

Strengheid van het lockdown beleid in de bestrijding van COVID-19, en de mate waarin deze aansluit bij nationale culturen

Een internationale vergelijking

7 augustus 2020

Ambtelijke verkenning door Luc Hagnaars & Patrick Jeurissen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Inleiding

Sinds maart hebben veel Europese landen stringente maatregelen genomen om de COVID-19 uitbraak onder controle te krijgen. Zo ook in Nederland. Premier Rutte kondigde op 15 maart een groot aantal maatregelen aan, waaronder zoveel mogelijk thuiswerken, een verbod op evenementen, en het in acht nemen van voldoende afstand. Enkele dagen later werd besloten de scholen te sluiten. De vrijheidsbeperkende maatregelen, die via uitgebreide een communicatiestrategie bekend werden gemaakt, zorgden ervoor dat de bevolking snel doordrongen raakte van de ernst van de pandemie en de gezondheids crisis die er het gevolg van was. In deze notitie stellen we de vraag hoe de lockdown in Nederland zich verhoudt tot die in andere landen.

Internationale vergelijking – wat doen wij wel

Effectief beleid bestaat in de regel uit de combinatie van passende beleidsmaatregelen die kunnen rekenen op (normatief) draagvlak en een relatief hoge bereidheid van burgers om zich daaraan te conformeren. Een dergelijke internationale vergelijking is moeilijk, want ieder land is uniek, met een andere geschiedenis, andere volksaard, ander bestuur en andere organisatie van de overheid. Bovendien zijn er nog maar weinig gestandaardiseerde parameters op het specifieke terrein van corona die het mogelijk maken om zo'n internationale vergelijking te doen.

Toch doen wij een poging, door aandacht te besteden aan de snelheid van het invoeren van beperkende maatregelen, de intensiteit van de lockdown, en het afbouwen van de maatregelen. Om te komen tot een dergelijke internationale vergelijking van de feitelijk gevoerde lockdown maatregelen gebruiken we de *Oxford University COVID-19 stringency index*. Dit instrument brengt grofmazig nationale ontwikkelingen en besluiten op vergelijkbare wijze in beeld. Voor de spiegeling in hoeverre dit beleid aansloot bij geldende normen en waarden, wordt voor een viertal landen (Nederland, Spanje, Zuid-Korea en Zweden) gebruik gemaakt van de gezaghebbende culturele vergelijking van Hofstede Insights.

Internationale vergelijking – wat doen wij niet

Op dit moment kunnen enkel een aantal patronen in het feitelijk gevoerde beleid worden vergeleken, alsmede de mate waarin dit beleid lijkt aan te sluiten bij geldende normen en waarden. Harde empirische toetsing over welk effect dit vervolgens had op het onder controle krijgen van het virus zal noodgedwongen nog op zich laten wachten. Daarvoor zijn meer harde data nodig en daarvoor is ook nodig dat de ergste haard van deze pandemie verder achter ons ligt. Pas dan zijn uitkomstmaten zoals het aantal besmettingen, doden, en ziekenhuisopnamen als gevolg van corona voldoende geharmoniseerd. Dat is bijvoorbeeld bij het aantal doden nog niet het geval omdat rapportage van coronadoden niet eenduidig wordt gerapporteerd in de doodsoorzakenstatistieken. Bij het aantal besmettingen speelt mee dat het aantal afgenomen tests vooral in de beginfase van de crisis sterk verschilde tussen landen. Ook moet voor allerlei situationele contextelementen gecorrigeerd worden om de effectiviteit van het *beleid* te beoordelen, zoals de hoeveelheid grensverkeer ten tijde van de uitbraak en hoe dicht mensen op elkaar leefden. Het is echter niet eenvoudig om in cijfers uit te drukken hoe intensief het skivakantieverkeer of het carnavalsfeest was. Als laatste moet ook voor allerlei structurele contextelementen gecorrigeerd worden. Het virus kan immers meer grip krijgen op een sterk vergrijsd land met een hoge prevalentie van onderliggende aandoeningen zoals obesitas, en een zwakke, gefragmenteerde en ontoegankelijke gezondheidszorg.

Opzet notitie

Paragraaf 2 bespreekt de gehanteerde methodologie in deze onderzoeken. Paragraaf 3 gaat dieper in op de feitelijke internationale verschillen en overeenkomsten in het gevoerde beleid. Paragraaf 4 spiegelt deze aan geldende normen en waarden in de landen waarmee wordt vergeleken. Daarbij is een belangrijk hiaat aan de orde namelijk dat deze informatie niet gevalideerd is voor wat per cultuur verschilt bij deze specifieke pandemie. Paragraaf 5 sluit deze notitie af met de belangrijkste bevindingen.

