

**Essaybundel  
institutionele  
verhoudingen tijdens  
en na crisistijd**

# Inhoudsopgave

## Thema algemeen

Institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd 3  
*Mark Roscam Abbing*

Vertrouwen is goed, begrijpen is beter 7  
*Gerdi Verbeet*

## Thema jeugd

Ongehoord!? 14  
*Maurice Knijnenburg*

Agency als beleidsfilosofie 24  
*Micha de Winter*

## Thema onderwijs

Yossarian leeft. De onderwijspraktijk in tijden van Corona 30  
*Arnold Jonk*

Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs 41  
*Sietske Waslander*

## Thema economie

Economisch perspectief op institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd 53  
*Michiel Bijlsma*  
*Daniël van Vuuren*  
*Bas ter Weel*

Overheidsfalen tijdens de coronacrisis 61  
*Frank Kalshoven*

## Thema lokale en regionale besluitvorming

Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding 68  
*Geerten Boogaard*

Eén overheid, vele monden 74  
*Jack Mikkers*  
*Liesbeth Spies*

## Thema grensregio's

Grensregio's en besluitvorming over Covid-19 79  
*Han Polman*

Crisismanagement met een drievoudige handicap 82  
*Martin Unfried m.m.v. Pim Mertens*

# Institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd - Mark Roscam Abbing

**De afgelopen anderhalf jaar hebben veel gevraagd van onze samenleving: van burgers, medewerkers in de zorg, ondernemers, bestuurders, iedereen eigenlijk. Maar ook is er veel gevraagd van de instituties die helpen bij het laten draaien van die samenleving. Instituties die soms al bestonden en soms in allerijl moesten worden opgetuigd. In deze essaybundel wordt ingegaan op de rol van sommige van die instituties tijdens de crisis en de vraag gesteld wat daarvan geleerd kan worden voor de toekomst.**

## Inleiding

Eén van de herstelopgaven die vanuit het programmadirectoraat-generaal Samenleving en Covid-19 is uitgewerkt richt zich op de institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd. Voor de uitvoering van deze opdracht heb ik twaalf sleutelfiguren en kritische denkers gevraagd om voor hun eigen (beleids)domein hun observaties, ervaringen en ideeën op papier te zetten. Het gaat om het vijftal domeinen jeugd, onderwijs, economie, grensregio's en lokale en regionale besluitvorming. Daarnaast is één algemeen essay geschreven. Ik heb de schrijvers nadrukkelijk gevraagd om ook kritisch te zijn, want van alleen toegejuicht worden wordt niemand beter. Dat kritisch zijn is in elk geval goed gelukt. Beschouwd vanuit het perspectief van elk domein zijn er – zeker met de kennis van nu – 'verbeterpunten' aan te geven, om het vriendelijk te zeggen. We hebben hier vervolgens op 3 december 2021 een (digitaal) verdiepend gesprek over gevoerd, met de essayisten, directeuren-generaal, directeuren, en tafelgasten Gerdi Verbeet, Kim Putters, Jack Mikkers en Maurice Knijnenburg. Ook deze gesprekken leverden stof tot nadenken.

Ik ben blij met de essays die er liggen; ze geven een goed beeld van de uitdagingen waar we voor stonden en staan. Mij valt bij lezing om te beginnen het volgende op. De coronacrisis vraagt om collectief handelen; zoals minister-president Mark Rutte met af aan zei: 'We moeten het samen doen'. Iedereen moet zijn of haar gedrag aanpassen. Bij aanvang van de crisis ging dat bijna vanzelf, er ontstond een soort 'rally around the flag'. Niemand wist precies wat er aan de hand was, wat nodig was, maar de dreiging was reëel en de behoefte aan duidelijke instructies van bovenaf was groot. Mensen hielpen ook elkaar om zich 'aan de regels' te houden.

Naarmate de crisis vorderde werd dit minder. Want het volgen van instructies van bovenaf vraagt om een groot vertrouwen in de overheid. Vertrouwen in de overheid dat de goede kant op wijst. Dat maatregelen effectief, proportioneel en rechtvaardig zijn. Het vertrouwen is gedurende de coronacrisis echter gehalveerd -blijkt uit analyses van onder andere het SCP- en ook de navolging van de regels en adviezen is verminderd. Hoe kunnen we het vertrouwen weer opbouwen? Daarvoor zijn goed presterende instituties en een uitlegbare aanpak van de

coronacrisis essentiële randvoorwaarden. De schrijvers van de essays gaan hier op in. Zij beschrijven sterke en zwakke punten in het handelen toen de crisis begon. Zij beschrijven wat zij waarnamen toen de acute crisisbeheersing overging naar het omgaan met een aanhoudende crisis. Uit hun reflecties blijkt dat veel knelpunten tijdens de crisis zijn terug te voeren naar onopgeloste problemen van de institutionele inrichting van Nederland van voor de crisis. De schrijvers gaan ook in op kwetsbaarheden in de uitlegbaarheid en daarmee uitvoerbaarheid van de crisisaanpak.

## Status van de essays en ons leerproces

De essays zijn nadrukkelijk geen evaluatie van de corona-aanpak of van de besluitvorming over de maatregelen. Ook niet van de formele crisisstructuur en het formeel wettelijke stelsel daarvan. Hiervoor bestaan of komen aparte trajecten, zoals de evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de aanstaande parlementaire enquête. De individuele essays zijn echter wel input voor deze evaluaties. Daarnaast is het vooral ook belangrijk om de lessen door te laten werken in de dagelijkse en toekomstige besluitvorming. De essays moeten daarbij niet zozeer worden gelezen als advies of aanbeveling, maar als scherpe agendering voor het stellen van de goede vragen, zoals Micha de Winter het in zijn essay stelt. De soms sterk door sectorale en/of persoonlijke bril beschreven observaties en ervaringen wijzen op punten die zeker aan de orde kunnen komen in de evaluaties en geven daar meteen een inkleuring bij.

## Vragen naar aanleiding van de essays

De essayisten schetsen hun ervaringen tijdens de verschillende fasen van de coronacrisis. Wat kunnen wij hiervan leren voor de toekomst – ook als de coronacrisis eindelijk achter ons komt te liggen? Welk soort wijzigingen in de samenwerking tussen de verschillende partijen is tijdens de coronacrisis op verschillende domeinen ontstaan? Wat hebben we echt anders gedaan? Welke wijzigingen in de verhoudingen tussen de institutionele partijen hebben plaatsgevonden als gevolg van de coronacrisis? Willen wij deze wijzigingen vasthouden, uitbreiden naar andere domeinen of juist terugbrengen (herstellen) naar de situatie van voor corona? Wat heeft de aanpak van de crisis gedaan met het vertrouwen in de overheid, hoe kan dat worden hersteld? Dit zijn enkele van de

vragen die door de essays worden beantwoord of worden opgeworpen in de richting van de beleidsmakers en besluitvormers. Hiermee kunnen de overheid en politiek dus hun voordeel doen.

### Rode draden

De essays laten zien wat er binnen de sectoren gebeurde met de rol van instituties. De gesprekken hebben deze inzichten verdiept en verrijkt. Belangrijke inzichten, waar we nader op in zullen gaan. Maar bij het lezen van de essays valt ook op dat veel ervaringen het eigen domein overstegen. Ik hoop en verwacht dat het benoemen en bespreken van deze 'rode draden' ons als overheid en samenleving helpt om lering te trekken uit hoe we als instituties de coronacrisis te lijf zijn gegaan. Hieronder benoem ik vijf van deze rode draden, die in verschillende essays naar voren komen. Dit zijn zeker niet de enige thema's, maar wel punten die herhaaldelijk worden aangekaart en die naar mijn verwachting op enig moment politiek of bestuurlijk aan de orde zullen komen.

### Wijzigingen van institutionele verhoudingen

We zien dat de institutionele verhoudingen in Nederland dankzij de crisis zijn gewijzigd. De essayisten wijzen op andere vormen van samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en samenleving (w.o. maatschappelijke organisaties, bracheorganisaties, GGD'en, veiligheidsregio's, inwoners, enzovoort). De wijzigingen van het formele wettelijk kader (die er ook zijn geweest) komen in de essays minder aan de orde. Een voorbeeld van een andere vorm van samenwerken is de verschuiving van de rollen van gemeenten, veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad in de bestrijding van de coronacrisis. De rollen hebben deels formeel maar vooral in praktijk een nieuwe invulling gekregen. We zien dat bijvoorbeeld in de nadrukkelijke rol van de burgemeester bij de handhaving en de ogenschijnlijke nieuwe rol voor burgemeesters bij de crisisbeheersing, zeker voor de burgemeesters die ook voorzitter van een veiligheidsregio zijn en daarmee zitting hebben in het Veiligheidsberaad.

De sturing van het onderwijs is een tweede voorbeeld van gewijzigde institutionele verhoudingen. De organisatie van het onderwijs in Nederland beperkt de ruimte voor centrale sturing. In crisistijd kan dat onhandig zijn, omdat het lastig was om snel eenduidig beleid voor alle scholen in Nederland uit te rollen – twee scholen in dezelfde straat gingen soms heel verschillend om met thuisonderwijs, waarbij overigens niet is gezegd dat dat per se een probleem hoeft te zijn. De vraag hoe de reguliere instituties in het onderwijs, samen met ad hoc ingrepen tijdens de crisis hebben gepresteerd is zeker een interessante. Daarbij zijn vragen aan de orde gekomen hoe het uitvoerende veld bij de besluitvorming kan worden betrokken en hoe op een veilige manier les kan worden gegeven. Over het besluit om scholen open te houden of te sluiten zijn we voorlopig nog niet uitgepraat.

Een derde voorbeeld is het snel optuigen en uitrollen van economische steunpakketten tijdens de eerste golf. De essayisten benoemen dit unaniem als een succes van de corona-aanpak. De steun heeft ervoor gezorgd dat de economische schade beperkt bleef en de werkloosheid laag. Ook heeft deze steun de maatschappelijke schade als gevolg van financiële zorgen kunnen dempen (maar uiteraard niet kunnen wegnemen). Later in de crisis begonnen de meningen van economische experts en belangenbehartigers van sectoren uiteen te lopen over de wenselijkheid en vormgeving van aanvullende steun. Wat was hier de rol van bestaande instituties, zoals het polderoverleg en begrotingsbesluitvorming?

Een vierde voorbeeld is dat de pandemie zich natuurlijk niet aan landsgrenzen houdt. De instituties die het coronabeleid maakten echter in hoge mate wel, zoals duidelijk merkbaar was in grensregio's en voor de inwoners van die regio's. In verschillende landen bestonden in perioden verschillende coronamaatregelen. Afstemming en samenwerking met buurlanden en andere internationale partners over vraagstukken rond corona en landsgrenzen zorgt voor een extra dimensie aan de bestrijding van de coronacrisis.

Een laatste voorbeeld is de positie van jongeren. Jongeren zijn relatief het hardst geraakt door de beperkende maatregelen, terwijl ze als groep het minst te duchten hebben van het virus. Binnen de bestaande besluitvormingsstructuren en instituties hebben jongeren maar beperkt een stem. Was dit van invloed op de mate waarin hun belangen zijn meegewogen? Wat is er gebeurd om groepen zonder sterke vertegenwoordiging of lobby, zoals jongeren, ook een stem te geven? En wat is de relatie tussen 'ervaren gebrek aan een stem hebben' en een daling van het vertrouwen in de corona-aanpak?

