons leven en samenleven – waaronder de zorg – te laten bepalen door het waardesysteem dat de economische wetenschap ons oplegt, bepleit Göpel een nieuw waardestelsel dat de coöperatieve – in plaats van competitieve – vaardigheden van mensen ondersteunt. Aandacht is zo'n coöperatieve vaardigheid. Het is ook een belangrijke motivatie voor veel zorgverleners: aandacht geven aan en iets betekenen voor een ander. Dat het werken in de zorg daar steeds

7 Göpel, M. (2021). *Onze wereld nieuw denken* (M. Misset, Vert.). Pluim.

8 Ibid., p. 71.

minder ruimte voor biedt, is een van de redenen van het hoge personeelsverloop in de zorgsector. Lynn Berger spreekt in dit verband van morele stress, die optreedt wanneer mensen wel weten wat het goede is om te doen, maar daarin belemmerd worden door institutionele beperkingen.⁹

19.4 Wie zorgt (niet) voor wie?

Zorgethiek kijkt breder dan alleen naar zorginstellingen. Aansluitend bij de argumentatie van Göpel kunnen we stellen dat de dominantie van het op geldvermeerdering gerichte economische waardesysteem lijnrecht ingaat tegen de gedachte dat zorgen het fundament van onze samenleving vormt. De vooruitgang die in de moderne tijd geboekt is, is ten koste gegaan van een enorme prijs die nooit in economische modellen verrekend wordt. Göpel spreekt van verovering en uitbuiting, expanderen en extraheren tot ver voorbij het vermogen van natuurlijke ecosystemen om duurzaam te herstellen. Zorg voor de aarde, met oog voor heling en herstel, ontbrak en wordt nog steeds ondergeschikt gemaakt aan meer groei en toenemende welvaart, gedefinieerd in economische termen.

Daarbij zijn die groei en welvaart zeer ongelijk verdeeld. De coronacrisis bracht ook dit haarscherp in beeld. Vaccins werden massaal opgekocht door de economisch sterke landen. Patenten stonden de wereldwijde toegang tot betaalbare coronavaccins in de weg. Zorg – en de waardering van zorgverlening – is in belangrijke mate een verdelingsvraagstuk. Binnen ons eigen land werd dit duidelijk toen de ziekenhuizen overspoeld raakten, zorg niet eindeloos voorradig bleek en triage (het proces waarin beslissingen worden genomen over wie te helpen) op de ic dreigde. Er ontstond bovendien discussie over wat goede zorg – zowel in de nauwe betekenis van formele gezondheidszorg als in de brede betekenis van zorgen voor elkaar – in deze situatie betekende. Rechtvaardigde de zorg voor kwetsbare groepen

9 Berger, L. (2022). Zorg. Een betere kijk op de mens. De Correspondent.

het isolement van onder anderen jongeren en het lijden dat dat met zich meebracht?

Wanneer we naar zorg als verdelingsvraagstuk kijken, is er iets opvallends aan de hand. Göpel en Berger maken de paradox zichtbaar dat zorgen enerzijds de basis vormt van onze samenleving en van onze beschaving, maar dat daar anderzijds in de inrichting van de zorg geen recht aan wordt gedaan. Veel alledaagse zorg is vanzelfsprekend, niet betaald en dus onzichtbaar, veel professionele zorg wordt laag gewaardeerd en slecht betaald, en de keuzes die met betrekking tot de verdeling van zorg(taken) gemaakt worden, zijn vaak ondoorzichtig. Ze zijn gebaseerd op aannames over bijvoorbeeld de rolverdeling tussen mannen en vrouwen die dringend aan herziening toe zijn, op een economisch waardesysteem dat het als 'normaal' doet voorkomen dat rijke landen vooropstaan bij de verdeling van vaccins, en op een model van kostenbeheersing dat een geweldige druk legt op zowel mantelzorgers als professionele zorgverleners. We kunnen van de coronacrisis leren dat het anders moet, maar hoe?

19.5 Zorg in crisis

Volgens Annemarie Mol heeft zorgen een eigen logica.¹⁰ Dat is niet die van de transactie waarbij een product tegen een bepaalde prijs van de een naar de ander oversteekt, maar die van de interactie, die zolang nodig heen en weer blijft gaan. Goede zorg blijft interactief, vasthoudend en kalm naar beter streven, maar is nooit perfect, niet volledig planbaar en niet in cijfers uit te drukken. Dat is lastig volgens de logica van de marktwerking, die op het economisch waardesysteem berust. Maar volgens een waardestelsel dat coöperatieve vaardigheden aanmoedigt en ondersteunt, is zorgen gebaat bij de moeilijk vertaalbare term 'tinkering'. Berger legt het uit als een aan-

10 Mol, A. (2006). De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen. Van Gennep, p. 27-28.

dachtige vorm van experimenteren.¹¹ Ook vanuit deze optiek is aandacht dus de centrale waarde van goede (gezondheids)zorg.

Tinkering betekent het steeds weer op zoek gaan naar kleine, praktische oplossingen voor (delen van) problemen, omdat een permanente oplossing nu eenmaal een illusie is in ingewikkelde, grillige en veranderlijke mensenlevens. Ieder resultaat houdt slechts tijdelijk stand, en daarom kent tinkering geen definitief eindpunt. Tinkering vraagt aandacht voor en het kunnen onderscheiden van wat in deze concrete situatie nodig is, om vervolgens zorgend te handelen in aansluiting bij daadwerkelijke behoeften. Tinkering vraagt tijd, en als er ergens een gebrek aan lijkt te zijn in deze ‘tijden van versnelling’¹² – waarin we steeds onderweg zijn naar meer, nieuwer en beter – dan is het aan tijd. In de zorgsector gaf dit zelfs vóór de coronapandemie een groot aantal zorgverleners het gevoel in een crisissituatie te werken.¹³ De druk wordt nog vergroot door de toegenomen mondigheid van zorgontvangers, die niet accepteren dat niet alles (direct) mogelijk is. Tijdens de coronapandemie maakte het aanvankelijke applaus plaats voor scheldpartijen en dreigementen aan het adres van zorgverleners toen mensen hun geduld verloren. De toegenomen druk leidt tot uitstroom uit de zorg en het onvervuld blijven van zorgvacatures. Deze door de coronacrisis verslechterde situatie leert ons dat we op een fundamenteel andere manier naar zorgen in brede zin en de zorg in professionele zin moeten kijken, met oog voor de waarde van aandacht en tinkering, maar ook voor maatschappelijke en financiële waardering, om de zorgsector overeind te houden.

Tegen deze achtergrond betekent zorgen eigenlijk ook: een halt toeroepen aan wat niet houdbaar is, in verzet gaan. Zorgen voor de mens achter de zorgverlener, maar ook zorgen voor een samenleving die is ingericht volgens een waardesysteem dat werkelijk recht doet aan

11 Berger, L. (2022). Zorg. Een betere kijk op de mens. De Correspondent, p. 96.

12 Rosa, H. (2016). Leven in tijden van versnelling. Een pleidooi voor resonantie. Boom.

13 Berger, L. (2022). Zorg. Een betere kijk op de mens. De Correspondent, p. 103.

zorgvragen. Er vallen mensen buiten de boot in de race naar meer, nieuwer en beter. Het verlenen van individuele zorg tegen de achtergrond van armoede en sociale ongelijkheid kan voelen als dweilen met de kraan open. Tinkering – steeds weer een (deel)oplossing vinden voor een probleem dat zich aandient – houdt soms misschien een situatie leefbaar die nooit zo zou mogen bestaan. Maar moeten we van die toch al overvraagde mantelzorgers en zorgmedewerkers ook nog vragen dat ze de barricaden opgaan?

Het is tijd dat we maatschappijbreed onder ogen zien dat er een zorgcrisis – in de breedste zin van het woord – gaande is, die het fundament van onze samenleving en beschaving aantast. Een crisis die ook fundamentele vragen oproept over de manier waarop wij de aarde bewonen. De coronapandemie staat niet op zichzelf en kan gevolgd worden door nog moeilijker te bedwingen zoönosen, die met de huidige tekorten in de zorg rampzalig kunnen blijken. Het is wonderlijk hoe weinig ‘zorg’ daarover lijkt te bestaan in onze samenleving. Het is schrikbarend hoe snel vertrouwde (denk)patronen weer werden opgepakt zodra het crisisgevoel week, met als leidraad een economisch waardesysteem gericht op geldvermeerdering, dat verregaand bepaalt hoe wij onze samenleving inrichten. Wat als we samenleven radicaal proberen te doordenken vanuit ‘zorgen voor elkaar en voor de aarde’, met richtinggevende waarden als liefde en rechtvaardigheid, die voeding geven aan coöperatieve vaardigheden zoals aandacht?

19.6 Zorgen voor elkaar en voor de aarde

Berger ziet zorg als het product van een ecosysteem waarin iedereen een rol heeft, ertoe doet en met elkaar verbonden is. De keuze voor de term ecosysteem is niet toevallig, want zij vergelijkt de zorgcrisis met de klimaatcrisis. Ook daar ligt aan zichtbare problemen als bosbranden en overstromingen een diepere, moeilijk aan te pakken oorzaak ten grondslag: wereldwijde opwarming. Het diepere probleem dat zij signaleert in de zorg is de structurele ondermijning van ons

vermogen om voor onszelf en elkaar te zorgen. Met de dichtregels van Antjie Krog aan het begin van dit essay in gedachten, denk ik dat de klimaatcrisis meer is dan een metafoor voor de zorgcrisis. Aan de wortel van beide crises ligt dat we niet goed zorgen voor onszelf, elkaar en de aarde. Dat gaat ons allemaal aan, en zou maatschappijbreed onderwerp van gesprek moeten zijn. Berger schrijft het ontbreken daarvan toe aan het niet met elkaar in relatie brengen van problemen die zich voordoen, niet onder ogen zien dat het gevolgen zijn van een en dezelfde diepere oorzaak. Ook de hoop dat de situatie wel houdbaar zal blijven tot technologische oplossingen zijn bedacht, doet ons de ogen sluiten voor wat gaande is. Het gaat om het vasthouden aan oude denkpatronen en aan verworven ‘rechten’ als grenzeloos consumeren. Berger stelt hier een belangrijke vraag tegenover: ‘Wat als het leven met grenzen, met schaarste, met *zorgzaamheid*, geen achteruitgang is, maar de enige manier waarop we vooruit kunnen?’¹⁴ Zeker tegen de achtergrond van de coronacrisis en de beperkingen die deze ons oplegde, is dit een cruciale vraag. De manier waarop wij de aarde bewonen, brengt grote kans op toekomstige zoönosen met zich mee, terwijl de bereidheid om opnieuw verregaande restricties te aanvaarden lijkt te zijn afgenomen.

