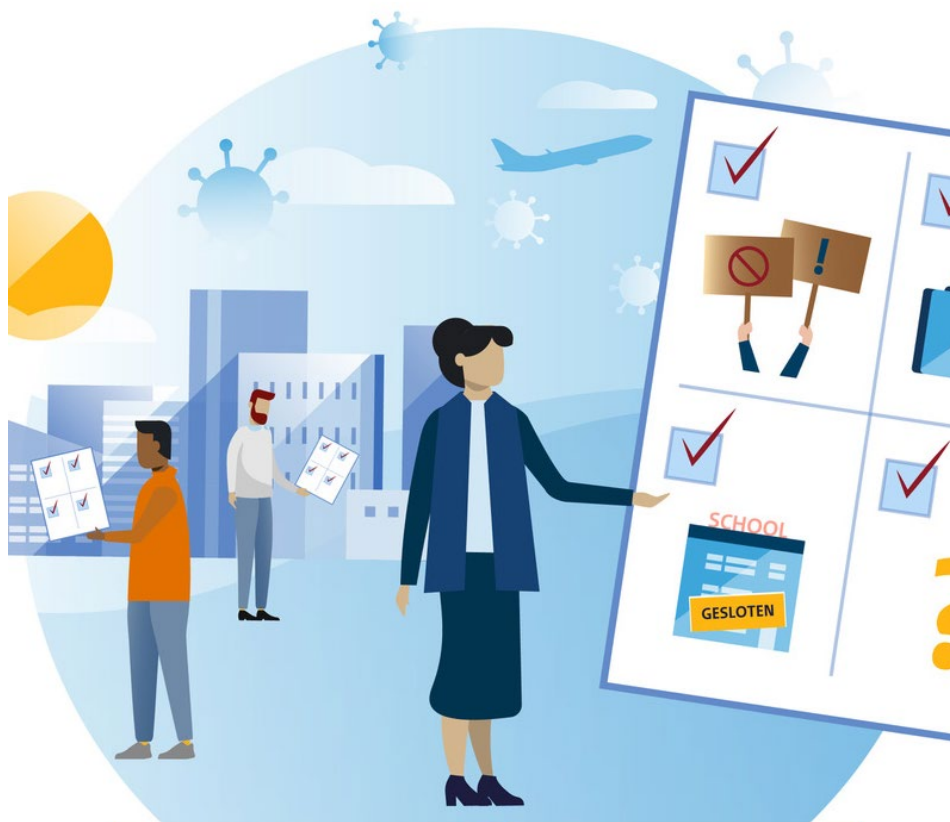


# Programma herstelopgaven Coronacrisis



**Herstel-Opgave 5**  
Voorbereiding toekomstige pandemische crisis

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

Uit een dialoog met een groot aantal burgers, maatschappelijke organisaties en deskundigen gedurende het eerste half jaar van 2021 in het traject 'Nederland na de Crisis' zijn sociaaleconomische en maatschappelijke behoeften aan herstel en vernieuwing na de coronacrisis naar voren gekomen. Uit een daaropvolgende interdepartementale verkenning zijn vervolgens zes domein-overstijgende herstelopgaven geïdentificeerd. In het overleg van de Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) van 13 juli 2021 zijn deze herstelopgaven vastgesteld en is besloten tot uitvoering van het Programma domeinoverstijgende herstelopgaven met als sturend gremium de Ambtelijke Adviescommissie Covid-19 (ACC-LT) en met als doelstelling beleidsopties te identificeren voor herstel. In dit eindrapport vindt u de conclusies en aanbevelingen van de opgave '**Voorbereiding toekomstige pandemische crises: hoe kan de samenleving beter toegerust worden op een volgende pandemische crisis, en welke opgaven vloeien hieruit voort voor de rijksoverheid?**'.

Dit project vond onder coördinatie en eindredactie van het Directoraat-Generaal Samenleving en Covid-19 (DGSC-19) plaats. Beleidsverantwoordelijke departementen en andere partners hebben inhoudelijk bijgedragen, waaronder JenV, BZK, VWS, OCW, LNV, SZW, EZK, IenW en DEF, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het ambtelijk sponsorschap (opdrachtgeverschap) ligt voor deze opgave bij de SG's van Defensie en VWS.

### *Opgave 'voorbereiding toekomstige pandemische crises' incl. afbakening*

De aanpak van de C19-crisis vraagt vanwege zijn aard, omvang, langdurig karakter en de ingrijpendheid van genomen maatregelen om een bredere aanpak dan veel andere veiligheids crisissen die Nederland tot nu toe heeft gekend. Vrijwel alle mensen en sectoren in Nederland, het Caribisch deel van het Koninkrijk (en de rest van de wereld) hebben de gevolgen van de corona-pandemie ervaren. En ervaren dat nog steeds: de pandemie is op dit moment (november 2021) immers nog lang niet ten einde. Veel partijen in de samenleving moesten inzet leveren, of bestaande werkwijzen aanpassen. Daarom richten we ons in deze rapportage op de centrale vraag hoe de samenleving beter kan worden toegerust op een volgende pandemische crisis, en welke opgaven hieruit voortvloeien voor de Rijksoverheid. Daarbij concentreren we ons op witte vlekken tussen de inzet van de departementen en overheden en de synergievoordelen die daarin zijn te behalen.