2. Methodologie

a. *Oxford stringency index*

De meest omvangrijke, actuele en wereldwijde monitor naar het beleid dat overheden voeren om het coronavirus onder controle te krijgen is van de Universiteit van Oxford (OxCGRT). Dit is naar ons weten ook de enige monitor waarbij men de intensiteit van het gevoerde beleid heeft gewogen. De onderzoekers baseren zich op maximaal 17 gevalideerde numerieke indicatoren en geven gezamenlijk inzicht in de intensiteit van de overheidsaanpak. Deze 17 indicatoren monden uit in 1) een *stringency index* over de strengheid van gevoerde lockdown maatregelen, 2) een index waarbij daarnaast ook vergeleken wordt hoe verregaand het test & traceerbeleid was, en 3) een index over economische steunmaatregelen.

Aangezien deze notitie vooral tot doel heeft om te vergelijken hoe stringent de lockdown was, focussen we op de *stringency index*. De totaalscore wordt berekend op een schaal van 0 tot 100. Bij een score van 0 zijn er geen maatregelen, bij een score van 100 wordt op alle indicatoren maximaal gescoord. De volgende 9 indicatoren maken onderdeel uit van de stringency index:

- Sluiten scholen
- Sluiten werklocaties
- Annulering van evenementen
- Beperkingen bijeenkomsten
- Beperkingen OV
- Thuisblijfrestricties
- Beperkingen in het binnenlandse verkeer
- Beperkingen in het internationale verkeer

De 9 indicatoren kennen allen een ordinale schaal waarbij '0' inhoudt dat er geen maatregel is, '1' betekent dat iets geadviseerd wordt, en '2' dat iets verboden is. Sommige indicatoren kennen aanvullende scores '3' en '4' om aan te geven dat een verbod strenger of veelomvattender is. Bijvoorbeeld '3' als bijeenkomsten tot 100 en '4' als bijeenkomsten tot 10 personen verboden zijn. Deze scores worden bijgehouden door meer dan honderd wetenschappers op basis van o.a. persberichten waarin overheden maatregelen aankondigen.

Deze index kent vier belangrijke tekortkomingen. Ten eerste worden cijfers gekoppeld aan de mate waarin de overheid maatregelen treft. Dat zijn echter niet de gebruikelijke 5 punt Likert schalen (met een ongeveer gelijke afstand tussen de verschillende punten), maar 3 of 4 punt schalen met een ongelijke afstand: geen maatregelen, aanbeveling tot maatregelen en opleggen van maatregel). Ten tweede vult een kleine groep van onderzoekers de score in, in plaats van dat de wet van grote getallen geldt, zoals bij brede vragenlijsten de gewoonte is. De kans op omissies is door dit alles niet denkbeeldig. Ten derde combineert men de antwoorden tot een ongewogen totaalscore. Dat kan en gebeurt wel vaker, maar het is niet aannemelijk dat dit ook een goede weergave van de werkelijke intensiteit van de overheidsaanpak vormt. Sommige indicatoren vragen meer van de samenleving en haar mensen dan andere, het plat leggen van bedrijven heeft bijvoorbeeld veel meer impact dan reisrestricties met het buitenland. Toch wegen beide indicatoren even zwaar. Tot slot is men – zoals bij elk onderzoek – afhankelijk van juiste en correcte data over de maatregelen. Zo zegt men bijvoorbeeld over Nederland dat er geen sprake is van restricties voor het openbaar vervoer (C5). Deze interpretaties lijken discutabel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de onderzoekers de tekortkomingen van hun model uitgebreid onderstrepen.

b. *Hofstede model of national culture*

Een veel gebruikte en wetenschappelijk sterk gevalideerd model over de cultuur van landen is die van Hofstede. Dit model is primair ontwikkeld om te onderzoeken hoe cultuur de normen en waarden die gelden op de werkvloer beïnvloeden. Het toepassen van dit model op de specifieke situatie van overheidsingrijpen bij een pandemie is dan ook imperfect. Een ander en meer algemeen probleem bij modellen over de nationale cultuur van landen, is dat er binnen landen meerdere culturen naast elkaar bestaan, en individuen vaak onderdeel uitmaken van meerdere netwerken met verschillende culturele kenmerken. Dergelijke modellen geven op hun best gemiddelden weer terwijl juist de uitersten ook van invloed kunnen zijn op het draagvlak voor en de effectiviteit van beleid.

De zes dimensies van het Hofstede model kunnen echter wel behulpzaam zijn om patronen te zien in de internationale overeenkomsten en verschillen bij grootschalig overheidsingrijpen zoals het geval is bij lockdown maatregelen. Deze zes dimensies betreffen:

1. Power Distance: mate waarin hiërarchische structuren worden geaccepteerd.
2. Individualisme vs Collectivisme: mate waarin een maatschappij gericht is op individuele verantwoordelijkheid dan wel loyaliteit naar het collectief.
3. Masculien vs Feminien: mate waarin een maatschappij competitief dan wel verzorgend is ingesteld.
4. Risicomijdendheid: mate waarin een maatschappij kan omgaan met onzekerheid of juist sterk gericht is op controle van onzekerheden.
5. Lange termijn gerichtheid: mate waarin een maatschappij waarde hecht aan tradities dan wel gericht is op pragmatisme/innovatie.
6. 'Indulgence'; mate waarin mensen in een maatschappij hun impulsen kunnen beheersen.