Bij Berger vinden we net als bij Göpel de gedachte dat we alleen tot een zorgzame samenleving kunnen komen, wanneer we niet langer inzetten op competitie en onafhankelijkheid, maar op samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid. Dat vraagt een paradigmawisseling, een wending naar holistisch kijken. Hier sluit het denken over zorgen en de zorgsector naadloos aan bij het denken over planetaire gezondheid, althans zoals opgevat door Pim Martens. Daarin wil hij de gezondheid van de mens niet (opnieuw) vooropstellen, maar wijst hij op de noodzaak van holistisch herstel en regeneratie met oog voor de wederzijdse afhankelijkheid tussen bestaansvormen.¹⁵ Dit vraagt

14 Ibid., p. 170; cursivering in origineel.

15 Martens, P. (2023). Planetary health: the recipe for a sustainable future. Maastricht University, p. 21.

oog voor de behoeften, gevoelens en intrinsieke waarde van alles wat leeft en het aangaan van relaties van partnerschap met elkaar en met andere bestaansvormen.

Als we onszelf kunnen gaan zien als onderdeel van een complex web of weefsel van alles wat leeft, hoeven we onze eigen behoeften en belangen niet te ontkennen, maar kunnen we ze in relatie brengen tot het recht van bestaan van anderen, menselijk en niet-menselijk. Hier valt iets te leren van het bestuderen van ecosystemen. Die blijken namelijk in belangrijke mate afhankelijk te zijn van biodiversiteit: door samen te werken dragen verschillende soorten bij aan het ecosysteem als geheel en op die manier aan het bewaren van balans in de natuur. Diversiteit draagt bij aan weerbaarheid. Vanuit dit gezichtspunt is pluralisme, opgevat als het constructief omgaan met diversiteit, niet alleen een na te streven waarde, maar zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor regeneratieve kracht en planetaire gezondheid.

19.7 Pluralisme en brede inclusie in de zorg

In het eerste deel van dit essay pleitte ik voor pluralisme als een normatieve visie op samenleven, die het verschil in opvattingen en conflict niet schuwt, maar die zoekt naar handelingsalternatieven door te vertrekken vanuit concrete ervaringen en zorgen van mensen en met creatieve inbreng van niet-menselijke perspectieven. Ik vroeg me af of pluralisme zicht kan geven op 'brede inclusie', waarbij het niet alleen gaat om de participatie van mensen die op een of andere wijze 'anders' zijn, maar ook om de volwaardige inbreng van andere bestaansvormen. Met een reflectie op die vraag en het zoeken naar handelingsperspectieven wil ik het essay nu afsluiten. In aansluiting bij auteurs als Göpel, Berger en Martens wil ik benadrukken dat pluralisme een nieuwe manier van kijken naar en denken over onze wereld veronderstelt, vertrekkend vanuit de gedachte dat we deel uitmaken van ecosystemen waarin alles met alles samenhangt en onderling van elkaar afhankelijk is. Onze participatie als mensen kan daarin van grote betekenis zijn, als we daarbij niet geldvermeerdering

als waarde vooropstellen, maar samenwerking met oog voor zeer uiteenlopende behoeften en belangen. Dan wordt recht gedaan aan zorgen als fundamentele maatschappelijke waarde, waar de zorgsector zowel op bouwt als aan bijdraagt.

Aandacht is daarbij als een belangrijke coöperatieve vaardigheid genoemd: oog hebben voor de intrinsieke waarde van de ander en liefde kunnen opbrengen voor de uniciteit van deze bestaansvorm, die onafhankelijk van mijn persoonlijke behoeften recht van bestaan heeft. Relevant is hierbij het door Berger genoemde besef dat een goed leven geen zorgeloos leven is, maar een leven vol zorg – met tijd, ruimte en aandacht voor onderhoud, herstel, regeneratie. Dat is wat leven in een ecosysteem betekent en we zijn daarin zowel zorgverlener als zorgontvanger. Wanneer we dat besef tot ons door laten dringen én ons realiseren dat een ecosysteem weerbaarder wordt bij toename van diversiteit, dan worden aandacht voor en constructief omgaan met verschil cruciale vaardigheden in hoe we de aarde bewonen. Dat vraagt oefening in dialoog, waarvoor maatschappijbrede, inclusieve gesprekken gefaciliteerd zullen moeten worden (zie hieronder handelingsperspectief 1).

Voor het in de vingers krijgen van die vaardigheden is het niet voldoende dat we de wereld anders denken – zoals Göpel benadrukt –, maar moeten we haar ook anders gaan ervaren. Er zullen situaties moeten worden gecreëerd waarin mensen hun kwetsbaarheid en wederzijdse afhankelijkheid kunnen beleven, en kunnen ervaren wat het betekent wanneer aandachtig naar hun werkelijkheidsbeleving geluisterd wordt. Een gesprek over wat goed leven en goed samenleven is, en welke rol de zorg daarin speelt, wordt heel anders wanneer mensen vertrekken vanuit persoonlijke ervaringen en zorgen in plaats van overtuigingen, opvattingen of meningen. Evanne Nowak stelt dat we daarbij ook moeten leren rouwen om ecologische ontwrichting, om alles wat we verliezen: klimaatjongeren verliezen hun vertrouwen in de toekomst, boeren verliezen hun land en identiteit, honderdduizenden verliezen hun woonplaats door natuurgeweld,

een onbevattelijke hoeveelheid soorten planten en dieren verliest het leven.¹⁶ In het publieke debat krijgen diepgaande en ontwrichtende gevoelens van verlies nauwelijks aandacht. We lijken onze verbondenheid met de aarde te zijn verloren, doordat we een wereld hebben gecreëerd waarin we de zaken onder controle menen te hebben. In Nowaks termen moeten we een nieuwe gevoeligheid ontwikkelen voor de situatie waarin we leven en elkaar leren verstaan in de pijn die dat met zich meebrengt. Dat we de zaken niet onder controle hebben en dat onze manier van de aarde bewonen problematisch is, kunnen we van de coronapandemie leren. Opent dit mogelijkheden om onze kwetsbaarheid onder ogen te zien? Hoe kunnen deze mogelijkheden worden omgezet in handelen?

Er zijn verschillende werkvormen ontwikkeld om gesprekken te faciliteren waarin kwetsbaarheid en pijn er mogen zijn. Voorbeelden daarvan zijn de contemplatieve dialoog¹⁷ of het filosofische dialoogspeel *Tussen zon en maan*.¹⁸ Ze stellen deelnemers in staat om – soms voor de eerste keer – over hun ervaringen met ontwrichting en ontregeling te praten. Zoals Nowak het formuleert: ‘De crux is het uit te houden met deze moeizaamheid, het niet-weten leren verdragen, de ervaring niet te gaan verklaren of rationaliseren, en met een mate van nieuwsgierigheid, geduld en openheid aan te gaan.’¹⁹ Het doet denken aan het door Lynn Berger genoemde tinkeren als een aandachtige vorm van experimenteren. Vertrekkend vanuit niet-weten kan er worden geëxperimenteerd met wat er door het delen van ervaringen in het midden komt te liggen en wat daaruit mogelijk oplicht om

16 Nowak, E. (2020). Waarom we moeten leren rouwen om ecologische ontwrichting. Op zoek naar een nieuwe gevoeligheid voor een nieuwe tijd. In L. Burgers, E. Meijer, E. Nowak & Ambassade van de Noordzee, De stem van de Noordzee. Een pleidooi voor vloeibaar denken (p. 21-54). Boom, p. 21-22.

17 Ibid.

18 Anbeek, C. (2019). Tussen zon en maan. Dialoogspeel over ervaringen van chaos en schoonheid. Ten Have.

19 Nowak, E. (2020). Waarom we moeten leren rouwen om ecologische ontwrichting. Op zoek naar een nieuwe gevoeligheid voor een nieuwe tijd. In L. Burgers, E. Meijer, E. Nowak & Ambassade van de Noordzee. De stem van de Noordzee. Een pleidooi voor vloeibaar denken (p. 21-54). Boom, p. 36.

hier en nu aan te pakken. In het nadenken over hoe polarisatie kan worden voorkomen bij mogelijke toekomstige gezondheids crises, lijkt het faciliteren van werkvormen die mensen op deze manier met elkaar in gesprek brengen van groot belang. Verschil hoeft niet per se iets te zijn dat mensen tegen elkaar opzet, wanneer er een maatschappijbreed gesprek mogelijk is over wat ons zorgen baart.

Het nadeel van de genoemde werkvormen is dat ze talig zijn en uitgaan van reflectief vermogen. Er is dringend behoefte aan het ontwikkelen van werkvormen waardoor ook de ervaringen van mensen met andere dan talige uitdrukkingsvormen meegenomen kunnen worden in een maatschappijbreed gesprek over goed (samen)leven. Zij brengen een manier van ervaren en kijken in die ons ecosysteem verrijkt. Inclusie betekent dat ieder mens de eigen beperkingen en mogelijkheden kan inbrengen in een proces van zorgen waarin de grens tussen zorg verlenen en zorg ontvangen poreus is. Brede inclusie gaat bovendien uit van de creatieve en volwaardige inbreng van niet-menselijke perspectieven. Zorgen komt dan in een breder kader te staan dan dat van menselijk welzijn en brengt dieren, planten en dingen binnen het domein van wie zorg verdienen. Een voorbeeld is het plaatsen van een monument voor de verloren gegane gletsjer Okjökull door de IJslandse premier Katrín Jakobsdóttir in 2019. Een dergelijk ritueel verbindt deelnemers met wat verloren gaat en roept op tot ethische en politieke keuzes.²⁰

Maar hoe geven we dat wat verloren dreigt te gaan werkelijk een stem in een samenleving die ingericht is op basis van zorgen? Hoe kunnen we gevoelig worden voor niet alleen de aanblik van ijsberen op smeltende ijsschotsen, maar ook voor kwalen een aaltjes die lijden onder watervervuiling? Kunnen we een rivier een stem geven in een 'parlement van de dingen',²¹ een theatrale vorm om de wereld te bezien

20 Ibid., p. 42-43.

21 Latour, B. (2020). Het parlement van de dingen. Over Gaia en de representatie van niet-mensen. Boom.

vanuit het gezichtspunt van andere mensen, dieren, planten en zelfs objecten door ons ermee te vereenzelvigen? Rollenspellen maken het volgens Latour mogelijk om dat wat vreemd is een stem te geven op basis van inlevingsvermogen en verbeeldingskracht. Kunst en literatuur kunnen ons daarbij helpen. Bruikbare werkvormen om ons hierin te oefenen zijn bijvoorbeeld de verbeeldingscyclus²² en art-based learning.²³ Ook deze werkvormen zijn in feite gebaseerd op aandachtig experimenteren, tinkeren, met verschillende perspectieven zoals die aangereikt kunnen worden door een kunstwerk of een verhaal dat iemand in aanraking brengt met een heel andere werkelijkheidsbeleving. Het zijn vormen die bijdragen aan de ontwikkeling van een zorgzame samenleving die put uit de kracht van pluralisme, en waarin de zorgsector een rechtmatige, gewaardeerde plaats heeft als steunpilaar (zie hieronder handelingsperspectief 2).