De inhoudelijk afbakening van de opgave 'voorbereiding op een volgende pandemische crisis' is op 30 september besloten door de ambtelijke commissie COVID 19 – lange termijn (ACC-LT). Conform de opdracht van de ACC-LT hebben we ingezoomd op de volgende thema's:

- Maatschappelijke stabiliteit (gebaseerd op vertrouwen in de overheid en in elkaar)
- Effectievere benutting van de in Nederland beschikbare capaciteit (inclusief de operationele aansturing hiervan)
- Demping van de impact op (private en publieke) sectoren: wat vraagt dit van sectoren en van de overheid?
- Sluiting van maatschappelijke sectoren (scholen, kantoren, horeca, culturele instellingen, beperkingen in het Openbaar Vervoer: wat zijn de 'lessons learned'?
- Het thema van draaiboeken en protocollen? Wat kunnen we domein-overstijgend leren van het maken van spoorboeken, draaiboeken, protocollen voor sectoren die door een pandemische crisis geraakt kunnen worden (denk daarbij aan onderwijs, handel, veiligheid, et cetera).

Duidelijk is dat er verschillende evaluaties lopen naar de afgelopen corona-periode. Wat elders gebeurt mag niet verstoord worden door onderhavige rapportage. Daarnaast wil de rapportage met haar conclusies en aanbevelingen niet vooruitlopen op de uitkomsten van lopende evaluaties, zoals het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de aanpak van de Coronacrisis door de Nederlandse overheid en andere betrokken partijen.<sup>1</sup> Dit traject mogen de uitkomsten van deze evaluaties niet bruuskeren. Dit geldt ook voor lopende crisiswerkzaamheden vanuit de departementen.

---

<sup>1</sup> Aanpak Coronacrisis - Onderzoeksraad

De adviezen en aanbevelingen van de voorliggende rapportage is niet gebaseerd op een evaluatie maar op het in beeld brengen van synergiewinst op een aantal specifieke thema's.

Uitgangspunt bij deze opdracht is dat bestaande verantwoordelijkheden worden gerespecteerd. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS voor de voorbereiding op een volgende pandemische crisis voor wat betreft de brede gezondheidsopgave, als de regierol van het ministerie van JenV voor crisisbeheersing in algemene zin.

### *Werkwijze*

Deze rapportage beschrijft de uitkomsten van de activiteiten van de interdepartementale werkgroep die zich heeft verdiept in de domein- overstijgende corona gerelateerde herstelopgave 'voorbereiding op nieuwe pandemische crises'. De rapportage bevat een globale analyse/ quick scan op een aantal specifieke thema's. Op deze thema's zijn via verdiepende sessies inzichten met betrekking tot kansen voor synergie opgedaan. Voor die verdiepende werksessies zijn ook maatschappelijke organisaties en medeoverheden uitgenodigd. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op een goede voorbereiding op een volgende pandemische crisis voor de specifiek genoemde thema's.

De concept-conclusies en aanbevelingen zijn getoetst bij externe partijen en maatschappelijke organisaties, en in verschillende ambtelijke overleggen, waaronder het Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing, het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB) en het Directeurenoverleg Maatschappelijke Onrust. Ook is een aantal malen de stand van denken en de tussenresultaten besproken met de sponsor-SG's (tezamen met de sponsor-SG's van JenV en BZK voor de opgave 'institutionele verhoudingen tijdens en na de crisis') en in de ACC-LT.

### *Leeswijzer*

De top drie van aanbevelingen treft u hieronder aan.

In hoofdstuk twee relateren we de aanbevelingen uit deze rapportage aan het door WRR en KNAW gezamenlijk uitgebrachte advies 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden'. In dit hoofdstuk zijn ook enkele thema-overstijgende reflecties en aanbevelingen opgenomen om als samenleving voorbereid te zijn op een volgende pandemische crisis. In de daarop een volgende hoofdstukken gaan we nader in op de hierboven genoemde thema's en beschrijven we, uitgaande van de reeds bestaande beleidsverantwoordelijkheden, wat er binnen de Rijksoverheid op het betreffende thema op hoofdlijnen loopt, of daar witte vlekken in te ontdekken zijn en/of synergievoordelen te behalen zijn. Als laatste gaan we per thema in op wat de conclusies en aanbevelingen zijn voor het betreffende onderwerp.



## De overall top 3 aanbevelingen

- **Intensiveer het meerjarig programma “aanpak maatschappelijke onrust en ongenoegen”, samen met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties, gericht op kennisopbouw en -uitwisseling met betrekking tot Maatschappelijke Stabiliteit**
  - Richt een adequate infrastructuur in om signalen over maatschappelijke stabiliteit systematisch en domeinoverstijgend te verzamelen, te kwantificeren, te duiden en te delen met relevante partners. Deze infrastructuur zou actie burgers en uitvoerders op verschillende schaalniveaus moeten betrekken en kan ook fungeren als ondersteuningsstructuur voor andere overheden.
  - Organiseer als responsieve overheid dat tegengeluiden worden gehoord en wees duidelijk waarom en welke afwegingen tot welke keuzes hebben geleid. Accepteer dat ieder individu een eigen rationaliteit heeft en wees duidelijk in de rationaliteit van de overheid.
  - Organiseer niet alleen in crisissituaties een responsieve overheid (dan zit de aandacht van de meeste betrokkenen op beheersing van de crisis), maar investeer proactief, domeinoverstijgend en structureel in een goede samenwerkings- en vertrouwensrelatie met maatschappelijke actoren en lokaal bestuur via een duurzaam dialoogproces. Betrek hierbij ook professionals uit het sociale domein: zij kunnen een rol spelen bij het vroegtijdig signaleren van dreigende veranderingen in maatschappelijke stabiliteit.
- **Zorg ervoor dat het thema Maatschappelijke stabiliteit een vaste plek krijgt in de aanpak van toekomstige crisissituaties. Dit raakt zowel de crisis-coördinatie als de crisis-communicatie kant**
  - Elkaar tegensprekende signalen van verschillende bestuurslagen hebben een negatief effect op de maatschappelijke stabiliteit. Bezie met alle bestuurlijke niveaus gezamenlijk hoe bij een volgende pandemische crisis zo eenduidig en consequent mogelijk kan worden opgetreden en gecommuniceerd.
- **Be prepared**
  - Veranker gedragkennis steviger in de gehele crisisbesluitvormings- en adviseringsorganisatie.
  - Zorg voor een structurele interbestuurlijke afstemmings- en coördinatiestructuur om de ‘lessons learned’ (bijvoorbeeld op basis van de