Met een grove vertaling kan aangenomen worden dat deze zes dimensies zich als volgt verhouden tot de coronacrisis:

1. Meer hiërarchisch ingestelde maatschappijen zullen makkelijker functioneren in een crisisstructuur.
2. Meer collectivistisch ingestelde maatschappijen zullen makkelijker gedragsregels opvolgen.
3. Meer feminiene maatschappijen zullen meer offers brengen om kwetsbare personen te beschermen.
4. Meer risicomijdende maatschappijen zullen minder open staan voor vernieuwing in crisisaanpak en meer leunen op bestaande regels en structuren, en hard werken om die te laten werken.
5. Maatschappijen die meer lange termijn georiënteerd zijn, zijn pragmatischer en worden tijdens een crisis minder weerhouden door allerlei bestaande normen en waarden.
6. Maatschappijen waarin mensen terughoudender zijn zullen minder moeite hebben om voor langere tijd gedragsregels over de omgang met elkaar op te volgen.

3. Hoe groot zijn de internationale verschillen in de lockdowns feitelijk geweest?

De hoofdboodschap van de Oxford onderzoekers is dat het beleid dat overheden hanteren en de intensiteit daarvan sterk samenhangt met de ernst van de uitbraak (lees het aantal mensen dat aan COVID-19 is komen te overlijden). Meer concreet: naarmate de sterfte door COVID-19 toeneemt, neemt ook de intensiteit van de overheidsmaatregelen toe.

In Nederland werd de invoering van een reeks vrijheidsbeperkende maatregelen half maart door het kabinet gepresenteerd als een 'intelligente lockdown'. Hiermee bedoelde het kabinet dat er nog relatief sterk gerekend werd op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om de basisregels na te leven, en dat niet heel Nederland 'op slot' ging. Oppositiepartijen PVV en FvD waren het hier destijds niet mee eens en pleitten voor een 'totale lockdown'. In die periode werd veel gewezen naar andere landen waar de lockdown strenger was.

In mei en juni, toen het aantal COVID-ziekenhuisopnames sterk daalde, ontstonden er steeds meer geluiden om (een deel van) de lockdown terug te draaien. Ook destijds werd veel anekdotisch over de grens gekeken naar landen die eerder 'open' gingen of juist langer bepaalde regels vasthielden.

Al met al is een beeld ontstaan dat er grote internationale verschillen waren in het op- en afschalen van lockdown maatregelen. Het is de vraag of dit beeld overeenkomt met de werkelijkheid zoals de Oxford stringency index deze versimpeld weergeeft. In deze paragraaf wordt een poging gedaan om de volgende vragen te beantwoorden:

- Hoe groot waren de internationale verschillen in de snelheid van opschaling van lockdown maatregelen?
- Hoe groot waren de internationale verschillen in de maximale strengheid van lockdown maatregelen?
- Hoe groot waren de internationale verschillen in de snelheid van afschaling van lockdown maatregelen?

Figuur 1 laat het verloop in de totaalscore van de stringency index zien voor enkele meer vergelijkbare Europese landen, en enkele niet-Europese landen die vaak als goed voorbeeld worden aangehaald, te weten Zuid Korea, Taiwan, en Nieuw Zeeland.

Snelheid opschaling lockdown maatregelen

Uit figuur 1 valt op te maken dat vrijwel alle Europese landen, met uitzondering van Italië, tussen ongeveer 9 en 21 maart een forse sprong maken op de stringency index. Dat wil zeggen dat er in een periode van 2 à 3 weken veel beperkende maatregelen tegelijkertijd werden opgelegd. Een sprong van 70 à 80 punten was in die weken te zien in Oostenrijk, België, Zwitserland, Portugal, Denemarken, Duitsland, Tsjechië, Frankrijk, Spanje, en Noorwegen. Het VK kent een vergelijkbare sprong maar deze vindt pas plaats na 23 maart. Deze groep met Europese landen kent dus een vergelijkbare snelle groei in de strengheid van de lockdown. Er zijn echter wel accentverschillen. Nederland valt op omdat het vóór 9 maart een score van 0 had. Er waren toen dus nog geen maatregelen in Nederland maar die waren er al wel in bijvoorbeeld België, Denemarken, Zwitserland en Duitsland. Mogelijk heeft dit er mee te maken dat de 1^e coronapatiënt zich pas vrij laat meldde in Nederland. Echte uitzonderingen zijn Finland, Zweden en Taiwan, waar de score meer geleidelijk oploopt en nooit boven respectievelijk 61, 47 en 28 uitkomt; en Italië en Zuid-Korea, waar juist al eind februari ruim boven de 50 wordt gescoord.