19.8 Conclusie en handelingsperspectieven

In dit essay is de vraag of en hoe pluralisme gewaarborgd moet worden tijdens gezondheids crises, behandeld tegen de achtergrond van de fundamentele vraag hoe we voor elkaar kunnen zorgen als we niet goed voor de aarde zorgen.²⁴ Die vraag plaatst pluralisme in een veel bredere context: het gaat niet alleen over de omgang met intermenselijke diversiteit, maar ook over onze wederzijdse afhankelijkheidsrelaties met niet-menselijke bestaansvormen. Gezondheids crises als de coronapandemie hebben vanuit die optiek alles te maken met de gezondheidstoestand van onze planeet, en de aanpak ervan vraagt om een verandering van perspectief in hoe we de aarde zien en met haar omgaan.

22 Alma, H. (2020). Het verlangen naar zin. De zoektocht naar resonantie in de wereld. Ten Have.

23 Lutters, J. (2020). Art-based learning. Handboek creatief opleiden. Coutinho.

24 Krog, A. (2020). Broze aarde. Een mis voor het universum (R. Dorsman & J. van der Haar, Vert.). Podium.

Pluralisme is vanuit deze invalshoek een normatieve visie op goed (samen)leven, gericht op brede inclusie: de participatie van mensen in al hun verschijningsvormen in combinatie met de volwaardige inbreng van andere bestaansvormen. De coronacrisis heeft echter duidelijk gemaakt dat we moeilijk loskomen van de opvatting dat de natuur beschikbaar is voor ons in termen van recreatie, voedselproductie of grondstofextractie. Dat roept de vraag op hoe we beter kunnen zorgen voor de aarde – en daarmee ook voor onszelf.

Het omgaan met de aarde als een reservoir van grondstoffen die aangewend kunnen worden om menselijke behoeften te bevredigen, hangt nauw samen met een economisch waardesysteem waarin materiële productie, consumptie en geldvermeerdering centraal staan. Dit leidt tot een homogenisering en economisering die haaks staan op het hier bepleite pluralisme. Pluralisme vraagt aandacht voor wat hier en nu in deze specifieke situatie nodig is, vanuit waarden als liefde en rechtvaardigheid. Pluralisme is niet gebaat bij competitie, maar juist bij coöperatieve vaardigheden zoals aandacht. Pluralisme stelt andere waarden dan strikt economische centraal in het zorgbeleid (zie hieronder handelingsperspectief 3).

Pluralisme is nodig om als mens een constructieve bijdrage te leveren aan de ecosystemen waarvan we deel uitmaken, met zorgen als fundament van goed (samen)leven. Daarin kunnen we ons oefenen met werkvormen die het mogelijk maken onze ervaringen en zorgen met elkaar te delen, en waar met behulp van inlevingsvermogen en verbeelding ook niet-menselijke bestaansvormen een stem in kunnen krijgen. Het gaat hier om aandachtige vormen van experimenteren waarin ‘aardebrede’ perspectieven betrokken worden. Dat brengt me tot slot bij de volgende handelingsperspectieven:

1. De inzet van overheidsbeleid op het faciliteren van maatschappijbrede gesprekken over zorgzaam samenleven, met medewerking van een brede coalitie aan zorgverleners, zorgontvangers, zorgverzekeraars, kunstenaars, wetenschappers en andere stakeholders. Daarvoor kan een plaats worden gezocht binnen

het onderwijssysteem met al zijn schakeringen – zeker ook in zorgopleidingen en in postinitieel aanbod – en bij uitstek binnen experimenten voor democratische vernieuwing,²⁵ die noodzakelijk zijn in het licht van de in dit essay geschetste problematiek.

2. De (door)ontwikkeling van talige en niet-talige werkvormen die het durven ervaren en delen van kwetsbaarheid mogelijk maken en waarin we ons inlevingsvermogen in (niet-menselijke) anderen trainen door de verbeelding aan te spreken. Dit gebeurt met name vanuit onderzoek en onderwijs op het gebied van geestelijke verzorging.²⁶ Aan de Vrije Universiteit Amsterdam is binnen de academische beroepsopleiding tot geestelijk verzorger een route ontwikkeld op het gebied van geestelijke zorg en planetaire gezondheid, die nauw aansluit bij de hier geschetste opvatting van pluralisme en daarbij passende werkvormen.²⁷
3. Zorgbeleid vertrekt vanuit een ander waardestelsel dan het economische en zet voluit in op het ontwikkelen van coöperatieve vaardigheden via onderwijs en zorgopleidingen, die ons bekwaam maken om constructief te participeren in ecosystemen. Dit vraagt inzet op alle niveaus van (zorg)beleid: in educatieve en zorginstellingen en -koepels, maar ook op de niveaus van lokale, regionale en landelijke bevoegde instanties.

25 De Ridder, J., Jacobs, K.T.E., Rosema, M. & Van Ham, C.T. (2021). Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers. Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS). Consortium REDRESS (Tilburg University, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit, Universiteit Twente en het Sociaal en Cultureel Planbureau). <https://redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf>.

26 Zie o.a. Alma, H. (2022). Interlevensbeschouwelijke reflectie in de opleiding tot geestelijk verzorger. In K. de Groot & A. Vandenhoeck (Red.), Van alle markten thuis? Levensbeschouwelijke diversiteit in de zorg voor zin. KSGV; Wierstra, I., Liebroer, A.L., Post, L., Tromp, T. & Körver, J. (2023). Addressing spiritual needs in palliative care. Proposal for a narrative and interfaith spiritual care intervention for chaplaincy. *Journal of Health Care Chaplaincy*, 29(1), 64-77.

27 Vrije Universiteit Amsterdam (z.d.). Zorg voor zingeving op een manier die bij deze tijd past. <https://vu.nl/nl/onderwijs/master/theology-and-religious-studies-spiritual-care/inhoud?year=1e-jaar&specialization=geestelijke-zorg-en-planetaire-gezondheid>.

4. De waarborg dat maatschappijbrede gesprekken over goed (samen)leven niet vrijblijvend zijn, maar doorwerken in politieke keuzes gericht op regeneratieve kracht en planetaire gezondheid. Dit sluit aan bij de hiervoor genoemde noodzaak van democratische vernieuwing, gevoed vanuit pluralisme en bijdragend aan brede inclusie.

SLOTBESCHOUWING. RUIMTE MAKEN VOOR MAATSCHAPPELIJKE MEERSTEMMIGHEID TIJDENS EEN GEZONDHEIDSCRISIS

*Virgil Rerimassie, Beatrijs Haverkamp, Lara Dijkstra, Anne Rotte-
veel en Hafez Ismaili M'hamdi namens het Centrum voor Ethiek en
Gezondheid*

20.1 Inleiding

Het doel van deze bundel is om het (publieke en beleidsmatige) gesprek over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids crisis aan te jagen en te verdiepen. In de inleiding gaven we al aan dat we geen sluitende antwoorden kunnen aanreiken over deze complexe thematiek. Maar dat neemt niet weg dat we op zoek kunnen gaan naar belangrijke onderwerpen voor dat gesprek. In deze slotbeschouwing maken we daarom vanuit het Centrum voor Ethiek en Gezondheid de balans op van de zeventien verschillende externe bijdragen aan deze bundel. Dat doen we door te laten zien welke essentiële, terugkerende thema's door de auteurs naar voren worden gebracht. Daarbij merken we op dat – ondanks onze zoektocht naar

een meerstemmig gezelschap aan auteurs – opvallend veel overeenkomsten zichtbaar zijn. Deze slotbeschouwing is gebaseerd op een analyse van de zeventien bijdragen. Ook maken we gebruik van inzichten die we opdeden tijdens twee auteursseminars waarbij we gezamenlijk op zoek zijn gegaan naar rode draden in de verschillende bijdragen. Maar we benadrukken dat de analyse van de essays en de betekenis die daar op deze plek aan wordt gegeven voor rekening is van de auteurs van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid.

Zoals in de inleiding van de bundel al werd gesteld, is ons doel nadrukkelijk niet om het coronabeleid van de Nederlandse overheid te evalueren, laat staan om hiermee af te rekenen. Er is veel goed gegaan, zoals de snelle beschikbaarheid van vaccins in Nederland. Maar de impact van de coronacrisis was dermate groot – en het publieke debat dermate hevig – dat lessen trekken zowel voor het Centrum voor Ethiek en Gezondheid als voor de gastauteurs essentieel is om pluralisme te waarborgen tijdens een volgende gezondheids crisis.

De slotbeschouwing is opgebouwd als volgt: allereerst reflecteren we op de manier waarop de auteurs pluralisme definiëren en waarom het belangrijk is om pluralisme te waarborgen. Conform de opbouw van de bundel staan we vervolgens stil bij het verloop van het maatschappelijke en politieke debat tijdens de coronacrisis en in hoeverre de overheid er volgens de auteurs in is geslaagd om pluralisme te waarborgen tijdens deze periode. Daarna bespreken we de drie opvolgende thema's: pluralisme en bestuur, de verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek, en ten slotte verantwoordelijkheid. We besluiten deze slotbeschouwing met handelingsperspectieven voor overheid, politici en wetenschappers en vragen die volgens ons essentieel zijn voor het publieke en maatschappelijke gesprek over het waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids crisis.

20.2 Pluralisme: de waarde van maatschappelijke meerstemmigheid

In de essays wordt al gauw duidelijk dat de auteurs 'pluralisme' op verschillende manieren definiëren. Sommige auteurs gebruiken ook bewust aanpalende termen als 'pluraliteit' of 'pluriformiteit'. Tegen deze achtergrond gebruiken wij in deze slotbeschouwing naast de term 'pluralisme' ook 'maatschappelijke meerstemmigheid' om recht te doen aan de veelzijdige terminologie. En hoewel we ons (ook) niet wagen aan een definitie van 'maatschappelijke meerstemmigheid', kunnen we wel een aantal essentiële kenmerken hiervan identificeren.

20.2.1 De contouren van maatschappelijke meerstemmigheid

Maatschappelijke meerstemmigheid gaat allereerst over *verschillen*. Verschillen in opvattingen over wat juist is, in waarden, in wereldbeelden en in culturen en de *vrijheid* om deze andere visies erop na te houden. Pluralisme is voor sommigen een inherent normatief begrip, dat veronderstelt dat deze verschillen erkend en gerespecteerd moeten worden. Een aantal auteurs verwijst hierbij naar filosofen als Hannah Arendt en Isaiah Berlin, en beschouwt meerstemmigheid als inherent kenmerk van een liberale democratie. Totalitarisme is daarbij juist het tegenovergestelde. Verwijzend naar Chantal Mouffe is maatschappelijke meerstemmigheid ook strijd, maar wel op basis van wederzijds respect en daarmee nadrukkelijk geen oorlog. Een ander essentieel kenmerk dat in verschillende essays naar voren komt, is dat van *constructieve benutting*. Ondanks dat maatschappelijke meerstemmigheid veronderstelt dat er verschillen zijn en mogen zijn, zullen we toch tot een goed samenleven moeten komen. Maatschappelijke meerstemmigheid vraagt daarom dat we naar elkaar luisteren, zodat we van elkaar kunnen leren en samen wijzer kunnen worden ten behoeve van het algemeen belang. *Inclusie* is daarbij van belang om zo veel mogelijk stemmen te horen. Niet iedereen is bij machte om zich te uiten en maatschappelijke

meerstemmigheid betekent daarom ook het geven van een podium aan mensen die dat niet vanzelfsprekend hebben, zodat ook naar hen geluisterd kan worden. Zowel negatieve als positieve vrijheid spelen hier een rol. Meerstemmigheid gaat in negatieve zin om de vrijheid niet gehinderd te worden in het leven volgens eigen ideeën en visies – hetgeen in een totalitair systeem niet kan – en in positieve zin om de bevordering van een vrije publieke ruimte waarin mensen hun ideeën en visies actief kunnen ontwikkelen.