bevindingen uit de nog lopende evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid) blijvend te borgen.

## Hoofdstuk 2

### Enkele thema-overstijgende aanbevelingen

#### *Relatie met WRR&KNAW-advies 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden'*

De aanbevelingen in dit rapport zijn te relateren aan het gezamenlijke WRR en KNAW advies 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden', uitgebracht begin september 2021<sup>2</sup>. Dit advies biedt strategische handvatten, gebaseerd op wetenschappelijke kennis en expertise, voor de volgende fasen van de pandemiebestrijding en voor het versterken van de samenhang daarvan met belangrijke politieke en maatschappelijke lange termijn opgaven.

Het WRR/KNAW-advies bevat **twee hoofdboodschappen**:

- Overheid en samenleving dienen zich voor te bereiden op verschillende mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van de pandemie.
- Overheid dient zich in haar beleidsaanpak niet alleen te richten op de pandemiebestrijding en het herstel, maar ook op de samenhang daarvan met andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken.

De WRR en de KNAW schetsen daartoe een vijftal scenario's voor het uitwerken van een samenhangende beleidsstrategie. De vijf scenario's zijn *1. Terug naar normaal*, *2. Griep+*, *3. Externe dreiging*, *4. Continue strijd* en *5. Worst case*

De scenario's kunnen gezien worden als escalatieladder, waarbij een 'koude fase', met relatieve maatschappelijke rust en stabiliteit, herkend kan worden in scenario's 1-3, en een 'warme fase', met ontwrichting en verminderde maatschappelijke cohesie, in scenario's 4-5. In de 'koude fase' ligt de nadruk meer op het voorkomen van maatschappelijke tweedeling, en in de 'warme fase' meer op handhaving.

Deze rapportage bevat aanbevelingen voor beide fases. Aan de basis liggen aanbevelingen gericht op het in brede zin versterken van maatschappelijke samenhang en draagvlak. Zo is het inrichten (en onderhouden) van een *adequate, landelijke infrastructuur om signalen met betrekking tot maatschappelijk ongenoegen en informatie over (actuele) sentimenten in de samenleving systematisch, interbestuurlijk en domein-overstijgend te verzamelen, te analyseren, te duiden en te delen met relevante partijen* (zie Hoofdstuk 3) een activiteit die juist ook in de koude fase moet plaatsvinden. Deze infrastructuur draagt vervolgens bij aan het slim organiseren van crisismaatregelen, en de onderliggende crisisstructuur, wanneer scenario's 4 en 5 relevant worden. De aanbevelingen (en daaruit voortvloeiende acties) raken dus alle scenario's, maar naarmate de ernst van de dreiging van een pandemie toeneemt tot het daadwerkelijk ontstaan van een pandemie, kan de intensiteit van acties variëren. Hoe langer de economie stilligt, bijvoorbeeld, hoe meer bedrijven failliet kunnen gaan en hoe meer overheidssteun in de vorm van regelingen wordt gewenst.

#### *Vasthouden van kennis en expertise*

In de begintijd van de coronacrisis was in eerste instantie de reflex dat de pandemie vooral een aangelegenheid was die de volksgezondheid raakte. Vervolgens bleek dat de pandemie zo veelomvattend was, en zoveel domeinen, onderwerpen en thema's raakte dat alle departementen een taak en rol hadden in deze pandemische crisis. De corona-units die binnen de departementen tijdens de crisis zijn geformeerd, zijn bij de meeste departementen inmiddels (binnenkort) ook weer worden afgebouwd of op minimumniveau gebracht met een nieuwe, tijdelijke bezetting. Als gevolg van het ontmantelen van de departementale corona-units dreigt veel kennis en ervaring te vervliegen, waardoor de opgedane ervaringen en geleerde lessen minder goed kunnen worden geborgd.

---

<sup>2</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden>

## **1. Leg als departementen de ervaringen en de geleerde lessen uit de Corona-pandemie vast en zorg voor borging.**

- Laat de ervaringen en lessen terugkomen in opleidingen, training en oefeningen, opdat deze ervaringen en lessen blijven leven en zo mogelijk "warm" worden overgedragen worden bij personele wisselingen.
- Borging vergt een cultuur waarin tijd wordt genomen voor reflectie en bezinning, ondanks de hectiek van de crisis en de waan van de dag.