Maximum strengheid lockdown maatregelen

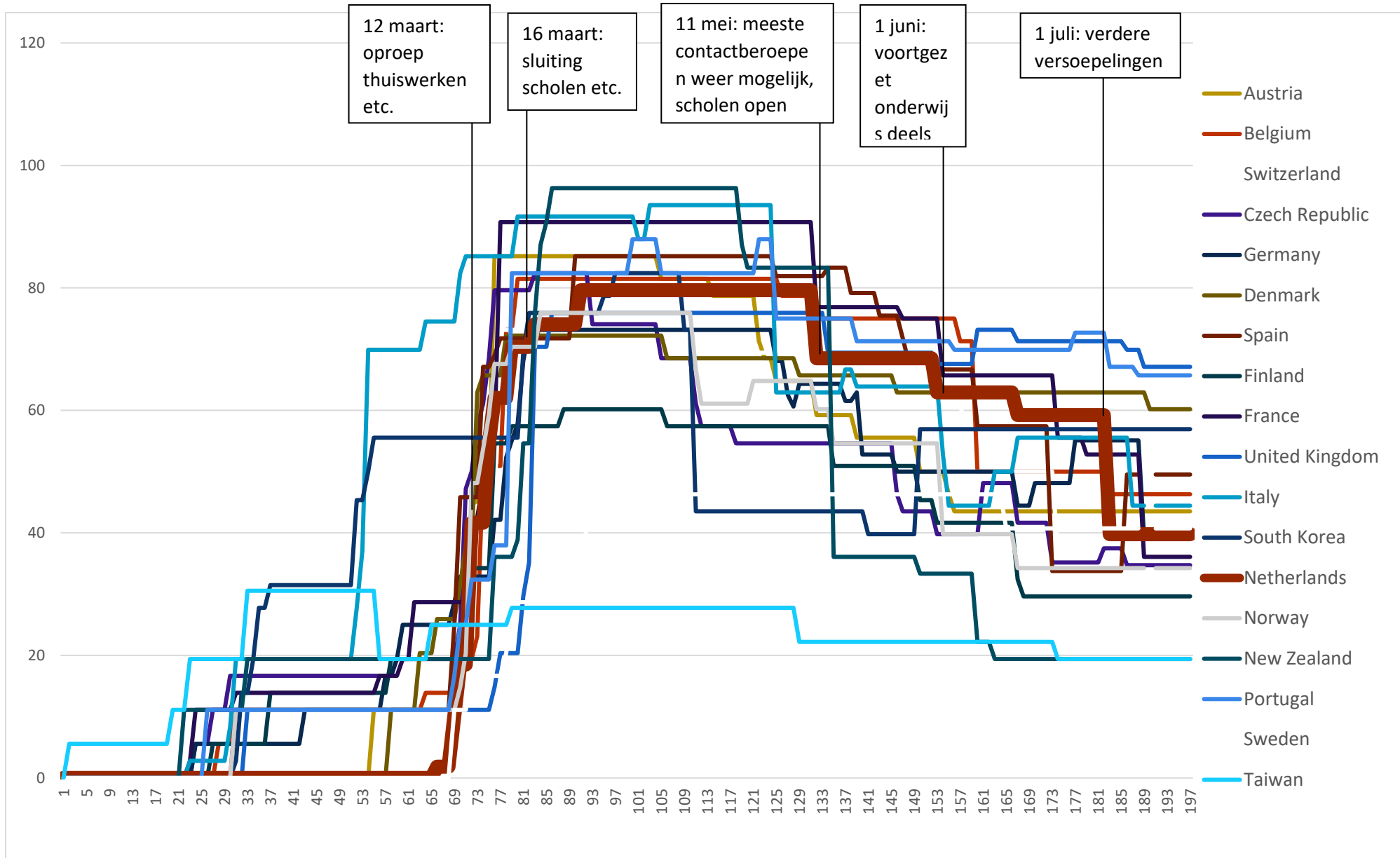
Van de landen die in figuur 1 zijn meegenomen, scoort Nederland vrijwel precies in het midden als het gaat om de maximale strengheid die op een bepaald moment gold. Op te merken valt dat Zuid-Europese landen (Italië, Frankrijk, Portugal en Spanje) strenger waren. Zuid Korea en met name Nieuw Zeeland waren ook strenger. Vergelijken we met andere Noordwest Europese landen, dan lijken de feitelijke verschillen in de maximale strengheid van de lockdown vrij beperkt. Enkel Oostenrijk en Tsjechië scoren beduidend hoger, België scoort vrijwel op hetzelfde niveau, en het VK, Noorwegen, Zwitserland en Denemarken waren tot 8 punten minder streng. Zoals reeds beschreven vormen Finland, Zweden en Taiwan echte outliers.

Tabel 1. Strengheid lockdown maatregelen, tussen 1-1-2020 en 15-8-2020, Oxford stringency index.