Maatschappelijke meerstemmigheid kan zo bezien niet betekenen dat alle uitingen goorloofd zijn. Hoewel burgers individuele rechten en vrijheden hebben, moeten deze gerealiseerd worden in een gemeenschap met andere burgers. De klanken in de harmonie mogen zeker dissonant, wrang en spannend worden, zolang zij wel gericht blijven op de harmonie. Stemmen die deze essentiële kenmerken duidelijk aantoonbaar ondermijnen, lijken overheidsop treden dan ook te rechtvaardigen, waarbij ook het strafrecht in beeld kan komen.

20.2.2 Waaronder maatschappelijke meerstemmigheid moet worden gewaarborgd

Voortbordurend op het voorgaande heeft maatschappelijke meerstemmigheid voor het gros van de auteurs intrinsieke waarde: het wordt beschouwd als een essentieel kenmerk van een democratische rechtsstaat en de uitingsvrijheid die burgers daarin genieten. Het waarborgen van pluralisme is niet enkel een morele plicht, maar ook een juridische plicht, die tot uitdrukking komt in verschillende grondrechten en mensenrechtenverdragen. Zo betekent pluralisme voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer:

‘(...) the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion.’

Deze juridische grondslagen bieden een kader voor wat minimaal van de overheid verwacht mag worden, bijvoorbeeld dat burgers ongehinderd de vrijheid genieten om hun eigen ideeën en visies te vormen en daarnaar te handelen. Maar alle auteurs verlangen meer van de overheid in het waarborgen van maatschappelijke meerstemmigheid. Pluralisme is een opdracht. Een werkwoord. Het gaat niet alleen om burgers met rust laten, maar ook om *actief* een *publieke ruimte bevorderen* waar alle stemmen kunnen klinken, en waar serieus naar *geluisterd* wordt, ook – of misschien wel juist – wanneer minderheidsstemmen of onwelgevallige geluiden overstemd worden door een meerderheid. Parlementaire vertegenwoordiging wordt verder weliswaar als belangrijk beschouwd, maar kan niet gelijk worden gesteld met een florierende publieke ruimte waarin debat en dialoog vrijelijk plaats kunnen vinden. Daarin mag het schuren. Zolang de maatschappelijke meerstemmigheid zelf en het algemeen belang niet bedreigd of geschaad worden, wijst een aantal auteurs erop dat het onwenselijk is om sterk afwijkende meningen af te doen als ‘polariserend’. De vraag blijft natuurlijk wat wordt verstaan onder bedreiging of schade van het ‘algemeen belang’.

Maatschappelijke meerstemmigheid heeft aldus *intrinsieke waarde*. Maar de auteurs dragen ook redenen aan waarom maatschappelijke meerstemmigheid grote *instrumentele waarde* heeft. In radicale zin beschouwen veel auteurs het waarborgen van meerstemmigheid allereerst als het beste antwoord op totalitarisme. Daarnaast refereren veel auteurs aan het leveren van een positieve bijdrage aan vertrouwen in en draagvlak voor beleid, doordat burgers zich meer mede-eigenaar voelen. Tegenovergestelde visies kunnen niet tegelijkertijd prevaleren. Maar wanneer burgers het gevoel hebben dat serieus naar hun afwijkende visie – of überhaupt naar tegenspraak – wordt geluisterd en deze daadwerkelijk wordt afgewogen, kan dit wantrouwen jegens de overheid en afkeer tegen het politieke systeem voorkomen. Negeren van dergelijke geluiden doet ze immers niet verdwijnen. Daarnaast, zo stellen veel auteurs, kan maatschappelijke meerstemmigheid bijdragen aan *gezamenlijk leren* en aan de collectieve kracht

en weerbaarheid van de maatschappij. Ook de *kwaliteit van beleid* kan worden verhoogd, want actief luisteren naar de burger maakt een rijkere afweging mogelijk van verschillende waarden, belangen, visies en nastrevenswaardige doelstellingen die burgers hanteren. Het stelt de overheid in staat om complexe problemen vanuit verschillende perspectieven te bekijken en te begrijpen.

20.3 Maatschappelijke meerstemmigheid tijdens de coronacrisis

Nu we in de vorige paragraaf hebben geschetst hoe maatschappelijke meerstemmigheid begrepen wordt en waarom het belangrijk is dat deze gewaarborgd wordt door de overheid, reflecteren we hier op het verloop van het maatschappelijke en politieke debat tijdens de coronacrisis. In hoeverre werd maatschappelijke meerstemmigheid in deze periode volgens de auteurs van deze bundel gewaarborgd? We maken hierbij gebruik van de vier zoeklichten om beter zicht te krijgen op pluralisme, zoals we die beschreven in hoofdstuk 2: waarden, belangen, feitenopvattingen en vertrouwen.

20.3.1 Beperkt blikveld

Veel auteurs spreken hun begrip uit voor het ontregelende karakter van de coronacrisis – zeker in de beginfase van de pandemie. Maar vanuit het perspectief van maatschappelijke meerstemmigheid zijn de auteurs overwegend kritisch op de overheid en benadrukken daarom de noodzaak om op dit punt te leren van de omgang met de coronacrisis. Kort samengevat wordt het blikveld van de overheid om beleid te formuleren tijdens de coronacrisis als te smal beschouwd.

Dat begint ten eerste met de *waarden* die een rol speelden in het debat. Volgens het gros van de auteurs werd het beleid te zeer gebaseerd op waarden als (publieke) gezondheid, veiligheid en een smalle interpretatie van solidariteit (met kwetsbaren). Dit vertaalde zich in beleid waarbij vooral op de ‘rule of rescue’ werd geleund en de inzet was gericht op het redden van het maximale aantal levens. Hoewel

niemand het belang van deze waarden ontkent en de auteurs zich bewust zijn van het acute karakter van een crisis als de coronapandemie, oordelen veel auteurs dat andere legitieme waarden als vrijheid en autonomie onvoldoende werden betrokken in de afweging rondom restrictieve maatregelen, zoals lockdowns.¹ Dergelijke waarden worden ook geborgd door grond- en mensenrechten en beperkende maatregelen moeten dan ook subsidiair en proportioneel zijn, en expliciet en transparant gerechtvaardigd worden. Daarin schoot de overheid volgens veel auteurs tekort, zeker toen de acute fase van de crisis overging in een meer ‘chronische’ fase. Kortom, er was dringend behoefte aan een meer expliciete, brede waardenafweging.

Hiermee samenhangend wordt ook de afweging van verschillende *belangen* als te smal beschouwd, waarbij meer aandacht nodig was voor kwesties als bestaansonzekerheid, kwaliteit van leven en isolatie ten opzichte van geliefden.² Hierbij wordt meermaals verwezen naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die onder meer stelde dat het overheidsbeleid zich te beperkt heeft gericht op de bestrijding van het virus en te weinig op de maatschappelijke gevolgen van de maatregelen.³ Veel auteurs betogen ook dat hierbij onvoldoende rekenschap is gegeven van de verschillende ervaringen en daarmee samenhangende emoties en zorgen die burgers tijdens de pandemie ervoeren, zoals: verdriet, gemis, boosheid, verveling, eenzaamheid en onzekerheid.

Mede in het licht van de immense onzekerheid tijdens de pandemie spelen ook verschillen in *feitenopvattingen* een essentiële rol in het publieke debat tijdens de coronacrisis. Zoals hierna uitvoeriger wordt besproken, wordt de bandbreedte van kennis die relevant werd geacht

1 Centrum voor Ethiek en Gezondheid (2023). Code rood. Verkenning van morele uitgangspunten bij langdurige schaarste in de zorg.

2 Dit raakt sterk aan de boodschap die de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving al in 2020 meegaf in het advies (*Samen*)*leven is meer dan overleven*.

3 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020; Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). Aanpak coronacrisis. Deel 2: september 2020 tot juli 2021.

voor de bestrijding van de crisis ook als te smal beschouwd. Veel auteurs benoemen dat het crisisbeleid werd gebaseerd op de adviezen van een (te) kleine groep wetenschappers, louter uit een beperkt aantal medische terreinen. In aanvulling op het beperkt rekenschap geven van verschillende waarden, belangen en emoties droeg dit bij aan de perceptie dat bij de beleidsvorming een smalle blik op de crisis werd gehanteerd. Sommige burgers zagen zichzelf en hun perspectief daarom niet terug in beleid, terwijl zij tegelijkertijd bijvoorbeeld grote zorgen hadden over de impact van restrictieve maatregelen op hun leven en de maatschappij als geheel. De omgang van politici, beleidsmakers en wetenschappers met onzekerheid speelde daarin een belangrijke rol. Veel auteurs zijn van mening dat hier meermaals te grote stelligheid werd betracht, terwijl in werkelijkheid nog op half zicht werd gevaren. Denk bijvoorbeeld aan de onduidelijkheid over de werkzaamheid van mondkapjes of hoeveel afstand nu van elkaar betracht moest worden. Dit werkte *wantrouwen* in de hand en zorgde ervoor dat bepaalde groepen burgers de beleidsmatige blik op en bestrijding van de crisis afwezen en hun ankerpunten soms zochten in complottheorieën. Transparantie, bescheidenheid en openlijk durven twijfelen waren hier volgens veel auteurs meer gepast en effectief voor behoud van vertrouwen.

20.3.2 Gesloten houding

Terugkijkend stellen veel auteurs aldus dat de overheid onvoldoende rekening hield met de diversiteit aan verschillende waarden, belangen, feitenopvattingen, zorgen en emoties die tijdens de coronacrisis speelden in de maatschappij. Hiermee samenhangend spreken veel auteurs van een (te) gesloten houding van de overheid, waarbij onvoldoende werd geluisterd en onvoldoende nieuwsgierigheid werd betracht naar burgers.

Kijkend naar verschillende waarden en belangen was er bijvoorbeeld weinig samspraak met verschillende sectoren en belanghebbenden. Denk bijvoorbeeld aan voldoende overleg tussen politiek

bestuurders en vertegenwoordigers van onderwijs, sport, culturele sector, jongerenwerk en horeca. Wederom benadrukken auteurs dat er in de beginfase van de crisis gewoonweg geen tijd was om dergelijke samenspraak te hebben, maar naarmate de crisis voortduurde, werd de mogelijkheid om dit te organiseren ook groter. Bijzondere aandacht gaat uit naar de positie van longcovidpatiënten. Hierboven stelden we dat maatschappelijke meerstemmigheid betekent dat ook een podium wordt gegeven aan mensen die geen podium hebben, zodat ook naar hen geluisterd kan worden. Bepaalde groepen burgers waren tenminste in staat om hun zorgen te laten horen, maar mensen met long covid waren en zijn juist door hun ziekte in een moeilijke positie om hun stem te laten klinken. Zij hadden wellicht mogen rekenen op een actievere houding van de overheid.