### *Belang van gedragskennis*

Een belangrijk element in de corona-pandemie is het belang van kennis over gedrag. In het verloop van de pandemie is steeds meer gebruik gemaakt van doelgroepspecifieke gedragskennis, zowel in de crisiscommunicatie als bij de keuze van maatregelen in relatie tot de naleving ervan. Daarbij is het van belang om kennis te hebben over de wijze waarop maatregelen, ook na verloop van tijd, doorwerken op de belevingswereld van mensen en op specifieke groepen, wat de effecten kunnen zijn op de maatschappelijke dynamiek, etc.

## **2. Veranker gedragskennis steviger in de hele crisisbesluitvormings- en adviseringsorganisatie.**

- Investeer in het ontwikkelen en benutten van doelgroepspecifieke gedragskennis bij het formuleren van maatregelen die ingrijpen op de samenleving
- Wees als overheden gezamenlijk zo consistent en consequent mogelijk in de toelichting op de noodzaak van maatregelen en de afwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen.

## Hoofdstuk 3

# Maatschappelijke stabiliteit

### Wat loop er al

Maatschappelijke crises leiden tot, en vergroten bestaande, spanningen in de maatschappij, zoals gebrek aan cohesie, stabiliteit en vertrouwen, of geven voedingsbodem aan gevoelens van wanhoop, boosheid en oneerlijkheid. Dergelijke spanningen tasten de maatschappelijke stabiliteit aan en leiden tot weerstand tegen crisismaatregelen, bredere onrust, demonstraties, en mogelijk ernstigere ontwrichting. De gevoelens van maatschappelijk ongenoegen<sup>3</sup> zijn niet voorbehouden aan de coronacrisis. Maatschappelijk ongenoegen (of onbehagen) dat de maatschappelijke stabiliteit aantast duikt de laatste twintig jaar in binnen- en buitenland veelvuldig op in publieke en politieke debatten. In 2017 komt na een verkenning van het ministerie van BZK ook al naar voren dat 'onbehagen (ongenoegen) van alle tijden is, maar wel sterker dan voorheen'<sup>4</sup>. SCP-directeur Putters wijst op de 'smeulende kwesties' in onze samenleving die zorgen voor ongemak, onzekerheid en conflict. Wetenschappers wijzen erop dat maatschappelijk ongenoegen 'verwijst naar een slechts ten dele te ontwarren kluwen van maatschappelijke, technologische, economische en politieke factoren'<sup>5</sup>.

Door de lange duur van een pandemische crisis, in combinatie met de mate van impact van te nemen maatregelen voor de gehele samenleving, is het onvermijdelijk dat bij een pandemische crisis de maatschappelijke stabiliteit bedreigd wordt. Dit is nagenoeg overal in Europa (en wereldwijd) ontstaan. De COVID-crisis functioneert als katalysator die bestaande gevoelens van ongenoegen verdiept en verbreedt.

De mogelijkheid om maatschappelijk ongenoegen te kunnen uiten is van zichzelf essentieel in een vitale democratie en voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. Onvrede, conflict en spanningen geven inzicht in wat speelt in de samenleving. De vraag is dan hoe ongenoegen zo goed mogelijk geacommodeerd kan worden om de maatschappelijke stabiliteit te behouden en versterken. Daarbij is, ten eerste, vertrouwen in de aanpak van de overheid van belang, maar ook maatschappelijke cohesie en sociale stabiliteit. Het is belangrijk dat (groepen) mensen zich niet afkeren van de samenleving.

Belangrijk element in het kanaliseren van het maatschappelijk ongenoegen is een ondersteuningsnetwerk dat gestart is in juni 2020, het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust. Het is een samenwerkingsverband van de ministeries BZK, JenV, SZW, VNG, NGB en Bureau Regioburgemeesters.

### Weging van de opbrengsten, synergie, witte vlekken

Het netwerk maatschappelijke onrust, dat inmiddels onderdeel is van het interbestuurlijk, meerjarige samenwerkingsprogramma Maatschappelijke Onrust, heeft onder meer als doel om bestuurders en ambtenaren op de verschillende schaalniveaus te adviseren en ondersteunen, bijvoorbeeld via handboeken voor concrete casuïstiek rondom maatschappelijk ongenoegen. Er spelen met betrekking tot maatschappelijk ongenoegen echter meer opgaven (signalering en analyse, kennisontwikkeling, duurzame dialoog op basis van signalen, etc.), waar dit programma in haar huidige omvang (financieel en capaciteits) en doorlooptijd op dit moment onvoldoende voor is toegerust. Daarnaast is het programma in de huidige omvang niet toegerust om een betekenisvolle rol te spelen bij een crisis met een omvang als de afgelopen crisis.

---

<sup>3</sup> *Onder maatschappelijk ongenoegen wordt hier verstaan een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede of miskenting ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Maatschappelijke onrust wordt hier omschreven als (zichtbare) collectieve gedragingen die voortkomen uit maatschappelijke ongenoegen.*

<sup>4</sup> "Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur", B. Steur, E. van Doorne en T. Zandstra (2017), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>5</sup> "Regionaal maatschappelijk onbehagen", C. van den Berg en A. Kok (2021), Rijksuniversiteit Groningen & Campus Fryslan.