### Beeldvorming, rol parlement en actief burgerschap

Gerdi Verbeet zette in ons gesprek en in haar essay een indringend beeld neer van een vrijwel lege Dam tijdens de Nationale Herdenking op 4 mei 2020. De koning was erbij, de burgemeester van Amsterdam, maar de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer niet. De representanten van het hoogste vertegenwoordigende orgaan in onze samenleving, de boegbeelden van onze democratie, waren volgens haar omwille van de beeldvorming niet welkom. Verbeet is in haar essay kritisch over een soms te "jolige toon" en te informeel gedrag van kabinetsleden. Ook is zij kritisch over hoe de Tweede Kamer betrokken is geweest, en nog steeds is, bij het besturen van een samenleving tijdens een langdurige pandemie. Haar voorbeeld van de lege Dam trof mij, vooral omdat ik zelf juist de leegte als een heel sterk en – gek genoeg – verbindend moment heb ervaren. Het roept vele vragen op: waarom eerst een persconferentie en dan een Kamerdebat? Waarom veel ad hoc persmomenten? Hier achter ligt een meer fundamentele vraag

over het functioneren én positioneren van onze democratische rechtsstaat in tijden van crisis: hoe zorgen we dat onze democratische instituties, Kamer, raden, staten, naast controlerend vooral kaderstellend kunnen zijn?

Aan de gesprekstafel hebben we het ook gehad over het bieden van perspectief, en Jack Mikkers, burgemeester van 's-Hertogenbosch en voorzitter van de Veiligheidsregio Brabant-Noord, deed hier een oproep over 'actief burgerschap'. Als we corona 'samen' het hoofd willen bieden, doen moeten we én een volwassen gesprek over de lange(re) termijn in de Kamer mogelijk maken, én ons volwassen gedragen. Voor ambtenaren betekent dat volgens de sprekers soms meer tegendruk geven, meer terugpraten, maar ook: anderen betrekken om op te halen wat er in de samenleving rondgaat en die inzichten betrekken bij de advisering aan bestuurders. Voor bestuurders betekent dat meer dilemma's delen, en daar ook voor open staan. Met voldoende respect voor het ambt kwetsbaar(der) durven zijn. En voor burgers betekent het dat burgerschap geen gegeven is, maar iets om voortdurend aan te werken: mede verantwoordelijkheid nemen en kunnen handelen naar de geest van de maatregelen, in plaats van zich passief te voegen naar de letter ervan. Je verdiepen in wat de bedoeling zou kunnen zijn (bijvoorbeeld minder contactmomenten) in plaats van onmiddellijk op zoek gaan naar hoe iets nog wel kan (voetbaltrainingen om 06.00 uur 's ochtends). Het blijft natuurlijk zaak dat de achterliggende bedoeling van de maatregelen goed uitgelegd én begrepen wordt door verschillende groepen in de samenleving. Ik zie hiervoor geen andere oplossing dan telkens het gesprek met die samenleving aan te blijven gaan; om te snappen, te luisteren, uit te leggen, mee te nemen zodat wederzijds begrip en vertrouwen wordt bereikt. Juist dat moeten we samen doen. Dat in gesprek blijven met de samenleving, met elkaar, is dé rode draad van alle essays.

### **Start versus tweede en daaropvolgende golven**

Uit de essays en het gesprek daarover komt naar voren dat in het begin van de crisis iedereen begrip had voor de noodzaak van snel en van bovenaf gestuurd maatregelen opleggen. 'Alleen samen krijgen we corona onder controle' werd aanvankelijk breed gevoeld en nageleefd. We klaptten met z'n allen voor de zorg en zongen opbeurende liedjes vanaf balkons. Als er vanuit 'Den Haag' werd gevraagd om mee te helpen aan de bestrijding van het virus, deed men daar in het algemeen zonder morren aan mee en bestaande instituties werden flexibel benut. Als 't niet gaat zoals 't moet, moet 't maar zoals 't gaat. Kritiek op de manier van sturen was er wel – toen en ook met de kennis van nu – het blijft natuurlijk wel Nederland. Maar over het algemeen werd de crisisaanpak in die eerste fase van de crisis breed gesteund en vertrouwd.

Naarmate de crisis langer duurde, ontstond er meer kritiek, zowel vanuit de Kamer, bestuurders, wetenschap en "gewoon" op straat: er waren demonstraties en rellen. Er kwam kritiek op

de gebruikte instrumenten en vanuit tal van sectoren kwam er de klacht dat de crisisstructuur zo was ingericht dat 'hun' belangen te weinig werden meegewogen bij de genomen crisismaatregelen. In de zomer ontstond ook onvrede over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Waar in de eerste fase van de crisis begrip was voor bindende regels, verdween dat begrip langzaam naarmate de crisis langer duurde vanwege een tweede en volgende golf van het virus en regels opnieuw aangescherpt werden. Regels die soms onduidelijk werden gevonden, ter discussie werden gesteld en onvoldoende werden nageleefd. Regels zonder navolging ondermijnen het vertrouwen van de samenleving in de overheid, in plaats van dat zij eensgezind handelen bevorderen.

Gaandeweg een crisis weten we niet hoe lang deze duurt. Dat maakt het lastig om een punt te benoemen waarop het gewenst is om een institutionele omslag te maken: van een 'top down'-crisisorganisatie, naar een structuur die past bij strategisch bestuur voor een 'permanente crisis' en die vooral recht doet aan de rechtstatelijke beginselen van democratische besluitvorming. Achteraf bezien, hadden we een afschaling of misschien wel 'omvorming' van de crisisstructuur wellicht eerder kunnen voorbereiden en inzetten. Maar dat is wel een constatering met de kennis van nu: we wisten immers niet hoe lang de crisis zou duren. Een mogelijke aanbeveling zou daarom kunnen zijn dat we bij een volgende crisis eerder moeten nadenken over het vormgeven van een flexibele, adaptieve structuur die past bij een langer durende crisis. Een structuur waar nationale kaders samenhangen met Europese kaders en optimaal ruimte bieden voor regionale en lokale uitwerking. Een structuur waarin aandacht is voor het samen spelregels maken en het transparanter communiceren over betrokken instituties, de dilemma's waarmee we als overheid en samenleving te maken hebben en de wijze waarop we de belangen afwegen en tot keuzen komen. Waarin de belangen van vooral kwetsbare groepen in de samenleving zichtbaar worden meegewogen. Welke offers vragen we wel? Welke offers kunnen we niet (langer) vragen? Een structuur ook die het mogelijk maakt om met (een deel van het) stimuleringsgeld creatiever om te gaan en ook ondernemerschap te stimuleren naast alleen de ondernemers. Een structuur waarin ook nagedacht en gesproken wordt over perspectief. Over het Nederland na de crisis.

Dat nadenken kan niet worden gevraagd van de mensen die 24/7 bezig zijn met acuut crisismanagement, dus deze taak zou al vroeg in de crisis bij een vrijgesteld team belegd moeten worden.

### **Betrokkenheid van de samenleving**

Als je een sectorvertegenwoordiger wil vinden die vindt dat er te véél rekening is gehouden met de specifieke eigenschappen en belangen van de eigen sector, zal je lang moeten zoeken. De strikte maatregelen én de steunpakketten tellen onvermijdelijk op tot maatschappelijke verschillen, omdat sommige mensen, sommige bedrijven en sommige sectoren (veel) harder worden

geraakt dan andere. Daar kan – en wordt – beleidsmatig zeker rekenschap van gegeven, maar bij het bedienen van specifieke belangen zullen er altijd partijen zijn die vinden dat ze er bekaaid vanaf komen. Een crisis gaat echter niet alleen om economische verliezen. Belangrijker is dat uit bijna alle essays naar voren komt dat men zich op momenten onvoldoende betrokken en gehoord voelde in de besluitvorming over maatregelen. Los van wat uiteindelijk de besluiten noodgedwongen moeten zijn, is het belangrijk dat zo veel mogelijk mensen erop vertrouwen dat hun belangen eerlijk en evenwichtig zijn meegewogen. Dat vergt dat zo breed mogelijk wordt uitgelegd waarom uiteindelijk de keuzes zijn zoals ze zijn. Dat ook vertegenwoordigers van individuele sectoren zich gehoord voelen en de gemaakte afwegingen begrepen en geaccepteerd kunnen worden. Dat is uitermate belangrijk voor het draagvlak en daarmee voor de naleving van de maatregelen. En naleving is weer cruciaal voor het uiteindelijk succes in de virusbestrijding.

Mocht op enig moment een overzicht worden gemaakt van alle overleggen van bewindspersonen en ambtenaren met sectorvertegenwoordigers gedurende de crisis, dan zal dat een ontzagwekkend lange lijst blijken te zijn. En toch was het misschien nog niet genoeg. In het begin van 2021 hebben we van het programmadirectoraat-generaal Samenleving en Covid-19 bovendien een brede dialoog georganiseerd, met honderden burgers, wetenschappers en anderszins betrokkenen over Nederland na de crisis ([www.watisjouwidae.nl](http://www.watisjouwidae.nl)). Deze maatschappelijke dialoog was niet gericht op het creëren van draagvlak, of begrip, voor de maatregelen, maar het met elkaar in gesprek gaan over de situatie droeg wel aan bij aan wederzijds begrip. Op het moment dat iemand uit de zorg echt in gesprek raakt met een horecaondernemer over elkaars situatie, zullen ze het misschien niet meteen eens worden over alles, maar door ook elkaars perspectief te horen wordt het wel gemakkelijker te begrijpen dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Alhoewel deze dialoog breed was opgezet, heeft het nog steeds maar een minieme fractie van alle Nederlanders direct bereikt. Had het dan weinig zin? Het had zeker zin! De ervaringen in de verschillende essays laten zien dat de overheid alle middelen moet aangrijpen om met alle sectoren – en eigenlijk alle Nederlanders – in gesprek te komen en te blijven. Alle beetjes helpen en je kan het eigenlijk niet te veel doen. In een toekomstige crisis moeten we ook op zoek naar nieuwe manieren om continue nog beter in contact te blijven.

**Mark Roscam Abbing**

*Programmadirecteur-generaal Samenleving en Covid-19*

# Vertrouwen is goed, begrijpen is beter

- Gerdi Verbeet

Bijna tien jaar geleden verscheen mijn boek getiteld *Vertrouwen is goed maar begrijpen is beter*; het verscheen in maart 2012 kort na de val van het kabinet Balkenende-Bos. Ik maakte mij zorgen over de staat van onze democratie en ik wilde daar eens met een paar verstandige mensen over spreken; het boek is de weerslag van die gesprekken. De titel ontleende ik aan een discussie in een tv-programma over de financiële crisis, waarbij iemand stelde: de financiële crisis is zó ingewikkeld dat gewone mensen het toch niet kunnen snappen en daarom moeten we gewoon vertrouwen op onze politici. Ik bestreed dat. Ik vind: in onze vertegenwoordigende democratie gaat het erom dat burgers de afwegingen kunnen volgen die hun volksvertegenwoordigers maken. Natuurlijk is het mooi als ze die volksvertegenwoordigers ook vertrouwen, maar begrijpen wat ze doen – en waaróm ze het doen – dat vind ik belangrijker. Ik verwijs graag naar het interview in mijn boek met professor Herman van Gunsteren die stelt dat vertrouwen een bijproduct is. Het moet politiek en overheid vooral gaan om het leveren van oplossingen die werken, om goede resultaten. Als dat wordt bereikt, komt het vertrouwen vanzelf.

Bij de coronacrisis waarmee we ons de afgelopen anderhalf jaar zagen geconfronteerd zie ik het belang van die stelling opnieuw bevestigd. Na een korte periode waarin de boodschap helder was en de bestuurders rolvast, begon alles te schuiven, waarna de burgers het niet meer begrepen. We begrepen niet meer waarom bepaalde beslissingen wel genomen werden en andere weer niet, waarom iets vandaag nog gold en morgen opeens niet meer, waarom deskundigen elkaar tegenspraken aan de vele talkshowtafels en waarom Nederland vergeleken met andere landen regelmatig een geheel andere koers voer. En wie niet begrijpt wat er gebeurt verliest ook zijn vertrouwen. Uit onderzoek van het RIVM van augustus 2021 bleek dat nog maar 30 procent van de Nederlanders positief was over de corona-aanpak – en dat was ooit ruim 73 procent. De reden was simpel: ‘we snappen het niet meer’.