Volgens de meeste auteurs had een meer nieuwsgierige, lerende open houding richting burgers de overheid gesierd. Bepaalde burgers gingen volstrekt over de schreef, waarbij sommigen zelfs geweld niet schuwden. Zoals gezegd heeft ook maatschappelijke meerstemmigheid haar grenzen en moet strafbaar gedrag bestraft worden. Dat gezegd hebbende, werd kritiek op beleid al gauw geduid als conflict of zelfs als kwalijke polarisatie. Hierbij is het essentieel dat de overheid en politici zich realiseren dat – ondanks de immense taak die op hen rust om goed door een crisis te navigeren – zij wel diegenen zijn die macht hebben, terwijl veel burgers zich juist machteloos voelden. Voor veel auteurs is het wegzetten van kritiek als conflict of als gevaarlijk polariserend dan ook een miskennis van de warboel van onzekerheden, zorgen en botsende belangen en waarden – zeker waarbij verregaande vrijheidsbeperkende maatregelen in het geding waren. Kritische en sceptische burgers kregen daardoor snel het gevoel dat zij als extremist werden gezien. Meerdere auteurs refereren hierbij aan het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar sceptische visies tijdens de coronacrisis, en beamen dat sommige kritische burgers zich niet alleen door de overheid buitengesloten en gestigmatiseerd voelden, maar ook door de maatschappij

en media.⁴ Het gevaar loerde hier dat kritische of sceptische burgers te veel over één kam werden geschoren, terwijl zij in werkelijkheid zeer uiteenlopende vormen van zorgen hadden, waarbij zeker niet iedere scepticus een complotdenker is. Een open, lerende houding had hier kunnen bijdragen aan de-escalatie en wellicht kunnen voorkomen dat bepaalde burgers complottheorieën aan gingen hangen. Dergelijke complottheorieën bieden immers houvast via alternatieve waarheden en een gemeenschapsgevoel. Via klachten, sociale media en demonstraties lieten burgers zich horen. Hoewel ongemakkelijk, boden dergelijke uitingen van ongenoegen kansen om het gesprek aan te gaan met (boze) burgers. Gesprekken waarbij volgens sommigen nog beter wederzijds geleerd had kunnen worden en de overheid nog beter verantwoording had kunnen afleggen.

In deze context is *vertrouwen* een cruciaal terugkerend onderwerp. Hoewel veel auteurs aangeven dat het vertrouwen van burgers in de democratie in de afgelopen jaren sowieso steeds fragieler is geworden, heeft de omgang met de coronacrisis – en de smalle benadering die de overheid hanteerde – dat bestaande wantrouwen verder vergroot. Doordat weinig werd geluisterd naar de burger en kritiek en scepsis snel werden weggewuifd, leek het erop dat de overheid ook niet altijd veel vertrouwen had in haar burgers. Ten slotte is het hier ook van belang te noemen dat de representatieve democratie onvoldoende in staat bleek de maatschappelijke meerstemmigheid onder de Nederlandse bevolking te vertolken. Nog los van het historisch lage vertrouwen van burgers in het parlement, vonden niet alle perspectieven en zorgen van burgers en de waarden die daarop zijn gebaseerd hun weerklink in de Kamerdebatten. De noodzaak van een nieuwsgierige houding naar burgers en luisterend vermogen werd daarmee groter.

4 Schaper, J. & Hartman, C. (2023). Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een *mixed methods*-onderzoek naar coronascepsis in Nederland. SCP.

Alles overziend lijken de auteurs eensgezind in de conclusie dat *de overheid de maatschappelijke meerstemmigheid beter had kunnen waarborgen tijdens de coronapandemie* – in ieder geval naarmate de crisis langer duurde. De rol van bestuur en de verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek verdienen hierin bijzondere aandacht en worden daarom hierna besproken.

20.4 Maatschappelijke meerstemmigheid en bestuur

Als het gaat om specifieke inzichten voor bestuur ten aanzien van het borgen van meerstemmigheid, dan zien we drie nauw samenhangende thema's: pluralisme voor kwaliteit van beleid, besluitvormingsstructuren en besturen vanuit 'crisisstand'.

20.4.1 Kwaliteit van beleid

Hierboven werd al benoemd dat het borgen van pluralisme van instrumentele waarde is voor de *kwaliteit van beleid*. Auteurs die focussen op meerstemmigheid en bestuur benoemen daarbij hoe tijdens de coronacrisis besluitvorming veelal gebeurde op basis van het beperkte medische perspectief van het Outbreak Management Team (OMT), waarin uitsluitend vertegenwoordigers uit het medisch onderzoek en de gezondheidszorg zaten (zie ook hieronder). Dat had gevolgen voor de kwaliteit van beleid in de zin dat de implicaties van genomen maatregelen voor zowel andere beleidsterreinen als specifieke groepen burgers onvoldoende werden doordacht. Enkele auteurs wijzen er bijvoorbeeld op dat maatregelen ter beperking van de ene crisis leidden tot crises op andere terreinen. De constatering van sommige auteurs dat Nederlandse politici en ambtenaren over het algemeen een weinig divers gezelschap vormen, doet vermoeden dat de analyses van openbaar bestuur in crisistijd tevens laten zien dat de coronapandemie mechanismen en structuren blootlegt die ook in 'normale' tijden pluralisme verhinderen. Dit roept de vraag op hoe we diversiteit in bestuur, politiek en het ambtenarenapparaat verder kunnen vergroten.

20.4.2 *Dialogen en besluitvormingsstructuren*

De sleutel voor het beter borgen van maatschappelijke meerstemmigheid (en daarmee de kwaliteit van het beleid) wordt door sommige auteurs vooral gezocht in het verdiepen en verbeteren van de publieke dialoog, onder andere door morele waarden en emoties te benoemen, en door minderheden en kwetsbare groepen een directe of indirecte stem te geven in die dialoog. Andere auteurs zoeken het meer op institutioneel niveau, namelijk in meer decentrale besluitvormingsstructuren, door meer bevoegdheden te geven aan lokale overheden met dito vertegenwoordigers, zoals gemeenteraden, Provinciale Staten en lokale besturen van Caribisch Nederland. Behalve dat bestuurders op het niveau van bijvoorbeeld gemeenten meer zicht hebben op de directe gevolgen van maatregelen voor verschillende groepen, kunnen zij ook specifiekere zien wie waaraan behoefte heeft. Enkele auteurs wijzen daarbij op het belang om de bevoegdheden van (grote) veiligheidsregio's in te perken, zodat gemeenten makkelijker kunnen inspelen op lokale situaties. Ook de samenleving als mede-eigenaar van de crisis wordt genoemd. Door eigenaarschap en actorschap te geven aan burgers – in al hun diversiteit – waarborg je dat problemen vanuit een veelheid aan perspectieven worden doordacht en aangepakt.

20.4.3 *Crisisstand*

Dat dit typisch democratische inzicht van de samenleving als mede-eigenaar onvoldoende werd nageleefd tijdens de pandemie, wijten verschillende auteurs aan een te lang blijven hangen in 'crisisstand'. Die crisisstand – een nood-breekt-wet-modus – wordt gekenmerkt door autocratische besluitvorming en een centralistische, verstatelijkte manier van besturen. Dat is legitiem in de acute fase van een crisis, zo wordt in verschillende bijdragen beaamd. In tijden van nood is autocratische besluitvorming voor veel mensen immers nog acceptabel. Maar een aantal auteurs wijst op het gebrek aan noodzaak en wenselijkheid om zo lang in deze crisismodus te

blijven als tijdens de pandemie gebeurde. Veel eerder had men volgens hen wat betreft politiek bestuur kunnen terugkeren naar een ‘beheerfase’ met een ‘gebruikelijke’ democratische gang van zaken: maatregelen voorleggen aan het parlement en verschillende belanghebbenden raadplegen. Een punt voor nadere analyse is de vraag hoe te bepalen wanneer de acute fase van een crisis voorbij is, en wanneer precies ‘autocratische’ besluitvorming weer plaats moet maken voor democratische.

20.5 Verhouding wetenschap, beleid en politiek

Veel auteurs gaan ook in op de complexe verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek, waarbij we twee overkoepelende aandachtspunten vonden: de monodisciplinaire benadering van de coronapandemie en het belang van rolzuiverheid en transparantie.

20.5.1 *De monodisciplinaire benadering van de coronapandemie*

Zoals ook hierboven benoemd zijn veel auteurs kritisch op het smalle wetenschappelijke blikveld dat werd gehanteerd om beleid te formuleren. De Nederlandse overheid baseerde haar coronabeleid in grote mate op de adviezen van het OMT en andere medisch specialisten. Dit vertaalde zich erin dat de probleemdefinitie van de coronacrisis ook monodisciplinair van aard was: de pandemie is een (volks) gezondheidsprobleem. Hierbij verdient het opgemerkt te worden dat enkele auteurs tevens stellen dat binnen de medische gemeenschap ook andere geluiden te horen waren, die weinig weerklank vonden in de beleidsvorming door de Nederlandse overheid, en er zelfs zorgen waren over taboes en zelfcensuur binnen die gemeenschap.

Volgens veel auteurs deed een smalle probleemdefinitie geen recht aan de immense complexiteit en bredere impact van de pandemie. De coronacrisis en de maatregelen die ter bestrijding worden genomen, hebben immers impact op bijvoorbeeld de economie, mentaal

welzijn, onderwijs, maatschappelijke verhoudingen, cultuur, milieu, het functioneren van bestuur en handhaving van de rechtsorde. En daarom is wetenschappelijke kennis op al deze terreinen van groot belang. Het overgrote merendeel van de auteurs is dan ook van mening dat de overheid zich meer had moeten laten adviseren door wetenschappers met deskundigheid op dit terrein, zoals economen, sociale en geesteswetenschappers, juristen, psychologen, pedagogen en ethici. Ook de wetenschappelijke meerstemmigheid had aldus beter kunnen worden gewaarborgd door de coronapandemie fundamenteel interdisciplinair te benaderen. Tegen deze achtergrond werd de oprichting van het Maatschappelijk Impact Team (MIT) toegejuicht en beschouwd als essentieel om tijdens een toekomstige gezondheids crisis wetenschappelijke meerstemmigheid te kunnen borgen. Maar het MIT werd pas laat tijdens de pandemie ingesteld, namelijk in de tweede helft van 2022, toen de coronapandemie milder was, maar de maatschappelijke meerstemmigheid al onder druk stond. Daarom kunnen we weinig zeggen over het belang dat werd gehecht aan de adviezen van het MIT, bijvoorbeeld in vergelijking met het gewicht van de OMT-adviezen. Maar dat neemt niet weg dat het gros van de auteurs een instantie als het MIT expliciet benoemt als een cruciaal mechanisme om meerstemmigheid te borgen tijdens een gezondheids crisis.