Belangrijk bij het bewaken van maatschappelijke stabiliteit is dat signalen over wat er zich onder de maatschappelijke radar afspeelt op tijd worden opgevangen opdat zoveel mogelijk preventief kan worden opgetreden, geïntervenieerd of gemobiliseerd. Onbehagen kan voortkomen uit zorgen van burgers over een groot aantal onderwerpen. Bedacht moet worden dat het serieus nemen van die zorgen een belangrijke manier is om onbehagen te verminderen: de responsieve overheid. Repressieve middelen zullen nodig blijven om onacceptabele (met name strafbare) uitingen van maatschappelijk ongenoegen tegen te gaan. Vanuit het samenwerkingsprogramma Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen is eerder al de wens geuit om vooral te kijken hoe preventieve strategieën ontwikkeld kunnen worden om maatschappelijke stabiliteit te kunnen bevorderen. De wens is om de 'koude' en 'warme' fase (en betrokkenen) te verbinden, zodat er begrip is waar ongenoegen vandaan komt, en er adequater gehandeld kan worden in het geval van een crisis.

Geconcludeerd wordt dat er op dit moment geen adequate infrastructuur is om in samenhang met medeoverheden, departementen en maatschappelijke partijen vroegtijdig maatschappelijke signalen op te vangen, tussen departementen te delen en vooral ook te duiden. Deze landelijke lacune vertaalt zich ook naar de regio's, waar op diverse plekken kennis en expertise mist mbt tot adequaat overheidshandelen tijdens maatschappelijke onrust.

Communicatie is een krachtig instrument om maatschappelijk ongenoegen te voorkomen. Maar het kan ook ongenoegen doen laten oplaaien. Onhandig of niet doelgroepspecifiek taalgebruik kan veel ongenoegen veroorzaken. In de aanpak van de crisis is gaandeweg ook steeds meer gebruik gemaakt van de gedragsinzichten en adviezen van de gedragsunit van het RIVM en is doelgroepspecifiek gecommuniceerd.

## Aanbevelingen

### **3. Intensiveer de inspanningen om tot een meerjarig programma te komen gericht op kennisopbouw en –uitwisseling met betrekking tot maatschappelijk ongenoegen en – onrust.**

- De intensivering van de huidige inspanningen moeten in ieder geval ook interbestuurlijk blijven en in samenwerking met maatschappelijke partijen. Betrek daarbij ook de door de NSOB gesignaleerde grondoorzaken van maatschappelijk ongenoegen (financieel-economisch, formeel-juridisch, politiek-bestuurlijk en sociaal-cultureel)<sup>6</sup>. Daardoor kan wellicht specifiekere gekeken worden naar aanleidingen voor maatschappelijk ongenoegen en specifieke middelen en instrumenten op ingericht worden.

### **4. Richt, als onderdeel van het hierboven genoemde, meerjarig programma, een adequate, landelijke infrastructuur in om signalen met betrekking tot maatschappelijk ongenoegen en informatie over (actuele) sentimenten in de samenleving systematisch, interbestuurlijk en domein-overstijgend te verzamelen, te analyseren, te duiden en te delen met relevante partijen. Benut hiervoor ook actoren uit het sociaal domein (bijvoorbeeld buurtcoaches, opbouwwerkers, wijkteams en dergelijke).**

- De actuele informatie die via landelijke en gemeentelijk overheden (en mogelijke burgerparticipatie-initiatieven) binnenkomt moet een vertrouwde verzamelplek krijgen waar deze ook weer beschikbaar is. Een dergelijke infrastructuur kan ook als hulpstructuur dienen voor de NCTV en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (de interdepartementale structuur die crisiscommunicatie verzorgt in de warme fase), die deze rol vervult bij een nationale crisis. Tevens kan het ook fungeren als ondersteuningsstructuur voor andere overheden
- Maatschappelijk protest wordt steeds vaker georganiseerd via de kanalen van social media. Bij het verzamelen en duiden van signalen die van invloed zijn op de maatschappelijke

---

<sup>6</sup> "Omgaan met onvrede", B. van Vulpen, M. Schulz, B. Steur, M. van der Steen, M. van Twist, D. Bressers (2017), NSOB.



stabiliteit is social media en andere online – uitingen dan ook een cruciale informatiebron. Met het monitoren van de (online) communicatie rondom het corona-virus heeft het ministerie van VWS ervaringen opgedaan.

**5. Investeer als responsieve overheid proactief, domeinoverstijgend en structureel in een goede samenwerking en vertrouwensrelatie met medeoverheden en met maatschappelijke actoren. En organiseer dat tegengeluiden worden gehoord via een structurele dialoog met kritische en/of gekwetste doelgroepen.**

- De Impact van de huidige pandemie op de samenleving en het afgenomen vertrouwen is naar verwachting groot en langdurig. Dit raakt deels de herstelopgave 'kwetsbaren', de opgave 'veerkracht samenleving', het thema 'maatschappelijke stabiliteit' en de opdracht 'herdenken'. Overweeg om interdepartementaal een verkenning uit te voeren naar mogelijke handelingsopties (bv sociologisch onderzoek, het laten uitvoeren van een maatschappelijke evaluatie (naast de OvV-evaluatie) of een maatschappelijke dialoog (in vervolg op de dialoog 'Nederland na de crisis').
- De bestrijding van de crisis heeft de institutionele verhoudingen maar ook de (horizontale) maatschappelijke verhoudingen (tussen groepen mensen) in brede zin onder druk gezet. In een fase na de crisis is de verleiding dan groot om terug te keren naar 'business as usual'. Cruciaal is om structureel te bouwen aan een duurzame dialoog, gericht op het versterken van vertrouwen in de overheid en samenleving en op het bouwen van samenwerkingsstructuren om maatschappelijke stabiliteit bij een eventuele toekomstige pandemische crisis zo goed mogelijk te ondersteunen.
- Doel is om de samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke actoren te versterken, via het betrekken van experts en ervaringsdeskundigen vanuit het veld om dynamisch te monitoren wat er écht nodig is om ongenoegen op individueel niveau van de burger en op groepsniveau te accommoderen. Betrek publieke en commerciële partijen bij interventies, niet alleen door het ophalen van informatie ter ondersteuning van de monitoring, maar juist ook voor terugkoppelen, opvolgen en het bouwen van draagvlak en vertrouwen. Dit kan via het organiseren van bijvoorbeeld burgerpanels, dialoogtafels, peer-to-peer gesprekken, dilemma's gesprekken, buurtontmoetingen, maar ook via social media en onlinecommunicatie. Hierin kunnen juist partijen met wortels in de groepen waar maatschappelijke weerstand verwacht wordt, betrokken worden middels overlegtafels en burgerpanels.
- Een groeiende en radicaliserende groep van mensen die zich (ernstig) gekwetst voelen, anti-overheidssentimenten hebben, vinden geweld een gerechtvaardigd middel vinden en bewegen zich in een parallelle samenleving. Organiseer als overheid niet alleen onderzoek en dialoog-sessies door externe partijen, maar ga ook zelf in gesprek met deze kritische en gekwetste groepen.