Dit essay gaat over de verhoudingen tussen beleidsbepalende instituties van ons land, zoals die tussen politiek en media, kabinet en Kamer en overheid en particuliere sector. Maar uiteindelijk is er in mijn ogen maar één relatie die er werkelijk toe doet – namelijk die tussen overheid en burger.

## Media spektakel

We beginnen op donderdag 27 februari 2020. Minister Bruno Bruins van Volksgezondheid is te gast in een speciale NOS-uitzending gewijd aan het onbekende virus dat inmiddels vanuit China aan een opmars in Europa was begonnen. Halverwege de uitzending krijgt Bruins een briefje toegestopt van zijn politiek assistent, waarna de minister meedeelt dat nu ook in Nederland iemand besmet is, een patiënt in het ziekenhuis van Tilburg. Bruins wachtte dus niet totdat duidelijk was hoe het precies zat, hij overlegde evenmin met de MP noch gaf hij de burgemeester van Tilburg de gelegenheid om een crisisorganisatie op te zetten en zich voor te bereiden op de te verwachten mediastorm. Ook een nadere duiding vanuit medisch-wetenschappelijke hoek werd niet afgewacht. Er werd

gekozen voor de informele setting van een tv-programma in plaats van voor een goed voorbereide serieuze persconferentie. De toon was gezet: deze crisis wordt een media-spektakel, vergelijkbaar met het wereldkampioenschap voetbal of de Tour de France. De minister was niet goed voorbereid en vooral te gretig om het nieuws naar buiten te brengen.

Ik vond dat slordig en ondoordacht. En het was in mijn ogen ook nog eens symbolisch voor het feit, dat Nederland de crisis op dat moment enorm onderschatte. Hoewel men – zoals we inmiddels weten – op het ministerie toen al wist dat de WHO dit virus typeerde als zeer besmettelijk, type A, net zo besmettelijk als pokken en polio en erger dan de pest, waren geen maatregelen genomen. Het virus bleek dus ook al enige tijd rond te gaan en het stadium van isoleren, zoals bij eerdere ernstige virusuitbraken zoals van Sars of Ebola wel is gedaan, was al ruim gepasseerd. Terugkerende wintersporters en het carnaval deden de rest.

Pas na een week of twee begon het kabinet serieus de boodschap te communiceren dat Nederland zich bevond in de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Op 16 maart hield minister-president Rutte een bezorgde toespraak uit het Torentje die alom werd geprezen – ook ik vond hem zeer overtuigend en een toonbeeld van een minister-president die zich bewust is van zijn zware en verantwoordelijke rol als politiek leider van dit land.

## Persconferenties

Vanaf begin maart volgden de wekelijkse corona-persconferenties, elke dinsdag om 7 uur na het beraad tussen het kabinet en het RIVM. Tijdens die persconferenties stelde het kabinet de burgers op de hoogte van de situatie, zoals het aantal besmettingen en het aantal ziekenhuisopnames, en van de geplande maatregelen.

De minister-president was er altijd bij, evenals de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Jaap van Dissel (directeur van het Centrum voor Infectiebestrijding), maar ook de minister van Onderwijs, die van Sociale Zaken, van Justitie, Economische Zaken en Financiën schoven in het begin regelmatig aan. Het was er kortom een drukte van belang en de anderhalve meter afstand was er zichtbaar niet altijd te handhaven. Gebarentolk Irma Sluis (met haar fameuze gebaar voor 'hamsteren'), was een publiekstrekker.

Nadat ik dit enkele conferenties had gadegeslagen vielen mij twee dingen op: de timing en de details.

**De timing.** Elke zondag vergaderde het kabinet met het inmiddels gevormde *Outbreak Management Team* van het RIVM in het Catshuis, waarna op dinsdagavond de ministers Rutte en De Jonge (die inmiddels de afgetreden minister Bruins was opgevolgd) de pers te woord stonden. Waarbij het overigens zo was, dat de meeste maatregelen allang waren uitgelekt.

Pas daarna werd de Tweede Kamer geïnformeerd.

Dat leek mij als oud-voorzitter van de Tweede Kamer toch de verkeerde volgorde en we hebben de gevolgen ervan ook gezien.

Het was toch veel beter geweest als de volgorde zo was geweest: na het overleg op zondag stuurt het kabinet een brief aan de Kamer met de stand van zaken en de geplande maatregelen. Dan volgt een Kamerdebat, waarbij de Kamer ook vragen kan stellen aan externe deskundigen – een werkwijze die we kennen van de parlementaire enquête. Pas daarna worden de maatregelen officieel naar buiten gebracht.

Zo'n volgorde had bijvoorbeeld de bizarre figuur kunnen voorkomen dat de minister-president op 12 maart 2020 met grote stelligheid mededeelt dat de scholen en kinderdagverblijven echt niet dicht gaan, want dan zouden alle ouders die werkzaam zijn in 'vitale sectoren' zoals zorg, politie etc. opeens een oppasprobleem hebben en misschien wel thuis moeten blijven. Waarna in het daaropvolgende Kamerdebat blijkt dat de Kamer vindt dat het besmettingsgevaar van al die kinderen in een kleine ruimte veel te groot is, zodat op 15 maart alsnog wordt besloten alle scholen te sluiten. Iets wat ik overigens aan mijn ongeruste zoons meteen al voorspelde: 'Dit houden ze niet droog, het duurt misschien een week, maar dan gaan de scholen dicht.' Terugkomen op stellingen die je eerst met veel aplomb hebt betrokken – het doet afbreuk aan het vertrouwen. We zouden dat later nog herhaaldelijk zien bij door de minister van VWS overmoedig geopperde noviteiten als de covid alert-app en de ademtest.

Bovendien leidde deze volgorde, door de enorme kracht van de social media, tot enorm veel ruis op de lijn. De persconferentie leidde vaak onmiddellijk tot digitale ophef; binnen enkele minuten had iedereen zich alweer een mening gevormd en die

via Twitter de wereld ingeslingerd. En dan moest de uitleg door Van Dissel nog beginnen.

De gekozen opzet gaf mij het ongemakkelijke gevoel dat de MP en de minister van VWS meer en meer bezig waren zich politiek te profileren. Zes miljoen kijkers is zeker in de aanloop van verkiezingen niet niks, dat realiseerden zij zich heel goed, en de een wilde de langstzittende MP uit onze geschiedenis worden en de ander lijsttrekker van het CDA. Zo af en toe becroop mijn familie het gevoel dat hier toch ook verkapt campagne werd gevoerd. Naar mijn indruk heeft datzelfde gevoel ook de scherpe en persoonlijke aanvallen in de Kamerdebatten uitgelokt.

Dan **de details.** Minister De Jonge van volksgezondheid stond al niet bekend om zijn beknopte manier van praten, maar tijdens deze persconferenties liep het echt de spuigaten uit. Hij verloor zich elke week meer in een stortvloed aan details over de werking van groepsimmunitet en de betekenis van termen als mitigeren en indammen alsmede de hierboven al genoemde noviteiten zoals de covid alert app en de ademtest. Dat maakte hem onnodig kwetsbaar.

Naar mijn mening is zoveel detaillering niet de taak van een bewindspersoon. De minister deelt de grote lijnen mee, waarna verdere uitleg over de uitvoering veel beter gegeven kan worden door een ambtenaar. De Tweede Kamer kreeg daardoor ook het excuus om zich veel te intensief met de details van de uitvoering te bemoeien.

In het recente rapport van KNMG over de coronacrisis wordt geopperd daarvoor een *Chief Medical Officer* aan te stellen als speciaal woordvoerder. Dat vind ik een interessant idee – en dat zou dan liefst iemand moeten zijn met een zo degelijk mogelijke, integere uitstraling zonder enige politiek of economisch belang. Een deskundige die geen andere agenda heeft dan het schetsen van een exact beeld van de situatie, de geplande maatregelen en de overwegingen die aan die maatregelen ten grondslag liggen. Iemand die in staat is voortreffelijk, eenvoudig en overtuigend toe te lichten waarom maatregelen noodzakelijk zijn en welk resultaat ze bij goede naleving kunnen en moeten opleveren. En zeker ook: iemand die geen morele oordelen velst over groepen mensen met andere opvattingen.

De bewindslieden (en zeker de MP) moeten zich ertoe beperken het beleid toe te lichten en te verdedigen in de Tweede Kamer en alleen publiekelijk optreden op zeer speciale momenten. In tijden van crisis hebben we politiek verantwoordelijken nodig die hun werk serieus, rolvast en niet op entertainment gericht doen. Die geen overmoedige uitspraken doen. En die elkaar tijdens een zeer serieuze persconferentie ook niet voortdurend aanspreken met 'Mark' en 'Hugo'. Ik las laatst een interview met een honderdjarige (in de al even oude Volkskrant) waarin deze liet weten zich daar enorm aan te storen: "het gebruik van voornamen doet afbreuk aan hun gezag". Ik ben het volkomen met deze 100-jarige eens.



## Heldere communicatie

Na bestrijding van het probleem zelf is er in een crisissituatie niets zo belangrijk als heldere communicatie. Wat vertellen we, hoe vertellen we het en wie doet dat. Tijdens deze crisis had de boodschap aan de burgers een zeer zware lading. Vooral tijdens de lockdown kwam het gewone leven volledig tot stilstand – de impact was dus enorm. En dan is het zaak te zorgen dat iedereen precies weet waar hij aan toe is.

De boodschap moet volstrekt helder zijn en in begrijpelijke taal gesteld. En als je als bestuurder het even niet weet, dan moet je daar vooral niet omheen draaien.

Aanvankelijk had de mp in mijn ogen de juiste toon: we kunnen dit, met elkaar. We zijn een verstandig volk. We gaan het *samen* doen, we zijn solidair en helpen elkaar. Hij prees het vermogen van de burgers om razendsnel om te schakelen ('Ik ben zeer onder de indruk van hoe we dit als land doen').

Maar na die aanvankelijke heldere communicatie ging het al snel mis. De boodschappen werden onduidelijk.

De ene dag streeft het kabinet naar groepsimmunitet, de andere dag is het doel het vertragen van de uitbraak om te voorkomen dat de IC's overbelast worden.

Onze mediawijze landgenoten hebben al dat gedraai haarfijn door en hebben er een hekel aan.

Relatief simpele maatregelen zoals handen vaak en goed wassen, geen handen schudden, mondkapjes dragen, 1,5 meter afstand houden en vooral wegblijven uit slecht geventileerde ruimten werden aarzelend, soms zelfs lacherig en onduidelijk gecommuniceerd en riepen mede daardoor veel discussie op.

Er kwam steeds meer ruis op de lijn. In de meeste landen was het devies: testen, testen, testen. Maar Nederland zette voor het testen uitsluitend ziekenhuizen in en geen particuliere laboratoria, waardoor de capaciteit veel te beperkt was. Al snel verspreidde het verhaal zich dat die keuze voortkwam uit het feit dat leden van het OMT (verbonden aan de ziekenhuizen) hier belang bij hadden.

De mondkapjes. In bijna alle landen koos men al snel voor de verplichting om mondkapjes te dragen. Hier was de boodschap: die geven schijnzekerheid, dat moeten we absoluut niet doen. Maar was dat nou echt de reden, of hadden we er gewoon niet genoeg van?

En de volgende vraag is natuurlijk: waarom trekt zo'n beetje iedere regering tot op de dag van vandaag binnen de EU zijn

eigen plan? De gezamenlijke inkoop van vaccins stemde me hoopvol, maar die werd niet gevolgd door een gezamenlijke aanpak. De maatregelen om het virus in te dammen verschilden per land, wat het voor de mobiele burger erg ingewikkeld maakte en de gedachte voedde dat ze daar in Den Haag ook gewoon maar wat doen. Uiteindelijk zouden de vervoerders (spoor en luchtvaart) het gebruik van mondkapjes afdwingen en daarmee de trend zetten. En dan zien we de vreemde situatie dat de marechaussees, het rijksbeleid volgend, zelf geen mondkapjes mogen gebruiken, maar wel de reizigers op de luchthaven moeten aanspreken op de verplichting tot het dragen ervan.