20.5.2 Rolzuiverheid en transparantie

Dit raakt aan het volgende punt: *rolzuiverheid*, zowel voor wetenschappers als voor politici. Om te beginnen met de wetenschap, stellen veel auteurs dat wetenschappers in een situatie kwamen waarin complexiteit en onzekerheid werden gemaskeerd; de complexe realiteit werd versimpeld. Dit wordt mede geweten aan verkeerde beelden in de maatschappij over wat wetenschap wel en niet vermag. Veel mensen waren teleurgesteld in de wetenschap door haar onvermogen om met zekerheid de ontwikkeling van de pandemie te kunnen voorspellen. Dit impliceert een onbegrip van de wetenschappelijke praktijk, waarin juist bescheidenheid, complexiteit en onzekerheden

centraal staan. Het is dan aan wetenschappers om rolvast en transparant te zijn over wat wetenschap kan en niet kan, om de realiteit niet te versimpelen en om te benadrukken welke kennis er wel is en welke kennis er (nog) niet is. Dat doet recht aan de complexe realiteit en draagt ook bij aan een realistischer beeld van wat wel en niet van de wetenschap verwacht kan worden.

Kijkend naar de politiek stellen veel auteurs dat politici ten onrechte medisch-wetenschappelijke adviezen (zoals van het OMT) direct vertaalden naar beleid. Daardoor ontstond het beeld dat de wetenschap *de facto* het beleid aan het maken was. Maar dit is niet de taak van de wetenschap. In de bestrijding van een gezondheids crisis is zoals gesteld een waaier van waarden, belangen en visies in het geding, die allemaal in een context van fundamentele onzekerheid moeten worden afgewogen. Maar het is dan aan de politiek om daar keuzes in te maken, daar verantwoordelijkheid voor te nemen en verantwoording over af te leggen, zonder dat daarbij wetenschappelijke adviezen als gebod aan de politiek worden gepresenteerd. Depolitiseer niet datgene wat politiek is.

20.6 Verantwoordelijkheid

Het laatste thema dat door verschillende auteurs wordt besproken, betreft verantwoordelijkheid. Machtsmechanismen, zoals de ogenschijnlijke aantrekkingskracht van het langer in crisisstand opereren voor nationale politieke leiders, of de angst om meer invloed te geven aan lokale politici, burgers en maatschappelijke actoren: ze maken dat maatschappelijke meerstemmigheid niet vanzelfsprekend geborgd wordt. Ruimte maken voor meerstemmigheid blijkt – we zelden het hierboven al – een werkwoord. Voor deze bundel vroegen we alle auteurs daarom concrete handelingsperspectieven te ontwikkelen voor hoe we meerstemmigheid tijdens toekomstige (gezondheids) crises beter kunnen borgen. Alle bijdragen schetsen voor verschillende actoren verschillende opgaven, die je kunt herformuleren tot verantwoordelijkheden (zie par. 10.7). In met name het laatste deel

van de bundel zien we echter bijzondere aandacht voor een verantwoordelijkheid die een beroep doet op ieder van ons als leden van sociale en politieke gemeenschappen: de morele verantwoordelijkheid van burgers zelf voor het ruimte maken voor meerstemmigheid.

20.6.1 *Morele verantwoordelijkheid en moed*

Het grensgebied tussen juridische plichten en morele verantwoordelijkheden wordt met name belicht in de context van de verspreiding van desinformatie en complottheorieën op sociale media. Het niet-schadenbeginsel mag dan een vanzelfsprekend strafrechtelijk principe zijn, het blijkt doorgaans moeilijk vast te stellen wanneer uitingen op sociale media daadwerkelijk concrete (gezondheids) schade toebrengen. Essays in het laatste deel – maar ook elders in de bundel – breken een lans voor het idee dat naast overheden, burgers ook zelf een verantwoordelijkheid hebben om bij te dragen aan een vrije publieke sfeer waarbinnen het democratische gesprek gevoerd kan worden. Het belang van het cultiveren van (zelf)kritisch vermogen, van scepsis en van een open houding is een terugkerende roep, soms in één adem met de bereidheid om dichterbij de morele of wetenschappelijke waarheid te willen komen. Ook wordt erop gewezen dat wie dat kan, de moed zou moeten tonen om tegenwicht te bieden aan complottheorieën en desinformatie, bijvoorbeeld door actief juiste informatie te verspreiden, of door socialemediabedrijven ter verantwoording te roepen.

20.6.2 *Verantwoordelijkheid en (toekomstige) crises*

Enkele pleidooien voor moed en morele verantwoordelijkheid ontleen hun urgentie vooral aan de verwachting dat ofwel we ons al in andere crises begeven, ofwel ons nieuwe crises te wachten staan. Specifiek worden hier de zorgcrisis ('in de breedste zin van het woord'), klimaatopwarming en verwante ecologische crises genoemd. De gedachte dat we in tijden van crises worden aangesproken op onze verantwoordelijkheid voor de wereld, komt naar

voren als een kwestie van diep menselijk moreel besef, en wordt – tot slot – ook zorgethisch geduid: zorgen voor onszelf, onze naasten en de aarde is in dat licht de kern van onze verantwoordelijkheid als bewoners van deze planeet.

20.7 Tot slot: handelingsperspectieven en vragen voor het gesprek over het waarborgen van maatschappelijke meerstemmigheid tijdens een gezondheidscrisis

Alles overziend wordt in deze essaybundel geconcludeerd dat de maatschappelijke meerstemmigheid beter gewaarborgd had kunnen worden tijdens de coronapandemie. Om tijdens een volgende gezondheidscrisis meer ruimte te kunnen maken voor meerstemmigheid is het cruciaal om nu na te denken hoe dat kan, en daarin te oefenen. We besluiten de bundel met vijf handelingsperspectieven om daaraan bij te dragen. Om het beleidsmatige en maatschappelijke gesprek over het borgen van maatschappelijke meerstemmigheid verder te brengen, voorzien we de handelingsperspectieven van essentiële vragen die in dat gesprek aan de orde kunnen komen.

1. Maak een brede afweging bij de bestrijding van een gezondheidscrisis.

Bescherming van publieke gezondheid is cruciaal bij een gezondheidscrisis. Maar zowel de crisis als de impact van maatregelen om een crisis te bezweren raakt aan uiteenlopende waarden, belangen, feitenopvattingen en emoties. Om goed beleid te maken, burgers mede-eigenaar te maken van dat beleid en vertrouwen te creëren en te behouden is het cruciaal om al deze elementen te betrekken in een brede afweging omtrent crisisbeleid. Nu inzetten op het vergroten van diversiteit in politiek, bestuur en het ambtenarenapparaat zal bovendien helpen bij het maken van brede afwegingen in crisistijd.

Wie moeten er worden betrokken bij een dergelijke afweging? Hoe kan een brede afweging worden ingepast in de beleidsmatige praktijk? Wat is nodig om diversiteit in politiek, bestuur en het

ambtenarenapparaat verder te vergroten? En wat hebben overheden, politici en ambtenaren verder nodig om een brede afweging te kunnen maken?

2. *Luister naar burgers met een nieuwsgierige houding.*

Een manier om zicht te krijgen op de verschillende waarden, belangen, feitenopvattingen en emoties van burgers is door te luisteren wanneer deze burgers zich laten horen, zoals via sociale media of bij demonstraties. Schuw ook het gesprek niet met kritische en boze burgers. Maak gebruik van intermediaire organisaties die groepen burgers vertegenwoordigen, en zoek ook actief het gesprek op met burgers zelf, zeker met groepen die minder vocaal (kunnen) zijn. Verschillende dialoogvormen – online en offline, kleinschalig en grootschalig – kunnen hierbij helpen.

Welke gelegenheden kunnen worden gebruikt om te luisteren naar burgers? Welke dialoogvormen zijn behulpzaam? Wie moet en kan deze dialogen faciliteren? Hoe kunnen dergelijke dialogen onderdeel worden van het standaard beleidsrepertoire?

3. *Organiseer wetenschappelijke meerstemmigheid.*

Medische kennis is cruciaal in de aanpak van een gezondheids crisis. Maar de impact van een gezondheids crisis en eventuele maatregelen is niet louter van medische aard; er zijn multidisciplinaire benaderingen nodig. Betrek daarom ook economen, sociale en geesteswetenschappers, juristen, psychologen, pedagogen, ethici en filosofen. Om goed voorbereid te zijn op een volgende gezondheids crisis is het cruciaal om nu de noodzakelijke kennisinfrastructuur te ontwikkelen.⁵ Of het nu een overkoepelend orgaan betreft of verschillende instanties: volgens het CEG is het bij uitstek van belang dat de regering breder advies inwint dan enkel vanuit het perspectief van het OMT.

5 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020, 3 mei). (Samen)leven is meer dan overleven. Breder kijken en kiezen in tijden van corona. www.raadvsv.nl/documenten/publicaties/2020/05/03/goed-samen-leven-in-tijden-van-corona.

Waar andere geluiden dan die van het OMT versnipperd waren in het begin van de pandemie, kan een instantie als het MIT een behoefte vervullen door verschillende maatschappelijke perspectieven te vertegenwoordigen.

Hoe ziet de ideale kennisinfrastructuur voor een multidisciplinaire aanpak van een gezondheids crisis eruit? Is het wenselijk om één overkoepelend interdisciplinair wetenschappelijk adviesorgaan te hebben? Of is het wenselijk om medische expertise en expertise over maatschappelijke impact separaat te organiseren, zoals in een OMT en MIT?

4. *Depolitiseer niet wat politiek is.*

Het is niet de taak van de wetenschap om beleid te maken, maar om te adviseren. Rolverwarring is ongewenst en schaadt vertrouwen in politiek en wetenschap. Het is aan de politiek om, met inachtneming van wetenschappelijk advies, keuzes te maken over welke belangen en waarden prevaleren en hoe de pijn wordt verdeeld.

Hoe kunnen wetenschappers worden gefaciliteerd om rolverwarring te voorkomen? Welke mechanismen zijn denkbaar om de rolzuiverheid te bewaken?

5. *Verlaat de crisisstand zo snel als mogelijk.*

Een crisisstand, gekenmerkt door nood breekt wet, is legitiem in de acute fase van een crisis. Maar het is belangrijk om zodra het mogelijk is terug te keren naar de reguliere democratische gang van zaken, aangezien daardoor menig mechanisme in werking treedt waardoor maatschappelijke meerstemmigheid wordt gewaarborgd.

Wanneer is het opportuun om de crisisstand te verlaten tijdens een gezondheids crisis? Welke mechanismen zijn denkbaar die reflectie en verantwoording hieromtrent kunnen bevorderen?

Een woord van dank

Ten slotte willen we alle auteurs hartelijk bedanken voor hun inzichten, inspanningen en openheid. Zonder hun bijdragen zou deze bundel – en daarmee de voorzet voor het publieke en beleidsmatige gesprek over meerstemmigheid – er niet zijn geweest.