**6. Onderzoek op welke wijze de ondersteuning van regio's (meer specifiek bestuurders en ambtenaren) die daadwerkelijk te maken krijgen met (plotselinge en/of dreigende) maatschappelijke onrust flexibel georganiseerd kan worden.**

- In dit onderzoek moet betrokken worden in hoeverre de bestaande expertises en capaciteiten bij Rijk en medeoverheden daarbij optimaal benut kunnen worden. Ook is het aan te bevelen in het onderzoek de hierboven voorgestelde landelijke infrastructuur voor het verzamelen, analyseren, duiden en delen van signalen uit de samenleving te betrekken.

**7. Investeer proactief in het weerbaar maken van (kwetsbare) groepen van de samenleving.**

- Deze aanbeveling, die is gedaan vanuit de herstelopgave Veerkrachtige samenleving, draagt ook bij aan het wegnemen van maatschappelijk ongenoegen onder delen van (kwetsbare) groepen binnen de samenleving.

## Hoofdstuk 4

### Beschikbare capaciteit

#### Wat loopt er al

Tijdens de crisis zijn op verschillende momenten maatregelen ingevoerd en verscherpt, waarbij de handhaving cruciaal was voor de naleving van deze maatregelen. De crisis kenmerkte zich ook door een intensivering van politieoptreden op elk niveau: niet alleen wijkagenten en inlichtingenteams hadden een belangrijke rol, ook op het gebied van openbare orde werd veel capaciteit ingezet bij demonstraties en bij de avondklokrellen. Deze rellen zijn overigens de meest extreme uitingen van maatschappelijk ongenoegen.

Tijdens de crisis is de werkbelasting voor de handhavingsdiensten en toezichthouders hoog geweest. Ook dienden zich handhavingsvraagstukken op nieuwe snijvlakken aan, waarbij vooraf niet duidelijk was welke handhavingsdienst hier primair voor verantwoordelijk was.

Wat betreft de uitvoering van de handhaving is het algemene uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor naleving, toezicht en handhaving binnen sectoren ook primair daar is belegd; niet alleen vanwege beperkte politiecapaciteit, maar ook vanwege de binnen de afzonderlijke domeinen beschikbare specifieke kennis. In de praktijk vindt daarom overleg plaats tussen de bevoegde gezagen en de handhavingsinstanties (boa's, inspectiediensten, politie). Daarbij schakelen sectoren ook private partijen in om zorg te dragen voor handhaving van regels binnen hun eigen domein, bijvoorbeeld winkeliers en horecabedrijven.

#### Weging van de opbrengsten, synergie, witte vlekken

De grote vraag naar toezicht en handhaving van genomen maatregelen, in combinatie met onduidelijkheden mbt rollen en verantwoordelijkheden binnen (nieuwe) grijze gebieden, vraagt om een effectievere inzet op naleving, toezicht en handhaving bij een volgende pandemische crisis. In een verdiepende sessie over dit thema is door de verantwoordelijke departementen gesteld dat er in potentie meer capaciteit voor ondersteunende taken bij naleving en toezicht beschikbaar was dan daadwerkelijk is ingezet, vooral tijdens de lockdown periodes. Denk bijvoorbeeld aan (private) winkelbeveiligers, die niet aan het werk waren omdat de winkels gesloten waren, aan bewakers en suppoosten van gesloten musea en beveiligers bij evenementen die geen doorgang vonden. Het is denkbaar dat deze capaciteit ingezet zou kunnen worden voor naleving en toezicht (bijvoorbeeld voor het aanspreken van mensen op de basismaatregelen en het gebruik van mondkapjes en voor crowd-control) en daarmee synergiewinst mogelijk is.

Omdat de coronaregels hun uitwerking vinden in verschillende domeinen, zijn verschillende diensten en partijen betrokken. Synergiewinst kan worden gerealiseerd door gezamenlijk de beschikbare handhavingscapaciteit (uitvoerend, mate van bevoegdheid tot optreden of meer strategisch/tactisch) in kaart te brengen en al in de koude fase afspraken te maken over de beschikbaarheid.