## Hopseflops

Van heldere en eenduidige communicatie was dus al niet echt sprake. Daar kwam bij dat naarmate de tijd vorderde het steeds meer een media-kakofonie werd; het hele kabinet communiceerde erop los. Iedereen leek een graantje van de publiciteit te willen meepikken. Bewindslieden begonnen elkaar tegen te spreken. Minister van Justitie Grapperhaus sloeg een harde toon aan over 'asociale' die niet voldoende afstand houden, terwijl de minister-president de Nederlanders prees als een nuchter en volwassen volkje dat de sociale contacten zo netjes beperkt, zonder dat daarvoor een botte lockdown nodig is.

Bewindslieden van andere departementen begonnen de eigen sector te verdedigen, soms regelrecht in strijd met de algemeen gekozen lijn, zoals vanuit het ministerie van EZ. En in het land ontstond een schier eindeloos praaticircus van burgemeesters met hun eigen woordvoerder Bruls met daarnaast de burgemeesters van de vier grote steden die weer hun opvattingen debiteerden en uitvoeringsproblemen vreesden.

Van heldere en eenduidige communicatie was kortom geen sprake. De terugblik van burgemeester Bruls aan het eind van het jaar 2020<sup>2</sup> was hard maar duidelijk: "Uiteindelijk is het draagvlak voor een groot deel van de bevolking het grootst als ze het gevoel hebben dat er een overheid is die niet alles weet en dat ook niet pretendeert, maar wel een koers heeft met twee voeten op de grond en standvastig is. En niet met verschillende monden spreekt. (...) Mensen verwachten van hun leiders een bepaalde visie en consequent gedrag. Perspectief geven is soms ook duidelijk zijn over wat er niet gelijk gaat gebeuren. Ik heb liever een langere periode van duidelijkheid, dan maar streng, dan steeds dat hopseflopsbeleid."

## Tweede Kamer, en detail

De Tweede Kamer, controleur van de regering, liep intussen steeds ver achter de feiten aan. In de eerste weken bestond de neiging de regering niet te veel voor de voeten te lopen; er was

<sup>1</sup> persconferentie na afloop kabinetsberaad 12 maart 2020

<sup>2</sup> De Gelderlander 24 december 2020

immers een acute crisis. Maar daarna wilde de Kamer haar rol toch weer snel kunnen spelen. En toen kwam er opeens een noodwet die de parlementaire controle verder dreigde in te perken. Maar waarom? Waarom werd de bestaande wetgeving niet direct gebruikt? Volgens hoogleraar gezondheidsrecht Jaap Sijmons heeft de overheid de juridische plicht om bij een A-ziekte alles in het werk te stellen om het virus bestrijden; zo staat het in de wet. Dan is zo'n noodwet toch niet meer nodig?

Zodra die eerste fase voorbij was, had er serieus aandacht moeten zijn voor rolvastheid en consistentie. De regering regeert, de Kamer controleert. En dan is het dus vreemd als het kabinet de Kamer pas ná de pers informeert. Maar ook de Kamer zelf liet zich niet van haar beste kant zien. Ze begon zich allengs meer te bemoeien met de uitvoering en verzonk daarbij soms in absurde details, zoals bij de beperking van de avondklok, waarbij de Kamer het na een ellenlang debat wist te regelen dat die pas om 21.00 uur inging in plaats van om 20.30. Dat is niet controleren, dat is willen meeregeren. Zoals NRC Handelsblad verzuchtte na het zoveelste coronadebat: 'de meeste partijen voerden het coronadebat zoals ze eigenlijk altijd doen: ze hadden vragen op detailniveau aan het kabinet over de coronabesluiten, in plaats van dat ze met elkaar een fundamenteel debat voerden over waar het met Nederland naartoe moet.'<sup>3</sup> Netelige kwesties zoals de achterblijvende vaccinatiebereidheid onder mensen met een migratieachtergrond en de grote risico's van thuisonderwijs voor dezelfde groepen liet men daarbij links liggen. Ik vrees dat de samenloop van Covid19 en de toeslagen-affaire bij deze groep het vertrouwen in de overheid verder zal hebben uitgehold. Er kwamen wél ongekend grote steunpakketten voor de economie. Die werden vrij geruisloos door het parlement geloodst en er waren nog nooit zo weinig faillissementen als in 2020. Maar dreigt straks bij de eindafrekening niet een tweede toeslagen-affaire voor bedrijven? En tenslotte: ik noteerde al dat bewindslieden bij de vele persconferenties de verdenking op zich laadden, dat de komende verkiezingen een rol speelden bij hun verlangen naar exposure. Wat in de Kamer leidde tot ongenoegen en vervolgens scherpe en persoonlijke aanvallen. En zou het niet zo zijn dat die persoonlijke aanvallen, die pogingen tot karaktermoord van politici op elkaar, alleen maar bijdragen tot afnemend vertrouwen in de politiek en in de overheid?

### Hulptroepen voor de politiek

Vanaf het begin steunde het kabinet in zijn maatregelen zwaar op het oordeel van deskundigen, met name virologen – later ook experts in infectieziekten, economen en gedragswetenschappers. Dat was ook terecht; een dergelijke crisis hadden we niet eerder meegemaakt en het was goed dat de beslissingen die het kabinet wilde nemen hun fundament hadden in wetenschappelijke kennis. Maar ook hier geldt weer het belang van

rolvastheid. Al na enkele maanden groeide de kritiek dat RIVM en ministerie van VWS onvoldoende afstand van elkaar hielden. Melanie Peters, de helaas veel te jong overleden directeur van het Rathenau-Instituut, legde in De Volkskrant<sup>4</sup> uit hoe zij daarnaar keek. Onderzoeksinstellingen moeten in onafhankelijkheid hun werk doen en ministeries moeten transparant zijn over óf en hóe ze onderzoeksresultaten meenemen in de besluitvorming. Want uiteindelijk moeten bestuurders praktische, economische en ethische afwegingen maken die verder gaan dan de zuiver wetenschappelijke. Dat zijn politieke keuzes, waarover verantwoording moet worden afgelegd in het parlement.

Peters concludeerde: 'In tijden van crisis is elke minister nog banger om het verkeerde te doen en zouden we allemaal willen dat de wetenschap ons verlost van moeilijke keuzes. Dat kan helaas niet. Ministers zullen het moeten doen met de kennis die er is, maar hun keuzes zelf zijn politiekler dan ooit en vragen juist daarom om debat.' Daarmee had zij volkomen gelijk. Je kunt je als bestuurder baseren op wetenschappelijke kennis, maar je kunt je er nooit achter verschuilen.

### Coronagezant zonder mandaat

Intussen had de overheid in deze crisis niet alleen van doen met wetenschappers, maar ook steeds meer met grote internationale bedrijven. Mondkapjes, beademingsapparaten, testapparatuur, beschermingsmiddelen en vaccinverpakkingen: de wedloop om deze producten was enorm en Nederland merkte al snel dat we regelmatig achter het net visten. Om daar iets aan te doen besloot minister De Jonge de net afgetreden CEO van DSM, Feike Sybesma, te vragen 'coronagezant' te worden. Zijn enorme netwerk in de top van veel van de betrokken bedrijven zou goed kunnen helpen. Ik herinner me dat ik las over zijn aanstelling en ik had meteen twee gedachten – of eigenlijk een gedachte en een verzuchting. Mijn eerste gedachte was: geweldig dat Sybesma wil helpen, maar wat is een coronagezant? Wat zijn de bevoegdheden van zo iemand? En mijn verzuchting: ik snap dat iemand als hij heel nuttig kan zijn, maar is er binnen de publieke sector nou echt niemand te vinden die dit ook kan? Al die bobo's uit het bedrijfsleven die voortdurend worden ingeschakeld geven alleen maar het beeld dat de overheid ook nooit eens iets zelf kan. Mijn eerste gedachte bleek al snel voorspellende waarde te hebben. Sybesma is al na een paar maanden zwaar gefrustreerd vertrokken, omdat hij geen enkele macht had en zijn waardevolle adviezen zelden werden opgevolgd.

En ja, dan de mondkapjes van de Stichting Hulptroepen. Na alles wat er al over geschreven is hoef ik geen woorden aan vuil te maken aan deze onfortuinlijk verlopen inzet van de private sector. Maar één ding wil ik er wel over kwijt. In crisissituaties is rechtstreeks contact tussen aanbieders van hulp en

<sup>3</sup> NRC Handelsblad 10 maart 2021

<sup>4</sup> volkskrant 23 juli 2020

bewindslieden niet alleen niet rolvast en zeer risicovol, zoals is gebleken, maar het is ook nog eens zinloos.

Een bewindspersoon gaat echt niet zelf leveringsvoorwaarden bedenken en contracten sluiten; daar heeft hij zijn ambtenaren voor. Bewindspersonen die de indruk wekken dat wel te kunnen, hebben al snel een leger ambtenaren achter zich aan die met stoffer en blik de brokken lopen op te veggen. Dat is zonde van hun tijd, niet bevorderlijk voor een snelle en correcte afwikkeling van de gewenste deal en ondergraaft opnieuw het vertrouwen in politiek en overheid.

### Stresstest

Nu kom ik aan wat mij in de anderhalf jaar die achter ons ligt nog het meest heeft geraakt – en eerlijk gezegd ook een beetje mismoedig heeft gemaakt – en dat is mijn beeld van Nederland. Net als veel mensen had ik altijd het beeld: wij hebben een prachtige democratische rechtstaat. We hebben sterke instituties, die ons moeiteloos door elke crisis kunnen leiden. Ons land is toch wel zo'n beetje af. Maar na anderhalf jaar crisis vrees ik dat we deze stresstest niet bepaald glansrijk doorstaan. De crisis heeft veel bloot gelegd van wat er allemaal helemaal niet zo 'geweldig gaaf' is aan ons land.

Om te beginnen gold dat de zorg. Toen we op tv zagen hoe in Italië de ziekenhuizen overvol raakten, noodgebouwen moesten worden ingericht en patiënten in de gangen lagen te sterven, vertrouwden we er nog op dat Nederland goed was toegerust en voorbereid. Maar al snel bleek dat dat helemaal niet zo was. Vele jaren van overheidsbeleid waarin efficiency leidend was en de overheid steeds verder terugtrad eisten nu hun tol. De IC-capaciteit bleek totaal niet gericht op een mogelijke crisis - met als gevolg dat die capaciteit het tempo en de maat van de maatregelen leek te slaan. Bij de GGD's zorgden jarenlange bezuinigingen op preventie en publieke gezondheidszorg (inclusief infectieziektenbestrijding) voor een schrijnend gebrek aan ervaren artsen en verpleegkundigen. De IT-systemen werkten niet goed. Zo bleek dat het computerprogramma dat de Nederlandse GGD's gebruikten en waaruit het RIVM de dagelijkse besmettingscijfers haalde, niet geschikt was voor toepassing tijdens een pandemie.<sup>5</sup> En ziekenhuizen die bedden nodig hadden, of juist bedden over hadden, moesten die informatie *telefonisch* met elkaar delen<sup>6</sup>, want een sluitend ict-systeem was er niet.

En het dieptepunt: de positie van de verpleeghuiszorg. Op deze sector, waar de afgelopen decennia toch al enorm was bezuinigd, werd nu een beroep gedaan om ziekenhuizen te ontzien en noodcapaciteit te bieden voor coronapatiënten. De aardige voorzitter zei meteen dat men altijd bereid is

overloep op te vangen. Maar toen zij ook vroeg om voldoende beschermingsmiddelen voor medewerkers in de verpleeghuiszorg werd ze niet gehoord. Er werd massaal geapplaudisseerd voor zorgmedewerkers, maar Inge Rinzema<sup>7</sup>, voorzitter van de beroepsorganisatie van verpleegkundig specialisten in het verpleeghuis, constateerde dat haar leden daar uiteindelijk weinig aan hadden: „Het applaus, de attenties en de heldenstatus; het is allemaal gebakken lucht zonder dat wat we het hardst nodig hebben: de persoonlijke beschermingsmiddelen. Wij willen die middelen, en ze zijn er gewoon niet. Als we niets doen gaan we dood, en onze bewoners zullen als eerste gaan.”