	Maximum strengheid in de periode tussen 1-1-2020 en 15-8-2020	Strengheid op 2-6-2020	Strengheid op 30-6-2020	Strengheid op 15-7-2020
New Zealand	96	33	19	19
Italy	94	53	56	44
France	91	66	53	36
Portugal	88	71	73	66
Austria	85	67	34	50
Spain	85	50	44	44
Czech Republic	82	57	57	57
South Korea	82	40	38	35
Belgium	81	75	50	46
Netherlands	80	63	59	40
UK	76	68	71	67
Norway	76	40	34	34
Switzerland	73	50	55	39
Germany	73	63	37	37
Denmark	72	63	63	60
Finland	60	42	30	22
Sweden	46	46	41	41
Taiwan	28	22	19	19

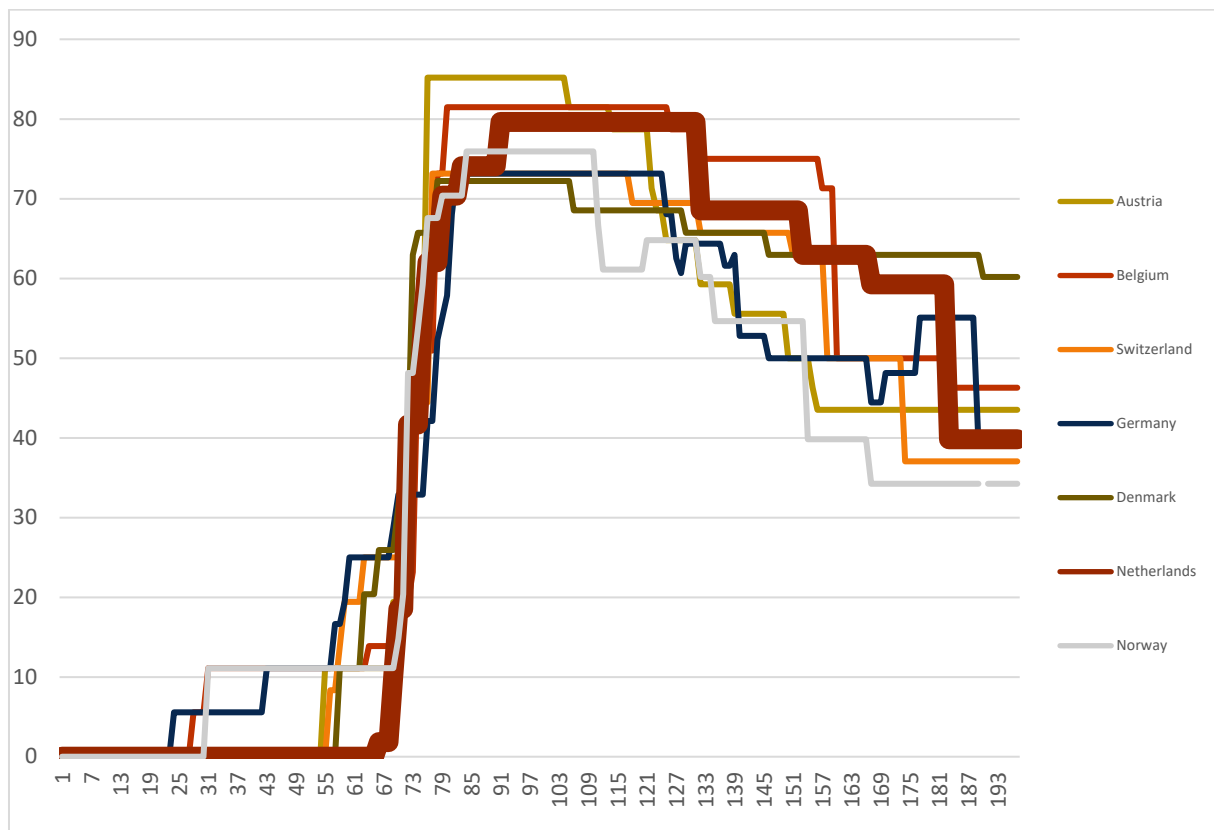
Verloop afschaling lockdown maatregelen

Waar de invoering van lockdown maatregelen relatief synchroon lijkt te zijn verlopen, is dat niet het geval voor de uitfasering van deze maatregelen. Figuur 1 en tabel 1 laten zien dat een groep Noordwest-Europese landen waaronder Nederland begin april dicht bijeen scoorden binnen een range van 72,2 in Denemarken tot 81,5 in België. Twee maanden later, begin juni, liep de score binnen diezelfde groep landen uiteen van 39,8 in Noorwegen tot 75 in België, waarbij Nederland opnieuw een middenpositie bekleedde. Nederland had op dat moment exact dezelfde score als Denemarken en Zwitserland, maar was nog wel strenger dan Duitsland en Oostenrijk. Eind juni was Nederland van deze groep landen op het VK en Denemarken na het strengste. Die situatie is met de versoepelingen van 1 juli jl. veranderd. Nederland behoorde half juli met Duitsland, Zwitserland en Noorwegen tot de minder strenge landen.



Accentverschillen tussen Nederland, België, Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Oostenrijk en Zwitserland.

Figuur 2 laat het verloop in de strengheid van de lockdown in bovengenoemde landen zien.