Tot deze opdracht behoort ook de vraag naar mogelijke synergiewinst met betrekking tot bijstandscapaciteit vanuit Defensie en de Koninklijke Marechaussee. Geconcludeerd wordt dat er duidelijke kaders zijn over de inzet van bijstandscapaciteit. Hier lijken geen onbenutte te kansen op synergievoordelen voor volgende crises. Wel is het belangrijk dat betrokkenen elkaar weten blijven te vinden. In aanvulling op de voorzieningen die hierover worden opgenomen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's blijft het van belang om ook intermenselijk te investeren in effectieve samenwerking: niet alleen op operationeel-tactisch maar ook op strategisch niveau (interdepartementaal), zeker bij personele wisselingen.

De duidelijke kaders gelden ook voor bijstand in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Defensie/KMar hebben tijdens de crisis bijstand verleend aan het lokale gezag in het kader van de openbare orde en grensbewaking. Inzet van Defensie op dit vlak lijkt in het Caribisch deel van het Koninkrijk in het algemeen goed geaccepteerd in de samenleving: Defensie verleent hier immers zeer regelmatig bijstand in het jaarlijks terugkerend orkaanseizoen.

## Aanbevelingen

Het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor naleving, toezicht en handhaving binnen sectoren ook primair daar is belegd vroeg bij genomen maatregelen om nader concretisering (bijvoorbeeld handhaving mondkapjesplicht in OV, gebruik corona-checkapp in horeca). Gemeenten geven aan dat waar sectoren kampten met een tekort aan handhavingscapaciteit heeft het beschikbaar stellen van extra middelen door verschillende gemeenten aan sectoren positief gewerkt.

**8. Maak bij volgende pandemische crisis vroegtijdig afspraken met gemeenten en sectoren over bevoegdheden en beschikbare capaciteit m.b.t. handhaving, toezicht en naleving, inclusief eventuele financiële compensatie.**

**9. Breng per regio de omvang van potentieel beschikbare capaciteit van geschoolde en bevoegde professionals (bijvoorbeeld boa's, inspectiediensten, beveiligers van musea/ bibliotheken/ evenementen) in kaart en maak afspraken met deze sectoren of en hoe deze capaciteit in de toekomst passend en effectief inzetbaar te maken is.**

## Hoofdstuk 5

# Steun- en herstelpakketten

### Wat loopt er al

Om verspreiding van het virus tegen te gaan werd in de aanpak van corona een groot aantal bedrijven, instellingen en maatschappelijke voorzieningen (tijdelijk en/of gedeeltelijk) gesloten. Dit had impact op de samenleving als geheel en zorgde voor beperkingen in de manieren waarop ondernemers omzet konden maken. Vanwege de grote impact van deze vergaande maatregel en omdat dit niet gezien werd als regulier ondernemersrisico nam het kabinet het besluit om de economische gevolgen voor ondernemers en werkenden zo goed mogelijk te beperken door middel van (tijdelijke) steun- en herstelpakketten zolang de economie beperkt werd. Onderdeel van deze steun –en herstelpakketten waren onder meer de TOGS, TVL, de Tozo, de NOW en maatregelen in de fiscale sfeer.

Vanwege de ernst van de coronacrisis en de urgentie van de aanpak van het virus waren deze steun- en herstelpakketten in zeer korte tijd ontwikkeld. Ook hebben de departementen die de steunmaatregelen moesten voorbereiden, ervaren dat zij (zeker in de eerste periode van de pandemie) niet altijd werden betrokken bij de besluitvorming over de beperkende maatregelen, die verspreiding van het virus moesten tegengaan waardoor ze in zeer korte tijd tot (relevante) steunpakketten moesten komen. In het begin was dit begrijpelijk, de pandemie overviel ons allen. Maar ook op latere momenten bleef dit het geval. Daarbij hebben bij de afweging om te komen tot beperkende maatregelen de medische overwegingen veelal een doorslaggevende en leidende rol gespeeld. De vraag is in hoeverre onze instituties uitgerust zijn om een goede weging te maken van zowel de medische als de sociaaleconomische gevolgen van maatregelen. Het zou mogelijk effectiever zijn om waar mogelijk de maatregelen aan de voorkant zo te richten dat reparatie aan de achterkant door steun niet of beperkt nodig is.

### Aanbevelingen

Tijdens de aanpak van de Corona pandemie is door veel partijen samengewerkt en is er veel ervaring opgedaan in de praktijk rond ingezette steunmaatregelen, de realisatie hiervan en de mate van effectiviteit. Deze lessen zijn van grote waarde voor de aanpak van toekomstige (pandemische) crises en kunnen bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. Effectieve inzet vraagt van overheid en maatschappij concrete aandacht en voorbereiding, welke niet beperkt mag blijven tot éénmalige acties, maar leidt tot structurele gezamenlijke voorbereiding, zowel op Rijksniveau als juist ook op uitvoeringsniveau in de praktijk.

#### **10. Breng met de betrokken partijen de lessen rond de ingezette steunmaatregelen in kaart. Onderzoek hierbij ook de mate van effectiviteit en doelmatigheid in de praktijk.**

- Zet op basis van dit inzicht in op de noodzakelijke voorbereiding door de verantwoordelijke ministeries op de effectieve inzet van dit type instrumenten (steunmaatregelen) t.b.v. mogelijke crises in de toekomst. En geef hierbij specifiek aandacht aan de besluitvorming door bijvoorbeeld:
  - Waar mogelijk de tijd te nemen om besluitvorming voor te bereiden (weten wat er gebeurt en hierop aansluitend een gericht voorstel voor steun doen). En zorg hierbij dat de betreffende ministeries tijdig worden betrokken bij de besluitvorming.
  - Maatregelen toetsen op uitvoerbaarheid (zowel door de uitvoering, als voldoen aan geldende kaders, bijvoorbeeld staatssteunkader)
  - Maatregelen in kaart te brengen die relatief snel in een crisis opgeschaald kunnen worden (anders ben je te laat).
  - Maatregelen opstellen die de normale economische dynamiek (waar mogelijk) zo min mogelijk hinderen. Er moet een balans gevonden worden tussen de impact op de individuele ondernemer, als de macro-economische gevolgen.
- Uitvoeringsinstanties spelen een cruciale rol. Betrek deze uitvoeringsinstanties vanuit beleid bij de vormgeving van steunmaatregelen om de uitvoerbaarheid van maatregelen te toetsen en geef hun expertise een betekenisvolle plek in de besluitvorming.