Bij de thuiszorg was de situatie al niet veel beter en zodra bleek dat ouderen besmet waren door medewerkers van de thuiszorg stopte die zorg en moest de familie het maar overnemen. Veel problemen in de zorg werden niet zozeer *veroorzaakt* door corona, maar vooral scherp aan het licht gebracht.

Ook het mooie beeld van 'we doen het met elkaar', van onze 'typisch Nederlandse' solidariteit, brokkelde steeds verder af. Het tekort aan ic-bedden en -medewerkers werd steeds meer geweten aan het feit, dat 'uitgeleefde' ouderen de capaciteit bezetten, terwijl de jongeren (die met De Toekomst) steeds meer onder de lockdown leden. Columniste Marianne Zwagerman vertaalde dat op twitter in april 2020 zo: "Het dorre hout wordt gekapt, misschien een paar maanden eerder dan zonder virus. Moet iedereen die nog in de bloei van zijn leven zit daar alles voor opofferen?" Ik wachtte maar op de boodschap van het kabinet waarin eerlijk gezegd werd wat er van iedereen werd verwacht. Waarin de boodschap was: iedere groep van de bevolking geeft en neemt, maar je kunt het niet op een goudschaaltje wegen en we zijn wel solidair. Maar die boodschap kwam niet.

Niet alleen de zorg bleek de stresstest van de crisis niet goed te doorstaan; dat gold ook voor het onderwijs. Al in maart 2020 waarschuwde Hans Spekman, directeur van het Jeugdeducatiefonds, dat door het sluiten van de scholen de toch al bestaande tweedeling in het onderwijs enorm toenam. Achterstanden liepen harder op en de kansenongelijkheid nam verder toe. En dan hebben we het nog niet over kinderen voor wie het thuis niet veilig is. Voor al deze leerlingen is school een vluchtwezel – en die was er opeens niet meer. De tweedeling werd niet veroorzaakt door corona, maar scherp aan het licht gebracht.

En dat gold zeker ook voor de tweedeling die mij al jaren zorgen baart en die mede aanleiding was voor het schrijven van *Vertrouwen is goed, maar begrijpen is beter*. Een tweedeling met aan

<sup>5</sup> Volkskrant 12 november 2020

<sup>6</sup> Rapport KPMG pagina 13

<sup>7</sup> NRC 10 april 2020

de ene kant van de kloof de mensen met een fijne baan, een gezond gezin en veel vertrouwen in de overheid – en aan de andere kant de mensen met een slechtbetaalde, zware baan (of geen baan), problemen op allerlei terreinen van gezondheid tot wonen, en met heel weinig vertrouwen in de overheid. Die tweedeling heeft in deze crisis zelfs gevaarlijke vormen aangenomen: ondermijning van het gezag van onafhankelijke media, bedreigingen van politici, onsmakelijke taferelen tijdens demonstraties (zoals het dragen van de gele ster) en het weigeren van de vaccins. Dit alles aangewakkerd door politieke partijen die hier een goed verdienmodel in zien. Een ontwikkeling die mij ongelooflijk zorgen baart, omdat ze uiteindelijk kan knagen aan de wortels van onze democratische rechtstaat. De opdracht aan de politiek om hier de komende jaren werkelijk iets aan te veranderen is vrees ik vele malen groter dan de opdracht om een virus uit te bannen.

### Vaccinatie

Eerder dan verwacht – maar wel iets later dan in andere landen – was er dan begin 2021 een vaccin. Maar het vaccin was nog niet geïntroduceerd, of de hiervoor gemelde tweedeling toonde zich in alle omvang.

Er was al direct sprake van een valse start. Bij het begin van de uitbraak had de overheid sterk ingezet op ‘groepsimmunitet’ dan wel ‘gecontroleerd laten rondgaan van het virus’, met onder andere als argument dat een vaccin nog wel heel lang op zich kon laten wachten. Dus toen er na minder dan een jaar al een vaccin beschikbaar bleek, vroegen veel mensen zich bezorgd af, of dit geen ‘haastwerk’ was. En dat terwijl al ver vóór de crisis onderzoek werd gedaan naar de mRNA-technologie, de techniek die onder andere Pfizer gebruikt. Dat er al zo snel een vaccin was, is dus niet zo vreemd; zeker niet als honderden virologen en farmaceuten in de hele wereld zich op het probleem storten. Het was dus beter geweest als zowel de mp als de minister van volksgezondheid zich had onthouden van opmerkingen over ‘gecontroleerd rondgaan’ en uitspraken over de ontwikkeling van een vaccin had overgelaten aan de wetenschap of de farmaceuten. Reflectie op en uit eigen beweging verantwoording afleggen over dergelijke minder geslaagde keuzen heb ik hierbij overigens node gemist, dat stak schril af bij de tevredenheid die men over de successen etaleerde. Het kabinet heeft vaak te afwachtend en te traag gereageerd en gearzeld om scherpe keuzen te maken. Daarmee heeft het afbreuk gedaan aan de eigen geloofwaardigheid en dus ook aan het vermogen om de samenleving te overtuigen.

De mensen die het vertrouwen in de overheid toch al hadden verloren, wisten elkaar op social media direct goed te vinden. Opgehitst door zelfbenoemde deskundigen weigerden ze te geloven dat de overheid iets goeds voor je kan doen. De vaccinatie werd het slagveld waarop de strijd tussen de in

de steek gelaten burgers en de overheid met grote felheid werd uitgevochten; inclusief gewelddadige demonstraties met onfrisse parafernalia.

En dat was niet eens de enige groep die de overheid met haar vaccinatiecampagne niet wist te bereiken. Dat gold ook voor mensen die hun wortels elders hebben. Uit onderzoek blijkt dat zij zich meer laten leiden door wat de media in het land van herkomst vertellen dan door Nederlandse bronnen. Dan helpt het dus niet als zij lezen dat corona ook voorkomen kan worden met een medicijn op basis van bladeren en gemberthee. Waarom geen antropologische kennis ingezet om deze groepen wél goed aan te spreken?

Ook jongeren werden niet of moeilijk bereikt door de campagnes. Omdat ik regelmatig op afgelegen plaatsen moet spreken, maak ik veel gebruik van de zogenoemde studentchauffeurs. Van de verschillende studenten die mij rondreden, was er maar één gevaccineerd. De anderen lieten mij weten ‘dat ze geen dwang accepteren’ en bovendien verwachten ze dat zij bij een mogelijke besmetting toch niet erg ziek zouden worden. Kennelijk is er dus niets geleerd van de vaccinatie tegen het HPV-virus, het virus dat baarmoederhalskanker kan veroorzaken. Het RIVM richtte zich toen *per brief* tot de doelgroep – meisjes van 13. Een brief, serieus? Het RIVM werd vervolgens volledig overvallen door tegenacties die de sociale media overspoelden. Ook nu weer lijkt het, dat men zich onvoldoende heeft afgevraagd hoe je elke doelgroep het best kan bereiken.

Hoogleraar gedragswetenschappen Will Tiemeijer beschrijft dit als: beleid wordt gemaakt voor de Ideale Burger, maar niet voor de echte Nederlanders.<sup>8</sup> Zo denkt De Jonge de vaccinweigerars te overtuigen met ‘laat je nou vaccineren, want het is goed voor je medeburgers’. Kennelijk, zo zegt Tiemeijer, denkt de minister dat vaccinsceptici zich dat niet realiseren, “maar veel mensen die zich niet willen laten vaccineren weten heus wel dat ze anderen kunnen besmetten. Hun punt is alleen: ik vertrouw die vaccinatie niet. Ik denk dan: regering, verdiep je nu toch wat beter in je doelgroep.”

### Regie?

We zien dus dat ‘het probleem dat door corona is blootgelegd, maar allang bestond’ op vele terreinen geldt. En het geldt uiteindelijk ook de overheid zelf. Hoe moet je mensen ervan overtuigen dat ze solidair moeten zijn en naar elkaar om moeten kijken, als je decennialang hebt gehamerd op individualisme en ‘je eigen broek ophouden’. Hoe moet je als overheid opeens de regie nemen en je gezag laten gelden, als je decennialang de boodschap hebt verkondigd dat de overheid eerder het probleem is dan de oplossing en dat de particuliere sector alles véél beter kan? Op 31 maart 2020 zei Rutte tijdens de persconferentie: ‘Wat in Nederland niet werkt is een regering die

<sup>8</sup> NRC 21 oktober 2021

zegt: je mot dit en je mot zus'. Nee, inmiddels werkt dat niet meer. Maar misschien zou dat soms wel moeten. Vanaf het begin wist het kabinet niet goed hoe om te gaan met dwang, regie voeren, gezag laten gelden. Zo constateert KPMG in haar rapport, dat de minister van VWS zich regelmatig beriep op het gebrek aan mogelijkheden om de regie te voeren<sup>9</sup>. Maar die mogelijkheden zijn er wel degelijk. De wettelijke bevoegdheden van de minister zijn bij een pandemie juist heel groot.

In een crisis als deze mag de overheid beperkingen opleggen. Ze mag, ze moet zelfs beperkingen opleggen aan burgers, die zich in tijden als deze moeten realiseren dat burgerschap niet alleen rechten met zich brengt, maar ook plichten. Vrijheid en verantwoordelijkheid gaan hand in hand. De overheid mag ook ingrijpen als burgemeesters de regels op hun eigen manier uitleggen, want het kan niet zo zijn dat de ene gemeente ander regels hanteert als de andere.

Maar de overheid moet bij zulke ingrijpende maatregelen wel incalculeren dat er ook protesten en discussies zijn en de term asociaal niet te snel in de mond nemen. En het is handig om te zorgen dat maatregelen wel uitvoerbaar zijn. De persconferentie van dinsdag 2 november 2021 begon heel verstandig met het schetsen van de dilemma's, maar de maatregel om de amateurclubs op te leggen de qr-codes met ingang van 6 november te checken is onuitvoerbaar en niet handhaafbaar en werd door de Tweede Kamer direct afgeschoten

Ik denk dat regering en parlement hier eens een stevig debat over zouden moeten voeren. In welke situaties is het geoorloofd dat burgerrechten worden beperkt en hoe worden die beperkingen dan gehandhaafd.

Voor mij is de grote vraag, wat we de komende jaren gaan doen aan al die problemen die door de coronacrisis zijn blootgelegd en deels ook vergroot. De crisis in de gezondheidszorg, inclusief onderbetaling van hardwerkende verpleegkundigen. De crisis in het onderwijs, waar het veel beleden principe van 'gelijke kansen' een illusie is gebleken. De crisis van een overheid die bang is eisen te stellen en het nemen van noodzakelijke maatregelen te lang vooruitschuift. En last but not least de vertrouwenscrisis veroorzaakt door het tekortschieten van de uitvoering, de dienstverlening en de handhaving die knaagt aan de fundamenten van de democratische rechtstaat.

Er is kortom voor u als SG's veel te doen, want alleen een zelfbewuste en goed presterende overheid verdient en krijgt het vertrouwen van de mensen.

**Gerdi Verbeet**

---

<sup>9</sup> KPMG rapport pagina 8

# Ongehoord!?

- Maurice Knijnenburg

## Een essay dat beschrijft hoe ondanks veel inspanningen en contact met jongeren en spelers in het jeugdveld, niet voorkomen kon worden dat een generatie zich steeds ongehoorder voelt

Op 23 maart 2020 werd het (sociale) leven in Nederland abrupt tot een halt gebracht met de aankondiging van een ‘intelligente lockdown’. De onheilspellende vooruitzichten zorgden voor redelijke mate van paniek: mensen vlogen richting de winkels om nog snel ‘belangrijke levensmiddelen’ als toiletpapier in te slaan. Lege schappen waren het resultaat. Maar we hoefden ons geen zorgen te maken over een gebrek aan toiletpapier. In heel Nederland stonden nog loodsen vol toiletpapier. De enige bottleneck – die overigens snel verholpen was – zat in het vervoer richting de supermarkten. Je zag aan alles: hier kan niet zo snel iets fout gaan. Tot op zekere hoogte hebben we ons op dit soort situaties voorbereid. Op andere gebieden waren we helemaal niet zo goed voorbereid of heeft het in de uitvoering van plannen enorm geschort. Dat gebeurt nu eenmaal tijdens een ongekende crisis. Maar we moeten er wel van leren. En dat begint met terugkijken.