NAWOORD

Waarom een pleidooi voor meerstemmigheid – juist in tijden van gezondheids crises? Deze bundel bevat een schat aan inzichten die helpen deze vraag te beantwoorden. Meerstemmigheid boort een veelvoud aan bronnen aan die nodig zijn om een crisis te bedwingen. Naast de stem van de medische wetenschap zijn de stemmen van andere disciplines, de stemmen van belanghebbenden, de stemmen van professionals, de stemmen van de politiek en de stemmen van burgers allemaal relevante kennisbronnen. Deze diverse stemmen vertegenwoordigen verschillende feiten, waarden, ervaringen, behoeften en standpunten, die allemaal moeten worden gehoord en overwogen bij het nemen van beslissingen in crisissituaties. Meerstemmigheid is ook een voorwaarde voor het vertrouwen in, de legitimiteit van en het draagvlak voor overheidsingrijpen om kwetsbaren te beschermen en de samenleving, zo goed als kan, draaiende te houden. Hiervoor zijn verbinding en dialoog tussen burger en overheid onontbeerlijk. Bovendien is meerstemmigheid nodig om democratische en rechtsstatelijke kernwaarden zoals rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid en respect voor de vrijheid en autonomie van burgers door de maatregelen heen te laten schijnen.

Meerstemmigheid is echter niet onmiddellijk ter plaatse ter beschikking. Zij vraagt om het investeren in en vitaal houden van de publieke dialoog, om niet te vervallen in een magere ‘meningen-calculus’. Meerstemmigheid wordt pas volwassen als een samenleving de heterogeniteit van de effecten van een gezondheids crisis en de getroffen maatregelen op de verschillende levens van medeburgers en medemensen kan omarmen. In andere woorden, het gaat niet alleen om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit van de stemmen. Niet iedereen wordt geboren met het vermogen om tijdens een

crisis voorbij het eigenbelang te kijken, maar precies dit vermogen is cruciaal om op een menswaardige manier een gezondheidscrisis te bedwingen. Volwassen meerstemmigheid is dus niet alleen het resultaat van goed 'overheidschap', maar ook van goed burgerschap.

Een van de grootste uitdagingen in de menselijke geschiedenis is om hen die anders denken en geloven, gelijk te behandelen en te waarderen. Geconfronteerd door het spiegelbeeld van de menselijke geschiedenis kun je niet anders dan concluderen dat 'volwassen meerstemmigheid' niet vanzelfsprekend is. Grote vooruitgangen die op dit gebied geboekt zijn, zoals het wettelijk verankeren van gelijkwaardigheid en het waarborgen van toegang tot zorg, leunden stevig op het vermogen van burgers om zich te verplaatsen in de ander; juist in diegene die anders denkt, gelooft, liefheeft, diegene in een andere financiële positie, met een ander sociaal netwerk en met andere zorgbehoeften. Het is precies dit vermogen, dat zich in de ene situatie manifesteert als gelijkwaardigheid, respect voor vrijheid en autonomie, solidariteit en rechtvaardigheid en in de andere situatie als compassie, barmhartigheid en naastenliefde, dat volwassen meerstemmigheid mogelijk maakt.

Wanneer dit vermogen ontbreekt tijdens een gezondheidscrisis, zijn terugtrekkende bewegingen het resultaat. Terug naar de objectiviteit van de wetenschap, terug naar bestuurlijke hiërarchie, terug naar de belangen van de eigen groep, terug naar de Ik. De inzichten in deze bundel bieden weerstand aan deze beweging. Wij hopen dat deze bundel bijdraagt aan het tot wasdom komen van uw stem. Die bijdrage heeft het voor ons zeker gehad.

Martine de Vries en Hafez Ismaïli M'hamdi

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Hans Alma

Hans Alma is hoogleraar geestelijke zorg en religieus-humanistische zingeving aan de Faculteit Religie en Theologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Haar onderzoek richt zich op de rol van verbeelding in zingeving en levensbeschouwing, en op de ontwikkeling van religieus humanisme in relatie tot maatschappelijke en ecologische vragen.

Anna Aris MSc

Anna Aris (MSc antropologie) is momenteel PhD-kandidaat bij het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ze doet onderzoek naar publieke betrokkenheid bij wetenschap en technologie, waar ze met name aandacht schenkt aan de institutionele context waarin wetenschappelijk beleid gevormd en gedemocratiseerd wordt.

Shanti Bolt MSc MA

Shanti Bolt is adviseur bij het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Eerder won zij bij de Faculteit der Geesteswetenschappen van de VU Amsterdam de masterscriptieprijs voor haar thesis over de ethische (on)toelaatbaarheid van een coronavaccinatieverplichting in Nederland.

Prof. dr. Hans Boutellier

Hans Boutellier is bijzonder hoogleraar Polarisatie en veerkracht (VU Amsterdam), voormalig directeur van het Verwey-Jonker Instituut en lid van de werkgroep Halsema en de commissie-Depla, die adviseerden over de maatschappelijke effecten van de coronacrisis.

Anne-Marie Buis

Anne-Marie Buis is plaatsvervangend directeur van het rijksbrede programma Dialoog & Ethiek. Een programma gewijd aan het versterken van het ethisch vermogen en het collectieve morele vakmanschap van de rijksdienst. Eerder deed ze opdrachten als organisatieadviseur, onderzoeker en programmamanager voor diverse ministeries, uitvoeringsorganisaties en inspecties, veelal gericht op cultuur- en veranderprogramma's bij het Rijk.

Dr. Johan Christensen

Johan Christensen is universitair hoofddocent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op de rol van experts in het openbaar bestuur. Hij heeft twee boeken geschreven: *The power of economists within the state* (2017) en *Expertise, policy-making and democracy* (2022, met C. Holst en A. Molander).

Bart Coster MA

Bart Coster is adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur en was penvoerder van eerdere ROB-publicaties en -bijdragen over de coronapandemie.

Dr. Paul Depla

Paul Depla is sinds 2015 burgemeester van Breda, daarvoor was hij burgemeester van Heerlen. Daaraan voorafgaand was hij tien jaar lang wethouder van de gemeente Nijmegen. In Nijmegen studeerde hij politicologie aan de Radboud Universiteit. Daarna promoveerde hij aan de Katholieke Universiteit Brabant (Tilburg) met zijn proefschrift *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*.

Prof. dr. Ignaas Devisch

Ignaas Devisch is hoogleraar Medische Filosofie & Ethiek aan de Universiteit Gent, columnist bij De Standaard en directeur van het Itinera Instituut. Alle info op www.ignaaasdevisch.com.

Lara Dijkstra MA

Lara Dijkstra is adviseur bij het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en humanistisch geestelijk verzorger bij Dignis. Eerder werkte zij als humanistisch geestelijk verzorger bij de Dienst Justitiële Inrichtingen en Zorggroep Apeldoorn.

Dr. Maarten Fornerod

Maarten Fornerod is biomedisch onderzoeker, groepsleider, universitair hoofddocent en publicist verbonden aan het Erasmus Medisch Centrum in Rotterdam. Zijn expertise omvat moleculaire genetica, celbiologie en bio-informatica inclusief ethische aspecten, en hij is auteur van meer dan honderd wetenschappelijke artikelen. Daarnaast schrijft hij publieksartikelen over gezondheid, leefstijl, hardlopen en Indonesische familiegeschiedenis.

Prof. dr. Jan Grandjean

Jan Grandjean werkte als hart-longchirurg in het Academisch Ziekenhuis Groningen en daarna in Pisa (Italië), en was medeoprichter van het Thorax Centrum Twente in Enschede. Hij was pionier op het gebied van bypasschirurgie op kloppend hart. In Twente was hij lid van de medisch-ethische commissie en als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Twente. Na zijn pensionering is hij betrokken bij de start van hartchirurgie in Dodoma (Tanzania). Sinds anderhalf jaar is hij voorzitter van het Artsen Collectief.

Dr. Beatrijs Haverkamp

Beatrijs Haverkamp is senior adviseur bij het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Eerder was zij filosofiedocent aan de Wageningen Universiteit, waar zij ook promotie- en postdoctoraal onderzoek deed naar ethische vragen bij het verkleinen van maatschappelijke gezondheidsverschillen.

Prof. dr. Marli Huijer

Marli Huijer is emeritus hoogleraar publieksfilosofie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en was van 2015 tot 2017 Denker des

Vaderlands. Zij is opgeleid tot filosoof en arts en promoveerde op het late werk van Foucault. Van haar hand verschenen onder andere *De toekomst van het sterven* (2022), *Beminnen. Nieuw licht op seksuele vrijheid* (2018), *Discipline* (2013) en *Ritme* (herziene versie, 2015).

Dr. Hafez Ismaïli M'hamdi

Hafez Ismaïli M'hamdi is vicevoorzitter van de CEG-commissie en raadslid bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Hij is ethicus en universitair hoofddocent aan de afdeling Health, Ethics and Society van Maastricht University. Hij is opgeleid in de ethiek en wijsbegeerte aan de Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden, en als musicus aan het Koninklijk Conservatorium Den Haag.

Drs. Ira van Keulen

Ira van Keulen is werkzaam als hoofd Onderzoek bij Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman. In die functie geeft zij sturing aan de onderzoeken op eigen initiatief naar structurele problemen bij de overheid. Hiervoor was zij werkzaam als parlementair liaison en senior onderzoeker bij het Rathenau Instituut.

Prof. dr. Sanneke Kuipers

Sanneke Kuipers is hoogleraar Crisis Governance en Wetenschappelijk Directeur van het Institute of Security and Global Affairs (ISGA) van de Universiteit Leiden. Zij combineert crisismanagement als wetenschap met praktische ervaring als consultant. Ze publiceert over crisismanagement, institutionalisering, voortbestaan van organisaties en verantwoording over crises. Sanneke heeft uitgebreide ervaring als senior adviseur bij Crisisplan BV in onder meer crisisonderzoek, evaluatie, training en advisering.

Dr. Frank Kupper

Frank Kupper werkt als onderzoeker, facilitator en theatermaker op de grens tussen wetenschap en maatschappij. Hij is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam als adviseur op het gebied van dialoog.

In zijn bedrijf Mens in de Maak combineert hij theater met speelse reflectie om het goede gesprek over wetenschap in de samenleving mogelijk te maken.

Prof. dr. Vivienne Matthies-Boon

Vivienne Matthies-Boon is Socrates-hoogleraar Europa, Humanisme en Mondiale Rechtvaardigheid en universitair hoofddocent in wijsgerige ethiek en politieke filosofie aan de Radboud Universiteit. Ze leidt ook het Platform Ethiek binnen het landelijke expertisenetwerk voor long covid. Ze onderzoekt de ervaringen van longcovidpatiënten vanuit een kritisch humanistisch en fenomenologisch perspectief, en draagt actief bij aan het publieke debat in Nederland over long covid.

Drs. Hans Moors

Hans Moors is senior onderzoeker en directeur van onderzoeks-, advies- en participatiebureau EMMA (Den Haag/Zwolle).