Alhoewel het feitelijke verschil in de strengheid van de lockdown binnen deze groep met landen overall gezien beperkt was tijdens de uitbraakfase, is het interessant om te bekijken waar de verschillen hem precies in zaten. We beschrijven dit per indicator.

Scholen

Eind maart waren alle scholen in alle landen verplicht gesloten. Begin juni waren in de meeste landen waaronder Nederland gedeeltelijke sluitingen aan de orde, maar in Oostenrijk werd nog slechts aangeraden om dicht te blijven terwijl scholen in Noorwegen reeds volledig open waren. Die situatie is sedertdien ongeveer gelijk gebleven.

Werk

Nederland, België, Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland sloten tijdens de uitbraakfase bepaalde sectoren. Er zat wel verschil tussen deze landen in hoeverre enkel essentiële sectoren openbleven of dat juist slechts enkele sectoren dicht moesten. In Duitsland werden sectoren tijdens de uitbraakfase slechts geadviseerd om dicht te blijven, maar vanaf mei werd dit ook verplicht gesteld. Op 9 juli wordt in meerdere landen slechts nog geadviseerd aan bepaalde sectoren om dicht te blijven, maar in Oostenrijk, Duitsland, Denemarken en Zwitserland blijven restricties van kracht. Noorwegen vormde de hele periode een uitzondering omdat er nooit restricties golden.

Annulering publieke evenementen + toestaan bijeenkomsten

Landen waren eenduidig in het annuleren van evenementen, en het verbieden van bijeenkomsten. Dit gebeurde overal in de hele periode van half maart tot eind juni. Op 2 juni gold dit in de meeste gevallen slechts nog voor bijeenkomsten met meer dan 100 mensen. Op 9 juli is er meer verschil tussen landen te zien. Waar er in Nederland geen beperkingen meer zijn, mogen in Zwitserland bijeenkomsten met meer dan 1000 mensen niet plaatsvinden. In Denemarken en Noorwegen mogen niet meer dan 100 mensen samen komen; en in Oostenrijk, België en Duitsland ogen ook niet alle bijeenkomsten met meer dan 10 personen doorgang vinden.

Openbaar vervoer

Er is weinig verschil te zien in de restricties die golden voor het OV. In geen enkel land zijn OV diensten echt gesloten, maar er zijn wel verschillen in hoeverre reisvolumes werden verminderd. Tijdens de uitbraakfase was dit bijvoorbeeld het geval in Oostenrijk, Nederland en Noorwegen. In Denemarken is dit nog steeds het geval.

Thuisblijfrestricties

Geen van de geïnccludeerde Noordwest-Europese landen scoorde de hoogst mogelijke score op deze score, waar dat wel het geval was in Zuid-Europa. In alle landen behalve Noorwegen en Denemarken werd men in de uitbraakfase aangeraden om thuis te blijven, en enkel naar buiten te gaan om een frisse neus te halen of essentiële dingen te doen. Sinds eind juni geldt dit advies nergens meer.

Binnenlandse verplaatsingen

Tijdens de uitbraakfase golden in alle landen restricties om geen binnenlandse verplaatsingen tot een bepaalde afstand te doen. Enkel in Denemarken en Nederland werd dit slechts geadviseerd. Sinds eind juni geldt deze restrictie nergens meer, en sinds juli wordt slechts nog in Denemarken en Noorwegen geadviseerd om geen binnenlandse verplaatsingen meer te doen.

Internationale reizen

België, Duitsland, Denemarken en Noorwegen gooiden in de uitbraakfase de grens of sommige grenzen 'op slot'. Dat is nergens meer het geval sinds eind juni, maar er gelden nog wel overal restricties voor bepaalde landen en verplichte quarantaine bij aankomst uit een risicogebied.

Campagne

In alle landen is de gehele periode sprake geweest van een gecoördineerde publieke informatiecampagne.