### 1. Inleiding

In dit essay beschrijf ik – als voorzitter van de Nationale Jeugdraad – hoe ik terugkijk op de afgelopen anderhalf jaar crisisaanpak. Hoe ik vind dat wij als jongeren zijn betrokken, hoe ik terugkijk op hoe besluitvorming tot stand kwam, welke lessen we mijns inziens moeten trekken en wat deze crisissituatie ons eigenlijk heeft opgeleverd.

Laat ik vooraf eerst een persoonlijke noot toevoegen. Sinds maart 2020 zitten we in een uitzonderlijke periode. Een tijd waar – in elk geval bij jongerenorganisaties – geen draaiboeken voor geschreven waren. Dat maakte zeker dat we de eerste maanden moesten zoeken naar wat nu precies onze rol moest zijn. Alles lijkt tijdens een crisis urgent. Alles moet ‘nu’ opgelost worden. Dat vraagt een andere manier van werken. Als jongerenorganisatie moesten we dat zelf uitvogelen. Dat maakt je in het begin soms best onzeker. Maar ik merkte al snel dat ook de ministeries en gemeenten waarmee we werken, voor dezelfde uitdaging stonden: het uitvinden van hoe je nu in deze nieuwe werkelijkheid je werk moet uitvoeren & hoe we in vredesnaam zo effectief mogelijk met elkaar samen konden werken.

De ‘we gaan dit samen oplossen’-sfeer overheerste. Niet alleen tijdens de eerste golf, maar zeker – en eigenlijk in veel grotere mate – tijdens de tweede golf die begon tegen het einde van de zomer van 2020. We wisten eenvoudigweg niet goed hoe we deze crisis te lijf moesten gaan. En dat is zorgelijk. Terugkijkend zijn er daardoor volgens mij niet altijd de juiste beslissingen genomen en veel beslissingen zijn niet op de juiste manier tot stand gekomen. Dat zijn conclusies die ik wel alvast in het begin van dit essay deel, omdat ze belangrijk zijn om in het achterhoofd te houden tijdens het lezen van dit essay.

Dit essay heeft de volgende structuur: ik zal beginnen met mijn reflecties op de verschillende verhoudingen die tijdens deze crisis steeds meer onder druk kwamen te staan en wat dit voor de toekomst kan betekenen. Vervolgens analyseer ik wat in mijn ogen de voor- en nadelen zijn van de wijze waarop het jeugdveld is georganiseerd. Ik zal dit essay eindigen door een aantal geleerde lessen te bespreken en door een aantal aanbevelingen te doen dat ervoor kan zorgen dat er bij beleidsontwikkeling in de toekomst – zowel in crisistijden als in tijden zonder crisis – beter en gelijkwaardiger samengewerkt kan worden tussen de verschillende partijen in het jeugdveld.

### 2. Verhoudingen onder veel grotere druk

De uitdagingen voor jongeren worden steeds groter, maar ook crucialer: ze worden steeds beter zichtbaar. De problemen zijn namelijk niet nieuw. Wetenschappers maar ook jongeren zelf waarschuwen al tijden voor het feit dat de positie van jongeren steeds meer onder druk komt te staan. Dat die positie daadwerkelijk onder druk staat, heeft de coronacrisis pijnlijk blootgelegd. De vragen die overblijven zijn dan ook: hebben we voldoende opgelet wat er precies is gebeurd? Wat hebben we exact gedaan? En hoe willen we in het vervolg hiertegen optreden?

Het klopt dat de coronacrisis ook voor een aantal nieuwe problemen heeft gezorgd, maar bovenal heeft het een spreekwoordelijk vergrootglas gelegd op de structurele problemen

die al lange tijd de jonge generatie parten spelen. De eerste maanden maakten dat pijnlijk duidelijk. In Nederland groeit bijvoorbeeld 1 op de 12 kinderen op in armoede<sup>1</sup>. Dan heb ik het over ruim 300.000 kinderen tot 21 jaar die allesbehalve een zorgeloze jeugd hebben. Deze jongeren groeien op in een huishouden met een inkomen dat onder het 'niet-veel-maar-toereikend'-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau valt. Dit is juist een categorie jongeren waar we ons al langere tijd zorgen over maken.

Laat dit juist de categorie zijn die in de eerste lockdown thuisonderwijs moest volgen, terwijl ze vaak geen of niet goed werkende digitale middelen tot hun beschikking hadden om fatsoenlijk onderwijs te volgen. Dat dit een probleem zou worden, had ik je vooraf op een presenteerblaadje kunnen geven. We hadden dit eerder op kunnen lossen dan we uiteindelijk deden. Of neem scholieren met praktisch opgeleide en/of ouders die de Nederlandse taal niet volledig machtig zijn: die hebben een achterstand opgelopen die anderhalf tot twee keer zo groot is dan bij kinderen met academisch opgeleide ouders<sup>2</sup>. Simpelweg omdat we het zover lieten komen dat ouders zelf grotendeels verantwoordelijk werden voor de begeleiding van hun kinderen toen we de scholen lieten sluiten.

Deze soort statistieken, waarvan er steeds meer naar buiten komen, ruim anderhalf jaar na het uitroepen van de eerste lockdown, verbazen mij totaal niet. Wel roept het een cruciale vraag op: hoe wegen we belangen tegen elkaar af? Want dat is uiteindelijk waar veel van de problemen die je onder jongeren ziet ontstaan, op neer komen. Die vraag over belangen. Dat is een lastige en ingewikkelde vraag omdat het vaak zo is dat die belangen (in elk geval in eerste instantie) haaks staan op belangen van anderen.

### Spanningen tussen belangen in de praktijk

Een heel duidelijk voorbeeld van de verhoudingen en belangen die onder druk komen te staan is de sluiting van de basisscholen in het najaar van 2020. Het aantal besmettingen is dan op basisscholen miniem en uit onderzoeken die op dat moment bekend zijn, blijkt dat kinderen het virus eigenlijk nauwelijks verspreiden. Vooral ouders zijn dan ook verbaasd als ze toch hun kinderen weer thuis les moeten gaan geven. Het is de tweede keer dat scholen worden gesloten sinds het uitbreken van het coronavirus in Nederland. De eerste keer, in maart 2020, werden de scholen gesloten omdat na een oproep van de Federatie

Medisch Specialisten op 14 maart om alle scholen per direct te sluiten, de maatschappelijke druk te groot werd<sup>3</sup>. Ook al had het kabinet op 12 maart nog op advies van het RIVM besloten om de scholen open te houden.

Maar in het najaar van 2020 is het niet de maatschappelijke druk die het kabinet dwingt om de scholen te sluiten, want inmiddels is al bekend dat de impact van onlineonderwijs op leerlingen en leerkrachten groot is. Minister De Jonge zegt daar op 14 december bij de talkshow Beau het volgende over: "De scholen sluiten is ongeveer het laatste wat we zelf wilden. ... [Onlineonderwijs red.] kan tot achterstanden leiden, zeker bij kinderen die toch al meer moeite met leren hebben". Toch besluit het kabinet op basis van het advies van het OMT dat de scholen weer gesloten moeten worden. Maar nu vanwege het gedrag van de ouders: die moeten thuis worden gehouden en door de scholen te sluiten worden ouders min of meer gedwongen om weer thuis te gaan werken en zo minder contacten en reisbewegingen te hebben<sup>4</sup>.

"Het blijkt effectief zo te werken, dat als de basisscholen naar onderwijs op afstand gaan, dat ouders dan beter dat andere advies opvolgen: werk zoveel mogelijk thuis." Aldus minister De Jonge in hetzelfde gesprek bij Beau. Op de vraag of deze maatregel daadwerkelijk het verschil gaat maken, moet de minister het antwoord schuldig blijven. Dat kunnen we namelijk niet per maatregel zo zeggen.

Volgens mij illustreert dit voorbeeld heel duidelijk de permanente balanceeract die het kabinet probeert uit te voeren. Echter is het resultaat hiervan dat de belangen van jongeren ondergeschikt waren in de belangenafweging van het kabinet aan dat andere belang: minder contactmomenten. Ook al is niet bewezen dat het sluiten van de scholen daadwerkelijk het verschil zou maken.

Het effect dat het sluiten van scholen heeft gehad op de kwetsbaarste jongeren, dat weten we inmiddels echter wel. Uit recent onderzoek blijkt dat kwetsbare vmbo-leerlingen door twee lockdowns een leerachterstand hebben opgelopen van een vol schooljaar. Voor vwo-leerlingen valt de schade gelukkig vooralsnog relatief mee.

Uit onderzoek van de eerste voortgangsrapportage van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) blijkt dat vwo-leerlingen

<sup>1</sup> SCP, Armoede in kaart 2019, geraadpleegd via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen/>

<sup>2</sup> Nationaal Cohort Onderzoek, Poster anderhalf jaar COVID-19 crisis, geraadpleegd via [https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/sites/nco/files/media-files/poster\\_minder\\_leergroei\\_covid19\\_crisis\\_okt21\\_o.pdf](https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/sites/nco/files/media-files/poster_minder_leergroei_covid19_crisis_okt21_o.pdf)

<sup>3</sup> Trouw, Dat de scholen een maand geleden sloten, kwam door druk vanuit de samenleving. Hoe groot is die nu? Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/binnenland/dat-de-scholen-een-maand-geleden-sloten-kwam-door-druk-vanuit-de-samenleving-hoe-groot-is-die-nu~bd26dd5d/>

<sup>4</sup> RTL Nieuws, Waarom de basisscholen dicht? Dat komt door het gedrag van ouders. Geraadpleegd via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5203258/basisscholen-dicht-lockdown-ouders-waarom-besmettingen-nauwelijks>

in staat zijn de achterstanden veel sneller in te lopen<sup>5</sup>. Dat het vwo-leerlingen lukt, maar vmbo-leerlingen niet lukt is pijnlijk nieuws. Deze vmbo-leerlingen die nu tegen deze enorme achterstand aankijken, gaan dat de rest van hun leven ongetwijfeld merken. Want dat hele extra jaar, dat haal je niet zomaar in met bijvoorbeeld een zomerschool. Veel scholen geven inmiddels een deel van het bedrag dat ze in het kader van het NPO krijgen uit aan de inhuur van private bijles- en huiswerkbegeleidingsbedrijven, in plaats van het te besteden aan het verbeteren van de kwaliteit van het eigen onderwijs<sup>6</sup>. Dat terwijl er geen toezicht van de Onderwijsinspectie is op de kwaliteit van deze huiswerkinstituten. Ook hier geldt: huiswerk-instituten bieden een oplossing voor een situatie die ontstaan is door het feit dat de kwaliteit van ons onderwijs daalt. Huiswerkinstituten zijn niet de oplossing voor het probleem, ze zorgen er alleen voor dat de effecten minder duidelijk zichtbaar zijn. Het is het plakken van een pleister, om te voorkomen dat de effecten te groot worden. Een duidelijk voorbeeld van een belangenafweging die gemaakt moet zijn.

Hetzelfde zien we in de discussie rondom de avondklok. Heel wat experts waarschuwden dat jongeren door een avondklok en andere lockdownmaatregelen psychisch (nog) meer in de knel zouden komen. Want, zo is hun advies: jongeren hebben sociaal contact nodig voor hun ontwikkeling.