Mr. dr. Marloes van Noorloos

Marloes van Noorloos is universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de Universiteit Leiden. Zij is gespecialiseerd in de strafbaarstelling van uitingsdelicten, zoals haatuitingen en opruiing. Zij zet zich tevens in voor de bescherming van fundamentele rechten, onder meer vanuit de commissie-Meijers (Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht).

Drs. Evelien Peeters

Evelien Peeters werkt als internist-endocrinoloog in het Universitair Medisch Centrum Utrecht. Naast de hormonale aandoeningen verdiept zij zich in de invloed van taal en communicatie op ziekte en gezondheid. Zij is medeauteur van deze essaybundel vanuit haar rol als medeoprichter van het Artsen Collectief in december 2020.

Drs. Han Polman

Han Polman is voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur en commissaris van de Koning in de provincie Zeeland.

Erik Pool

Erik Pool was journalist, ondernemer en interim-manager, werd na de toeslagenaffaire programmadirecteur Dialoog en Ethiek (Rijksoverheid) en benut filosofie om overheidswerk (moreel) sterker te maken. Hij publiceerde *Aanwijzingen voor het goede leven* (2014), *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegen spreken* (2023) en *Macht en moed. Praktijkboek* (2023).

Dr. mr. Virgil Rerimassie

Virgil Rerimassie is senior adviseur bij het Centrum voor Ethiek en Gezondheid, wetenschappelijk secretaris bij de Gezondheidsraad en docent aan de Universiteit van Amsterdam. Eerder werkte hij als onderzoeker/docent bij het Athena Instituut van de VU Amsterdam, als beleidsmedewerker bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en als onderzoeker bij het Rathenau Instituut.

Tessa Roedema MSc

Tessa Roedema is postdoctoraal onderzoeker bij het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam. Als onderdeel van Europese (onderzoeks)projecten faciliteert zij uitwisseling tussen professionele netwerken voor wetenschapscommunicatie, -journalistiek en -musea. Haar wetenschappelijke interesse omvat actieonderzoek naar wetenschapscommunicatie, public engagement en wetenschaps- en technologie studies (STS), en richt zich specifiek op het faciliteren van een betekenisvol publiek gesprek wanneer wetenschap geen eenduidig antwoord geeft.

Anne Rotteveel MSc MA

Anne Rotteveel is docent ethiek bij de Aeres Hogeschool Almere. Eerder was zij adviseur bij het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en wetenschappelijk secretaris bij de Gezondheidsraad. Ook werkte ze als docent/onderzoeker bij het Athena Instituut en het Amsterdam Centre for Religion and Sustainable Development van de VU Amsterdam en als redacteur voor diverse platforms.

Mr. Marieke Ruitenburg

Marieke Ruitenburg is projectleider Onderzoek bij de Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman, met als aandachtsgebied fundamentele rechten. In die functie houdt zij zich bezig met onderzoeken op eigen initiatief naar structurele problemen bij de overheid. Zij was hiervoor wetgevingsjurist bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Prof. dr. Tamar Sharon

Tamar Sharon is hoogleraar Filosofie, Digitalisering en Samenleving aan de Radboud Universiteit. Ze onderzoekt de manieren waarop digitalisering publieke waarden mogelijk destabiliseert. Zij leidde de Nederlandse tak van het pan-Europese project 'Solidariteit in Tijden van een Pandemie' en is lid van de Europese Groep voor Ethiek van de Europese Commissie.

Prof. dr. Margo Trappenburg

Margo Trappenburg is hoofddocent bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar Grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor Humanistiek. Zij schrijft over ontwikkelingen in de Nederlandse verzorgingsstaat, over beroepsethiek, de verhouding tussen managers en professionals, en over ethische kwesties in de gezondheidszorg.

Dr. Esther de Weger

Esther de Weger behaalde een doctoraat aan de Tilburg Universiteit en het RIVM, en heeft uitgebreide ervaring in de gezondheidszorg en onderzoek. Haar expertise omvat burgerparticipatie en regionale samenwerking voor transformaties in complexe vraagstukken rond gezondheidszorg en klimaat. Momenteel werkt ze aan de VU waar ze zich richt op burgerbetrokkenheid (vooral tijdens crisissituaties) met als doel om de samenwerking tussen de actoren te bevorderen om gezamenlijke oplossingen te vinden voor complexe vraagstukken.

Frank Weijers

Frank Weijers is proceskundige, facilitator van gesprekken, conflicten en besluitvormingsprocessen, trainer, spreker en schrijver. Het gedachtegoed van Deep Democracy is leidend in zijn werk, waarbij hij zorgt dat alle stemmen gearticuleerd én gehoord worden. Hij werkt als zelfstandige vanuit zijn eigen bureau Spelen met ruimte en is geassocieerd partner bij Human Dimensions.

Prof. dr. Lidwien van de Wijngaert

Lidwien van de Wijngaert is teammanager onderzoek bij EMMA en bijzonder hoogleraar Sociale netwerken en overheidscommunicatie aan de Radboud Universiteit.

Dr. Willemine Willems

Willemine Willems is universitair docent Science Communication for Wicked Problems bij het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ze heeft een achtergrond in politieke filosofie, wetenschapsstudies en ethiek. In haar huidige onderzoek houdt ze zich voornamelijk bezig met vragen rondom de relatie tussen wetenschap en samenleving (in tijden van crisis), en met de rol van wetenschap in democratie.

Prof. dr. Kutsal Yesilkagit

Kutsal Yesilkagit is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op politiek-ambtelijke verhoudingen, de internationalisering van beleid en bestuur en de relatie tussen populisme en ambtenarij. Hij is lid van de Staatscommissie rechtsstaat.

Mr. Reinier van Zutphen

Reinier van Zutphen is sinds 2015 Nationale ombudsman en Veteranenombudsman. In deze functie behandelt hij jaarlijks zo'n 24.000 klachten, signalen en vragen van burgers. Daarnaast onderzoekt hij op eigen initiatief structurele problemen bij de overheid. Hij

was hiervoor president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Dr. mr. Cees Zweistra

Cees Zweistra studeerde rechten en filosofie in Utrecht en Londen. Gedurende een aantal jaren was hij werkzaam als zelfstandig gevestigd jurist. Sinds 2016 organiseert hij met de stichting Centre Erasme cursussen, lezingen en een filosofische podcast. In 2019 promoveerde hij aan de Technische Universiteit Delft op een filosofisch proefschrift over de impact van technologie op onze identiteit en sociale relaties. Inmiddels is hij als docent verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en schrijft hij boeken.

OVER HET CENTRUM VOOR ETHIEK EN GEZONDHEID

Het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) is in 2003 opgericht op initiatief van voormalig minister Borst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is een samenwerkingsverband tussen de Gezondheidsraad en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Het CEG signaleert actuele en beleidsrelevante ethische vraagstukken over gezondheid(szorg) en biomedisch onderzoek. Het informeert ministers, parlement, beleidsmakers en andere betrokkenen over ontwikkelingen op het gebied van ethiek en gezondheid.

Presidium

- Prof. dr. M.C. de Vries, voorzitter CEG-commissie en hoogleraar Normatieve Aspecten van de Geneeskunde en kinderarts bij het LUMC
- Dr. H. Ismaïli M'hamdi, vicevoorzitter CEG-commissie en ethicus en universitair hoofddocent aan de afdeling Health, Ethics and Society van Maastricht University
- Prof. dr. M. Bussemaker, voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en hoogleraar Wetenschap, beleid en maatschappelijke impact, in het bijzonder in de zorg bij het LUMC en de faculteit Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden
- Prof. dr. B.J. Kullberg, voorzitter Gezondheidsraad en hoogleraar Interne Geneeskunde en Infectieziekten bij het Radboudumc

CEG-commissie

- Prof. dr. M.C. de Vries, voorzitter CEG-commissie en hoogleraar Normatieve Aspecten van de Geneeskunde en kinderarts bij het LUMC
- Dr. H. Ismaïli M'hamdi, vicevoorzitter CEG-commissie en ethicus en universitair hoofddocent aan de afdeling Health, Ethics and Society van Maastricht University
- Prof. dr. G.A. den Hartogh, emeritus hoogleraar Medische ethiek aan de Universiteit van Amsterdam
- Prof. mr. A.C. Hendriks, hoogleraar Gezondheidsrecht aan de Universiteit Leiden
- Prof. dr. C. Leget, hoogleraar Zorgethiek aan de Universiteit voor Humanistiek
- Dr. G. Lautenbach, jurist bij MedicalPHIT
- J. Meijers MSc MSM, voorzitter van de Raad van Bestuur van Stichting Bartiméus Sonneheerdt
- Dr. P.J. Nickel, universitair hoofddocent Filosofie en Ethiek aan de Technische Universiteit Eindhoven
- Dr. A.R. Niemeijer, universitair docent en onderzoeker Zorgethiek & Beleid aan de Universiteit voor Humanistiek
- Dr. D.H.J. Pols, huisarts en universitair docent bij de afdeling Huisartsgeneeskunde van het Erasmus MC

Vorbereiding door CEG-staf:

- Dr. mr. Virgil Rerimassie
- Anne Rotteveel MA (t/m oktober 2023)
- Shanti Bolt MSc MA
- Dr. Beatrijs Haverkamp (v.a. juni 2023)
- Lotte Welling MA (t/m maart 2023)
- Lara Dijkstra MA (v.a. december 2023)
- Drs. Miriam Fianen (v.a. december 2023)
- Myrthe Lenselink MA
- Saskia Vark

CEG is bereikbaar via:

www.ceg.nl

ceg@minvws.nl


070 – 340 50 60

@CEG_NL

Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG): overzicht | LinkedIn

Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag

Postbus 19404, 2500 CK Den Haag



Tijdens de coronapandemie kwam maatschappelijke meerstemmigheid onder druk te staan: niet ieders visie werd even serieus genomen, niet iedereen durfde of kon zich uiten en niet iedereen voelde zich gehoord. Dat is problematisch vanuit democratisch perspectief. Maar het is ook nadelig voor maatschappelijke stabiliteit, de kwaliteit van crisisbeleid en het vertrouwen daarin. Om goed voorbereid te zijn op een gezondheids crisis is het daarom essentieel om nu na te denken over hoe meerstemmigheid beter geborgd kan worden.

In deze essaybundel trekken het Centrum voor Ethiek en Gezondheid en gerenommeerde auteurs als Marli Huijer, Hans Boutellier, Paul Depla en Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen lessen over het waarborgen van meerstemmigheid tijdens een gezondheids crisis. Zij reflecteren op vragen als: hoe gaan we om met botsende waarden en belangen? Wat vraagt het om écht te luisteren naar burgers? Wat is een gepaste en vruchtbare verhouding tussen wetenschap, beleid en politiek? De geboden handelingsperspectieven over de praktische toepassing van hun ideeën zijn relevant voor zowel bestuurders, politici en beleidsmakers, als voor wetenschappers en zorgverleners.

ISBN: 978-90-4730-213-1



9 789047 302131

www.boom.nl/bestuurskunde