4. Normen en waarden die draagvlak voor beleid bepalen

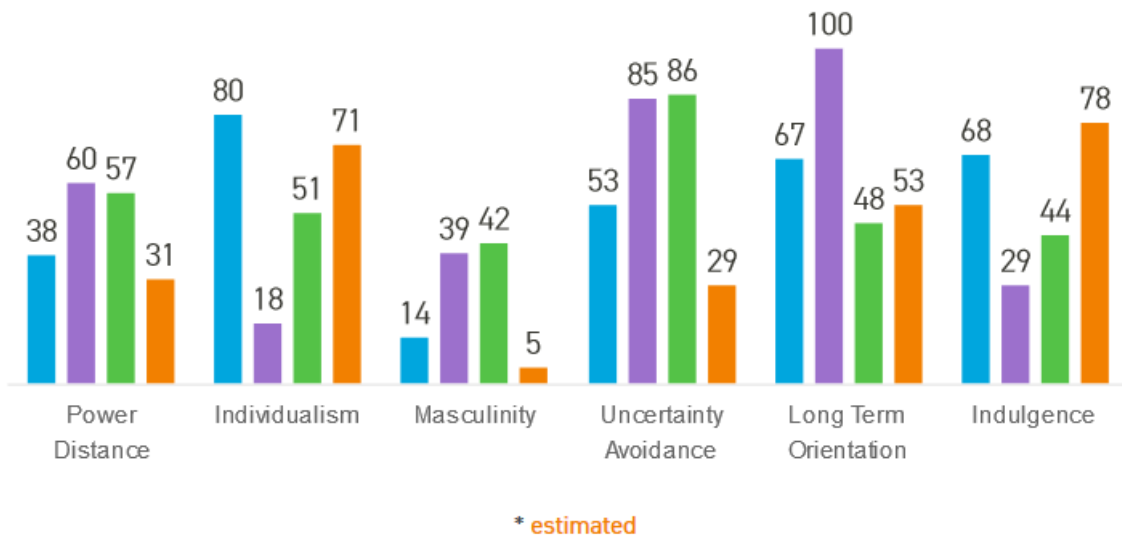
Diverse redenen verklaren waarom landen verschillend lockdownbeleid voerden. Natuurlijk speelt de ernst van de epidemie mee, evenals de mate van *preparedness*. Bijvoorbeeld over Taiwan is bekend dat het al een grootschalig test & traceer systeem paraat had waardoor de BCO er niet overspoeld raakte. Een intensieve lockdown was daardoor niet nodig.

De respons van landen hangt echter ook samen met vigerende normen en waarden. Aangezien deze verschillen, is het ook niet zondermeer mogelijk om beleid dat in één context werkt, in te voeren in een andere context. Het is hierdoor lastig om te vergelijken welke *overheid* nu de beste respons had, omdat de mate waarin een stevige overheidsrespons geaccepteerd wordt door de bevolking verschilt tussen landen. Een overheid in het ene land kan met andere woorden minder ver gaan dan een overheid in een ander land.

Om een beeld te krijgen bij relevante culturele verschillen kunnen verschillende onderzoeksinstrumenten gebruikt worden. Daarbij moet gezegd worden dat deze allen imperfect zijn, omdat ze niet zijn gekalibreerd voor de specifieke situatie van de uitbraak van het Coronavirus.

Hofstede Insights – National Culture 6 dimensions model

Een bekend model om normen en waarden mee te vergelijken is die van Hofstede. Dit model heeft een stevige wetenschappelijke basis en komt voort uit organisatiewetenschappelijke hoek. Oorspronkelijk is het ontstaan na onderzoek binnen IBM in de jaren '60. Het bestaat uit zes dimensies, die elk een score van 0-100 kennen, zoals de figuur hieronder weergeeft.



Netherlands

South Korea

Spain

Sweden

In de bovenstaande figuur hebben we vier landen geïncludeerd in het Hofstede model. Naast Nederland betreffen dat Spanje (waar een strenge lockdown gold), Zuid-Korea (dat bekend staat als een goede praktijk met vergaande inzet van digitale hulpmiddelen), en Zweden (waar een beperkte

lockdown gold). We bespreken achtereenvolgens hoe het lockdownbeleid van deze landen kan worden verklaard door de zes dimensies in het Hofstede model.

Nederland

In Nederland worden hiërarchische structuren enkel geaccepteerd wanneer dat nuttig wordt bevonden, en is onafhankelijkheid een belangrijk credo. Dit kan tezamen met de directe Nederlandse omgangsnorm en het grote gevoel van verantwoordelijkheid lager binnen organisaties voor een grote organisatiekracht zorgen bij crises. Tegelijkertijd is Nederland een bijzonder individualistisch land. Mensen zijn erg op hun eigen verantwoordelijkheid gesteld waardoor een succesvolle crisisaanpak daar ook op moet leunen. Aangezien Nederland bijzonder feminien is, kan een beroep op deze eigen verantwoordelijkheid om kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen makkelijk als legitiem worden gezien. Nederland is licht risicomijdend. Dat betekent dat scepsis de introductie van nieuwe crisismanagement instrumenten (zoals de app) kan belemmeren. Verder zijn Nederlanders vrij pragmatisch ingesteld, wat de maatschappij adaptief maakt wanneer de context telkens verandert zoals bij de coronacrisis. Tot slot zijn Nederlanders behoorlijk optimistisch en gericht op 'plezier maken'. Dat kan helpen om een collectieve depressie te vermijden maar zorgt er ook voor dat draagvlak voor vrijheid beperkende maatregelen niet zomaar overleefd blijft.