Hoogleraar Neurocognitieve Ontwikkelingspsychologie Eveline Crone stelde dat “de lockdown voor jongeren relatief zwaarder is dan voor ouderen. Gebrek aan structuur en contact kan voor jongeren desastreus zijn”<sup>7</sup>. Dat kan tragische gevolgen hebben op de korte of lange termijn. Ook blijkt uit de Corona Impact Monitor die Motivaction sinds het uitbreken van de coronacrisis in maart 2020 uitvoert, dat het vooral jongeren zijn die zwaar te lijden hebben van de effecten van de lockdown: gevoelens van angst, paniek, boosheid en verveling komen significant vaker onder jongeren tot 25 jaar voor, dan onder andere leeftijdsgroepen<sup>8</sup>.

Voor veel jongeren stond de invoering van een avondklok “gelijk aan het uitoefenen van een ‘nucleaire optie’”, aldus Pieter Paul Verheggen, algemeen directeur van onderzoeksbureau Motivaction. De beslissing om toch een avondklok in te voeren, kwam op een belangrijk moment in de tijd, zeker als we kijken naar de steun voor de maatregelen die het kabinet nam. Uit diezelfde Corona Impact Monitor van Motivaction blijkt namelijk dat hoewel er op dat moment (het onderzoek werd

uitgevoerd in december 2020, tijdens de tweede lockdown) nog steeds een overgrote meerderheid van de jongeren bereid was om de adviezen van de overheid in de strijd tegen het coronavirus op te volgen, dat aantal wel significant lager kwam te liggen dan onder de oudere groepen. Zeker wanneer het gaat over het beperken van sociale activiteiten was er onder jongeren veel minder steun dan onder oudere leeftijdsgroepen. Ook bij deze belangenafweging zien we weer dat de belangen van jongeren ondergeschikt zijn in de uiteindelijke belangenafweging van het kabinet.

### **De rol van belangenbehartigers vanuit jongeren**

Als je ziet dat de belangen van de groep, die onder andere ik moet behartigen, steeds het onderspit delven in deze zo fundamentele discussies, is het heel logisch dat je aan jezelf en je strategie gaat twijfelen. Ook ik begon dus te twijfelen deze periode. Ook in de gesprekken die ik met vertegenwoordigers van andere jongerenorganisaties en organisaties die zich met jongeren bezighouden had, bleef die twijfel steeds meer hangen. Deden we er wel goed aan om constructief te blijven, zoals we dat vanaf het begin van de crisis hadden besloten?

Even tijd om uit te zoomen: als vertegenwoordigers – en zeker voor mij als vertegenwoordiger van de grootste koepel van jongerenorganisaties van Nederland – is er dagelijks sprake van een spanningsveld. De opdracht die wij als vertegenwoordigers van onze leden meekrijgen is namelijk duidelijk: als vertegenwoordigers namens jongeren & jongerenorganisaties moeten we de belangen van jongeren zo optimaal mogelijk behartigen. Is een wet, regel of manier van handelen voor jongeren belemmerend in plaats van dat het in hun voordeel werkt, dan is het aan ons om dat recht te zetten. Dat kan soms tot spanningen leiden, maar we weten over het algemeen hoe we de vraagstukken zo kunnen insteken zodat het meer over het gedeelde belang gaat.

Normaal is het voor ons als belangenbehartigers ook redelijk duidelijk waar en wanneer we van ons moeten laten horen, waar we onze kennis moeten aandragen en waar we moeten zijn om het beleid te verbeteren. Deze crisis zorgde ervoor dat onze gebruikelijke werkwijze en missie flink onder druk kwam te staan. Naast de opdracht om de belangen van jongeren te vertegenwoordigen, kwamen daar namelijk steeds meer de spanningen tussen generaties bij. Dat zagen we rondom maatregelen zoals de lockdown, die feitelijk voor jongeren veel

<sup>5</sup> Nationaal Programma Onderwijs; Eerste voortgangsrapportage. Geraadpleegd via: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2021Z18824&did=2021D40446](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z18824&did=2021D40446)

<sup>6</sup> Trouw, 30 miljoen coronasubsidie via de school naar private bijlesbedrijven. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/onderwijs/30-miljoen-coronasubsidie-via-de-school-naar-private-bijlesbedrijven-b3bfa158/>

<sup>7</sup> NOS, Avondklok beperkt contact, ‘dat kan desastreus zijn voor jongeren’. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2365409-avondklok-beperkt-contact-dat-kan-desastreus-zijn-voor-jongeren>

<sup>8</sup> Motivaction, Avondklok tikkende bom voor jongeren. Geraadpleegd via: <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/avondklok-tikkende-bom-voor-jongeren>



meer gingen om het verliezen van bewegingsvrijheid dan dat dat voor andere generaties het geval was.

Tegen het einde van de zomer van 2020, toen de besmettingen weer stegen, werd die tegenstelling tussen jongeren en andere generaties extra aangewakkerd. Dit dankzij berichten over 'jongeren die het virus van vakantie mee naar huis namen', terwijl volwassenen evengoed in de zomerperiode van 2020 op vakantie gingen<sup>9</sup>. Of zoals RIVM het eind september 2020 in een presentatie in de Tweede Kamer verwoorde aldus de NOS: "Het waren met name de jongeren die in Zuid-Frankrijk en Spanje op vakantie zijn geweest die het virus meebrachten, en het via feesten en studentenhuizen verder verspreidden"<sup>10</sup>. Een boodschap die vervolgens door bijna alle nieuwskanalen ruim werd herhaald. Alleen, wat blijkt? Uit de besmettingen waarvan de GGD's de herkomst konden achterhalen, vonden er 'maar' duizend plaats op vakantie in het buitenland. Dat kwam neer op het feit dat slechts 1,5% van alle besmettingen die in de periode juli tot en met september met zekerheid te herleiden is op reizen en vakantie, bleek uit analyse van de Volkskrant<sup>11</sup>. Daarbij komt dat 10% van de vakanties in Nederland plaatsvond. Ook bleek dat er nieuwe virusstammen waren opgedoken in Rotterdam die in juni nog helemaal niet in Nederland te vinden waren. Ook meegenomen met vakantie? Kan zijn, maar ze kwamen waarschijnlijk uit België en waren waarschijnlijk in een lage frequentie al rondgegaan in Zuid-Nederland voordat het in Rotterdam opgemerkt werd. Marion Koopmans was duidelijk over de aanname van Jaap van Dissel, die inmiddels al overal voor grote krantenkoppen had gezorgd. In de Volkskrant reageerde zij: "je moet oppassen dat je dit niet overinterpreteert. Er zijn nog diepgaandere analyses nodig".

Laten we daarbij duidelijk zijn: juist omdat de maatregelen die het kabinet voorschreef het op dat moment toelieten, gingen mensen in grote getallen op vakantie en naar feestjes toe.

### **Belobbyen van de wetenschap**

Zoals ik eerder al beschreef: wanneer je ziet dat in de besluitvorming de belangen van jongeren haast stevast ondergeschikt blijken aan andere belangen, ga je als belangenbehartigers nadenken over of je nog wel de juiste strategie hebt. Moesten wij ons niet veel duidelijker in de media afzetten tegen besluiten die het kabinet nam, zoals andere sectoren dat steeds meer deden? Want zeker vanaf het einde van de zomer van 2020 zagen we dat steeds meer gebeuren.

We besloten constructief te blijven, omdat we wisten dat nu publiekelijk je tegen het kabinet uitspreken grote gevolgen kon hebben. Zeker als je kijkt naar het draagvlak voor maatregelen. We waren het namelijk niet oneens met het feit dat er maatregelen genomen werden, alleen hadden we graag gezien dat er andere afwegingen waren gemaakt en dus andere typen maatregelen waren gekomen. Maar we kozen er ook voor om niet te proberen om in elke talkshow te komen om het kabinetsbeleid af te kraken, omdat we vonden dat we die spanning tussen leeftijdsgroepen serieus moesten nemen. Als jongeren zetten we ons niet af ten koste van anderen, dus dat mocht nu ook niet in de beeldvorming gebeuren.

Maar wat moet je dan? In normale situaties is onze 'toolbox' om als vertegenwoordigers onze belangen te behartigen best overzichtelijk: we onderhouden contacten met ministeries over beleid dat ontwikkeld wordt, onderhouden goed contact met politici om onze standpunten duidelijk over te brengen en spreken met journalisten om te pogen ons verhaal zo goed mogelijk voor het brede publiek zichtbaar te maken. Allemaal op zichzelf staande instituties die elk weer als autoriteit acteren en waarbij de machtsverhouding en rolverdeling tussen deze drie relatief duidelijk zijn.

Eerder besprak ik al het constante spanningsveld dat tijdens de crisis enorm toenam. Naast de al besproken dilemma's, wil ik daar nog een extra dilemma bij introduceren: het belobbyen van de wetenschap. Gaandeweg deze crisis kwamen we er namelijk achter dat er naast deze drie instituties die hierboven besproken zijn (red. ministeries, politici en de media), er nog een vierde – en soms uiterst effectief – instituut op een voetstuk werd geplaatst: het Outbreak Management Team (OMT). Als belangenbehartiger moet je daar iets mee.

Wetenschap moet te allen tijde betrouwbaar en daarmee onafhankelijk zijn. Echter, iedereen zag dat het kabinetsbeleid sterk leunde op de adviezen vanuit het OMT. Voor de eerste crisisfase is dat zeker begrijpelijk, maar we merkten en zagen vanuit de samenleving – zeker vanaf de tweede golf – steeds meer de roep om meer dan alleen het virologische advies mee te nemen in kabinetsbesluiten. Echter: we bleven dit roepen, maar we zagen van binnenuit dat de adviezen van het OMT vaak zo veel invloed hadden dat alle andere adviezen – hoe wetenschappelijk en goed onderbouwd ze ook waren – met een OMT-advies aan de zijkant konden worden geschoven. Dat schuurde enorm.

<sup>9</sup> SCP, Een jaar met Corona: ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona. Geraadpleegd via: <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/03/03/een-jaar-coronacrisis>

<sup>10</sup> NOS, RIVM: 'Tweede golf uit Spanje en Zuid-Frankrijk naar Nederland gekomen'. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2350764-riavm-tweede-golf-uit-spanje-en-zuid-frankrijk-naar-nederland-gekomen>

<sup>11</sup> Volkskrant, Hebben jonge vakantiegangers de tweede golf echt aangezwengeld? Geraadpleegd via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hebben-jonge-vakantiegangers-de-tweede-golf-echt-aangezwengeld~b71a0a73/>

Wat moet je dan? Als je voor je gevoel op het hoogste bestuurlijke niveau kan praten wat je wilt en met goed onderbouwde voorstellen komt, maar je uiteindelijk iedere keer het onderspit delft? Waar andere branches dat 'gevecht' steeds meer breed uit gingen meten in de media en avond na avond aan talkshowtafels aanschoven om hun punt te maken, is voor jongeren de toegang daartoe beperkt. We hadden andere manieren nodig om ons punt over te brengen. Vanaf september 2020 lukte het al beter om de gesprekken in talkshows te richten op de effecten van dit beleid op jongeren, doordat we steeds meer wetenschappers bereid vonden om ons verhaal vanuit hun eigen expertise te onderschrijven.

Tegelijkertijd zochten we steeds meer contact met individuele leden van het OMT, om beter te begrijpen hoe OMT-adviezen tot stand kwamen. De vraag die ons bezig hield was namelijk: waarom lukt het ons niet om met goed onderbouwde standpunten en steun van wetenschappers de zorgen die we uitten over de effecten van de maatregelen voor en op jongeren 'serius' mee te wegen?

Daarbij merkte ik steeds meer dat de personen binnen het OMT waarmee we steeds beter contact kregen, zelf ook met dezelfde zorgen zaten over jongeren. Ook zij zagen persoonlijk om zich heen hoe veel groter het effect van maatregelen kon zijn voor jongeren, maar daar voor opkomen was niet hun taak. Een intensivist wordt niet gevraagd om plaats te nemen in het OMT vanwege zijn kennis over wat de maatregelen voor effect hebben op de mentale gezondheid, noch op de ontwikkeling van jonge mensen. Een intensivist zit in het OMT om daar kennis in te brengen over de situatie op de IC's en over hoe we ervoor kunnen zorgen dat we het aantal nieuwe IC opnames zoveel mogelijk kunnen beperken. Die neurowetenschappers, psychiaters en pedagogen die onze punten onderschreven en konden onderbouwen met wetenschappelijk bewijs, zaten niet in het OMT.