## Hoofdstuk 6

### Gevolgen sluiting voorzieningen

#### Wat loopt er al

In de aanpak van corona is één van de maatregelen het (gedeeltelijk) sluiten van bedrijven, instellingen en maatschappelijke voorzieningen. Dit om contactmomenten tussen mensen zoveel als mogelijk te beperken. Hierdoor ontstaat binnen sectoren de vraag naar handelingsruimte om op een creatieve manier de nadelige gevolgen van deze sluitingen zoveel als mogelijk te beperken. Dit kan op gespannen voet staan met de wens van handhavende en toezichthoudende instanties om duidelijkheid te krijgen van de overheid ten aanzien van de reikwijdte van een beperkende maatregel als een (gedeeltelijke) sluiting.

Om de impact op de samenleving van sluiting en de inkomstenderving als gevolg van sluiting zo veel mogelijk te beperken, hebben sectoren de beschikbare handelingsruimte benut om creatieve maatregelen te nemen. Zo introduceerden sommige winkels een 'click & collect' systeem of 'private shopping', restaurants een loket met afhaalservice of polsbandjes in plaats van controle om coronatoegangsbewijzen, hebben MBO-opleidingen afspraken gemaakt over alternatieve stages en primair en voortgezet onderwijs digitaal lesgegeven. Alhoewel veel creatieve oplossingen om de impact van sluiting op de samenleving te beperken sectorspecifiek zijn, kunnen sectoren ook van elkaar leren wat effectieve maatregelen zijn geweest.

#### Aanbevelingen

**11. Breng als beleidsverantwoordelijke departementen samen met maatschappelijke organisaties en sectoren in kaart welke effectieve maatregelen deze partijen genomen hebben om de continuïteit van hun organisatie te borgen (en de nadelen van sluiting en andersoortige coronabeperkingen zoveel mogelijk te beperken).**

- Bepaal aan de hand van deze voorbeelden wat men in de toekomst nodig heeft en óf en op welke wijze de overheid hierin kan faciliteren. Zo creëert men sectorale continuïteitsplannen gegeven de van kracht zijnde sectorspecifieke coronamaatregelen.
- Faciliteer het uitwisselen van effectieve maatregelen die sector overstijgend toepasbaar zijn.
- Betrek al deze inzichten bij het inrichten van flankerende maatregelen bij nieuwe pandemische crises.

## Hoofdstuk 7

### Draaiboeken en protocollen

#### Wat loopt er al

Uit een eerdere evaluatie van de wet Veiligheidsregio's is geconcludeerd dat de nationale crisisplannen en protocollen interbestuurlijker en met meer maatschappelijke partijen gezamenlijk herzien moeten worden. In een nieuw op te stellen landelijk crisisplan voor infectiebestrijding moet dit zijn beslag krijgen.

Voor de sectoren die onderdeel uitmaken van de vitale infrastructuur geldt dat zij verplicht zijn tot het maken van weerbaarheidsplannen en continuïteitsplannen. Dat geldt niet voor 'niet vitale sectoren' zoals de zorg, kinderopvang en onderwijs.

Bij iedere crisis is het van belang om per fase duidelijk te hebben welk handelingsrepertoire hierbij hoort en wanneer moet worden opgeschaald en afgeschaald. Hiertoe heeft JenV als crisis coördinerend departement duidelijke kaders opgesteld. VWS is (in samenwerking met JenV) het verantwoordelijke departement om voor een pandemische crisis een landelijk crisisplan te laten opstellen, inclusief kaders over opbouw en afbouw. Mede door het grillige verloop van het virus en de consequenties hiervan voor op- en afschaling, zou er winst kunnen worden geboekt bij het (nog beter) op elkaar afstemmen van de kaders met betrekking tot afschaling en nafase in relatie tot infectieziektebestrijding en (crisis)beheersing van de maatschappelijke impact in algemene zin.

#### Aanbevelingen

**12. Gelet op het cruciale belang van een aantal 'niet-vitale sectoren' zoals de zorg, kinderopvang en onderwijs voor de samenleving (en voor een samenleving die gebukt gaat onder een pandemie) verdient het aanbeveling om met deze sectoren in gesprek te gaan over het vastleggen van hun ervaringen in deze pandemie en het aanpassen van hun crisis-draaiboeken en protocollen. Zie ook de eerste aanbeveling uit dit rapport.**

**13. Versterk de onderlinge samenwerking met betrekking tot de overall-verantwoordelijkheid van het ministerie JenV voor crises en de specifieke verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS bij pandemische crises.**

**14. Onderzoek in hoeverre er algemene criteria zijn te formuleren op basis waarvan bij pandemische crises de crisisstructuur kan afschalen en weer overgegaan kan worden op de 'normale' situatie (inclusief verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen).**