Zuid-Korea

De Zuid-Koreaanse cultuur staat op alle zes de dimensies haaks op die van Nederland. Om te beginnen worden hiërarchische structuren en centrale sturing meer geaccepteerd. Een groot verschil blijkt uit de observatie dat de Zuid-Koreaanse maatschappij veel meer collectivistisch is. Dat maakt wellicht de aanpak van een infectieziekte gemakkelijker omdat er meer besef is dat een individu direct een gevaar kan vormen voor een groep. Temeer omdat de Zuid-Koreaanse maatschappij primair feminien is zorgt dit voor veel besef dat ieder onderdeel van de groep zijn of haar rol heeft om kwetsbaren te beschermen. En waar Nederland licht risicomijdend en redelijk pragmatisch is ingesteld, is Zuid-Korea zeer risicomijdend en extreem pragmatisch. Beide zaken dragen bij aan een cultuur die in staat is om snel en krachtig te schakelen zoals nodig is bij de uitbraak van een infectieziekte. Tenslotte zijn Zuid-Koreanen doorgaans een stuk minder uitbundig dan Nederlanders. Dat maakt het makkelijker om voor langere tijd vrijheid beperkende maatregelen op te volgen.

Spanje

De Spaanse cultuur staat ook relatief ver af van de Nederlandse. Dat uit zich in de meer hiërarchisch georiënteerde en centraal gestuurde manier waarop beleid wordt 'verordonneerd'. De Spaanse maatschappij schuurt tegen het collectivistische aan, en is daarmee een outlier binnen Europa. De Spaanse bevolking zal daarom sneller draagvlak kunnen opbrengen voor strengere lockdown maatregelen. Temeer omdat het een meer feminiene dan masculiene maatschappij is wat betekent dat men zich druk maakt om kwetsbaren, alhoewel Spanje van deze landen het minst feminien is. Anders dan in Nederland is er in Spanje zeer veel behoefte aan zekerheid en is men minder pragmatisch ingesteld. Dat kan problemen opleveren wanneer de context blijft veranderen en onzekerheden zich door de coronacrisis opstapelen. Ook speelt mee dat pessimisme doorgaans sterker is in Spanje dan in Nederland.

Zweden

De Zweedse cultuur lijkt relatief veel op de Nederlandse en dat blijkt ook uit de scores die veelal overeenkomen. Nog meer dan in Nederland houden de Zweden niet van hiërarchische structuren, de

samenleving is er iets minder maar nog steeds sterk individualistisch georiënteerd, en de samenleving is er nog meer feminien. Een verschil is zichtbaar in de mate waarin de Zweden risicomijdend zijn. Dat zijn ze niet echt, wat kan verklaren waarom er een vrij relaxed lockdown beleid werd gevoerd. Men is er ook niet erg pragmatisch dan wel normatief ingesteld, wat kan verklaren waarom dit beleid niet erg veranderde naarmate er meer informatie over het virus naar buiten kwam. Als laatste blijkt dat de Zweden optimistisch en zeer sterk gericht zijn op het hebben van plezier. Draagvlak voor stringente lockdown maatregelen is daarmee niet gemakkelijk te genereren.

5. Conclusies en interpretatie

Uit de analyse die gemaakt kan worden met de Oxford Stringency index, valt op te maken dat Noordwest Europese landen, waaronder Nederland, elkaar weinig ontliepen in de snelheid en periode waarin verregaande lockdown maatregelen werden ingevoerd. De maximale strengheid was eveneens vergelijkbaar. Binnen Noordwest Europa was Zweden een duidelijke outlier met minder streng beleid. Zuid-Europese landen waren daarentegen duidelijk strenger. De afschaling van lockdown maatregelen verliep echter ook binnen Noordwest Europa minder homogeen. Daar liggen verschillen in de verspreiding van het virus en het zicht erop aan ten grondslag, maar het kan er ook mee te maken hebben dat in vrijwel alle landen nu meer regionaal georiënteerd beleid wordt gevoerd. Daarmee wordt een index welke de strengheid van lockdown maatregelen op nationaal niveau meet, ook minder betrouwbaar.

Ongelooflijk veel variabelen spelen een rol om deze bevindingen te verklaren. Naast de capaciteit, organisatie en interactie tussen de publieke gezondheidsdiensten, de zorg en de veiligheidsdiensten, verschillen bijvoorbeeld de wetgeving en het maatschappelijke debat dat in landen plaatsvond. Cultuur is in het bijzonder belangrijk omdat de crisis dermate gedragsafhankelijk is, dat geen enkele regering deze kan managen zonder voldoende draagvlak voor de getroffen maatregelen. Met het cultuur vergelijkende model van Hofstede hebben we in vier narratieven enkele mogelijke redenen beschreven waarom de Nederlandse aanpak verschilde van die in Spanje (strenger), Zweden (minder streng) en Zuid-Korea (vaak gezien als goede praktijk). Hieruit komt naar voren dat de Nederlandse focus op eigen verantwoordelijkheid om kwetsbaren te beschermen goed aansluit bij de cultuur, terwijl de collectivistische en zeer pragmatisch georiënteerde cultuur in Zuid-Korea kan verklaren waarom Zuid-Korea als een goede praktijk wordt gezien. Hiërarchie is dan bijvoorbeeld weer sterk aan de orde in Spanje, wat meespeelt bij het strengere aldaar gevoerde beleid. Zweden tenslotte zijn doorgaans weinig risicomijdend en vrij uitbundig, wat aansluit bij de minder strenge lockdown aldaar.