Doordat we steeds intensiever contact met individuele leden van het OMT hadden, leerden zij onze waarde kennen: we konden hen namelijk vrij direct vertellen wat – los van de wetenschappelijke kant – in de praktijk de effecten waren van maatregelen die het OMT adviseerde. Daardoor bouwden we een vertrouwensband op. Die zorgde ervoor dat we ook met elkaar zaken bespraken die in het OMT aan bod zouden komen.

We hebben op een gegeven moment zelfs de stukken geschreven die leden van het OMT inbrachten tijdens de OMT-vergaderingen. Hoewel die stukken altijd goed wetenschappelijk onderbouwd waren en bulkten van de bewijzen, verschilden die vaak niet zo veel van de stukken en informatie die we in de gesprekken met ambtenaren neerlegden. Het grote verschil: er zat nu een stempel van het OMT op, waardoor het kabinet het bijna altijd overnam. Terwijl wanneer het als ambtelijk stuk ingebracht werd, het vaak niet zo ver

kwam. Dat is dan toch wel een pijnlijke conclusie: de stukken van eigen ambtenaren die op basis van hun contacten met het veld het kabinet van advies moesten voorzien, werden in bepaalde gevallen minder op waarde geschat dan wanneer diezelfde informatie via het OMT werd ingebracht.

### **Besluitvorming binnen het kabinet**

Nu ik toch schrijf over het opvallende gegeven dat ambtelijke stukken soms minder op waarde werden geschat dan OMT-adviezen, is er nog iets anders wat ik in dit essay moet benoemen. Want ik vind dat ik deze olifant in de ruimte moet benoemen. Dit gaat om een van de zaken waar ik – zeker nu ik de afgelopen maanden meer ruimte neem om te reflecteren – steeds vaker in mijn notities vraagtekens bij zet: de besluitvormingsprocessen en de machtsverhoudingen binnen het kabinet.

De ministerraad heeft uiteraard een regelement van orde, waarin de werkwijze van de ministerraad is vastgelegd. In de ministerraad vergaderen en besluiten de ministers onder leiding van de minister-president over het regeringsbeleid. Daarbij staat duidelijk vast in het regelement: er moet eenheid van kabinetsbeleid zijn. Op papier heeft elke minister één stem en als het nodig is dat er gestemd wordt, wordt het besluit bij meerderheid van stemmen gemaakt.

Echter, ik heb van dichtbij meegemaakt dat – hoe goed een voorstel ook kon zijn, en hoeveel afstemming er vooraf was geweest met het gehele veld – als de verantwoordelijke ministers voor het coronabeleid (red. de minister van AZ, de minister van VWS en de minister voor Medische Zorg) het er niet mee eens waren, het voorstel niet door de ministerraad kwam. Dit is vooral het geval geweest binnen het domein onderwijs, maar omdat die besluiten een flink effect hebben gehad op de positie van (kwetsbare) jeugd, moeten we dit niet buiten ogenschouw laten..

Vanuit de jongerenorganisaties op het gebied van onderwijs weet ik hoe vaak de minister van OCW na een ministerraad toch teleurstellend nieuws had in het bestuurlijke overleg dat na de ministerraad plaatsvond. Het is te vaak voorgekomen dat de minister mede moest delen dat iets niet of in elk geval anders ging gebeuren dan dat vooraf met het onderwijsveld was afgestemd. Hier zien we weer die belangenafweging terugkomen, waarbij de belangen van jongeren (bijvoorbeeld meer fysiek onderwijs) uiteindelijk toch niet zwaar genoeg op hebben opgewogen tegen andere belangen.

Hier kon de minister van OCW niet per se iets aan doen. Net als de andere kabinetsleden moest men uiteindelijk samen tot een conclusie komen. Echter is mijn observatie dat machtsverschillen binnen het kabinet in deze fase te groot werden. Ik vind dat dat iets is waar we heel nadrukkelijk naar moeten kijken: hoe vond de besluitvorming plaats en hebben alle ministers aan tafel het

gevoel gehad dat hun stem even zwaar mee heeft gewogen, zoals het regelement van orde van de ministerraad dat voorschrijft? Of was het in de praktijk zo dat de kern van de MCCB (bestaande uit de minister van AZ, minister voor Medische Zorg, de minister van VWS en de minister van J&V) het overwicht hadden in de besluitvorming?

Daarom denk ik dat het belangrijk is dat we deze besluitvorming nader onderzoeken. We moeten met draaiboeken komen waarin we vastleggen hoe we zorgen dat de machtsverhoudingen binnen het kabinet niet te veel verdraaien in crisistijden. Want als het gevolg van een crisis is dat de invloed van individuele ministers die geen onderdeel zijn van de kern van de crisisbestrijding afneemt, terwijl de dossiers waar ze verantwoordelijk voor zijn wel te maken krijgen met de effecten van de besluitvorming, dan kan er nooit sprake zijn van goed afgewogen besluitvorming.

### 3. De voordelen en nadelen van gedecentraliseerde organisatie en hoe je effectief samen kan werken

Het speelveld binnen het domein jeugd is in overgrote mate decentraal georganiseerd: er is weinig landelijke sturing of coördinatie. Dat heeft voor- en nadelen. In dit deel van het essay maak ik een korte analyse van deze voor- en nadelen en hoe we daar het beste mee om kunnen gaan.

#### Georganiseerd samenwerken met het hele jeugdveld

In Nederland is de zorg en begeleiding voor jongeren zo laag mogelijk georganiseerd, met als doel om zo dicht mogelijk bij de daadwerkelijke belevingswereld van jongeren te zitten. Dat zorgt voor veel autonomie en lokale en regionale samenwerkingen. Dat is heel mooi en kan voor veel innovatie zorgen, maar ook op ambtelijk niveau bij het Rijk heb ik tijdens de crisisperiode veel innovatie gezien. Op het gebied van het ophalen van signalen, op het gebied van communicatie, op het gebied van het voorbereiden van beleidsvoorstellen, maar bovenal: op het gebied van het versnellen van besluitvorming.

Laat ik beginnen met het ophalen van signalen. Het al bestaande platform Zorg voor de jeugd werd al snel in gebruik genomen om wekelijks met een grote groep professionals uit de jeugdsector overleg te hebben. Het bood een mogelijkheid om signalen door te geven aan het ministerie van VWS en het gaf ons allemaal de gelegenheid om stil te staan bij wat die signalen betekenden. Het was ook het platform waar het ministerie van VWS in één klap veel van de organisaties in het jeugdveld kon updaten over de laatste stand van zaken. Ook kon men hier feedback vragen op beleid dat het ministerie probeerde te ontwikkelen.

Deze manier van werken kan heel nuttig zijn op de momenten waarop er veel informatie opgehaald moet worden, maar wanneer ik er achteraf op terugkijk, had de samenstelling beter gekund. De samenstelling bestond nu vooral uit organisaties die bezig zijn met jeugdhulp en zorg. Dat is logisch als je kijkt naar de reikwijdte van de directie Jeugd van VWS. De directie Jeugd is namelijk verantwoordelijk voor het stelsel van preventie en jeugdhulp, zoals dat ook is vastgelegd in de Jeugdwet<sup>12</sup>. Maar ontwikkeling van jeugdigen en jongeren is veel meer dan alleen deze nauwe invulling van het domein jeugd. Onder jeugd valt een deel (preventie van) zorg, maar ook andere onderdelen die voor jongeren belangrijk zijn. Het onderwijs werd al meer betrokken bij de Zorg voor de jeugdoverleggen, via medewerkers van OCW. Dat was een goede stap, maar over de positie van 'gewone jongeren' – dus jongeren zonder directe hulpvraag – voor wie het leven een stuk lastiger was geworden, daar ging het onvoldoende over. Voor gesprekken over wat het betekende voor ontwikkelingskansen op de lange termijn, kansen op de arbeidsmarkt, de mate waarin er vertrouwen is in de overheid, daar is de huidige directie Jeugd niet de juiste plek voor. Simpelweg omdat we daar een te nauw kader handteren.

Nederland mag dan misschien een jeugdwet hebben, die gaat enkel en alleen over zorg, strafrecht, reclassering en jeugdbescherming. Dat is eigenlijk een veel te nauwe vorm van kijken naar de positie van jongeren. Als we kijken naar onderzoeken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) dan moeten we concluderen dat Nederland een van de weinige landen is die geen gedefinieerde jeugdstrategie heeft, zo blijkt uit het Youth Stocktaking Report van de OECD.

De OECD geeft verder een duidelijke definitie van een *Youth Care Act*: die omschrijft hoe jeugdhulp, preventie, jeugdbescherming en reclassering moeten worden geregeld. Dat is dus wat we in Nederland de Jeugdwet noemen. Maar volgens de OESO is een *general youth law* een veel meer allesomvattende wettelijk kader dat de belangrijkste belanghebbende en actiegebieden identificeert, voor zowel staatsinstituties als non-gouvernementele organisaties die met en voor jongeren werken<sup>13</sup>. Daar moeten we in Nederland iets mee, als we jongeren echt serieus willen nemen en er een prioriteit van willen maken.

#### Doorbraken forceren

Een van de platformen waar misschien wel het meeste door in werking is gezet, is het ambtelijk doorbraakoverleg dat elke vrijdag plaatsvond. Het overleg, dat in de coronacrisis voorgezeten werd door Erik Gerritsen (toenmalig secretaris-generaal van VWS), was het wekelijkse overleg tussen SG's

<sup>12</sup> Overheid.nl, Directie Jeugd (DJ). Geraadpleegd via: [https://almanak.overheid.nl/99020/Directie\\_Jeugd/](https://almanak.overheid.nl/99020/Directie_Jeugd/)

<sup>13</sup> OECD, Youth Stocktaking Report. Geraadpleegd via: <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>

en DG's van VWS, JenV, BZK, SZW en een gemeentelijke afvaardiging op lokaal niveau waarin oplossingen werden voorgesteld en direct afspraken werden gemaakt over hoe het voorstel versneld in de praktijk uitgevoerd kon worden. De kracht van het overleg zit in het feit dat ambtenaren de ruimte krijgen om een voorstel uit te werken. Vervolgens kon er snel besluitvorming en coördinatie plaatsvinden doordat in het overleg de SG's en DG's van de coördinerende ministeries allemaal aanwezig waren. Doordat ook vertegenwoordigers vanuit gemeenten aangesloten zijn, kunnen ook praktische vragen gesteld worden en aanbevelingen worden gedaan om plannen eenvoudiger uitvoerbaar en implementeerbaar te maken. Dat komt niet alleen de kwaliteit, maar ook de snelheid van beleidsontwikkeling enorm ten goede.

Ook werd de bestaande structuur van de 'Brede Regietafel Sociaal Domein' gebruikt om als bewindslieden van BZK, VWS, SZW, JenV, OCW, een vertegenwoordiging van burgemeesters en wethouders, enkele wetenschappers en ik als vertegenwoordiger van jongeren, periodiek bij elkaar te komen om de sociale gevolgen van de coronacrisis te bespreken. Hierin was een duidelijke link met het ambtelijke doorbraakoverleg. Door de samenstelling en de link met het ambtelijke doorbraakoverleg was het in sommige gevallen mogelijk om snel te kunnen handelen, geld beschikbaar te maken en nieuw beleid snel te laten landen. Hier ging het al vaker over de fundamentele punten die voor jongeren zo belangrijk zijn waaronder autonomie en perspectief op een goede toekomst.

Er zijn dan ook veel mooie en positieve dingen voortgekomen uit deze aanpak. In een paar weken werd er in februari een 'steunpakket' van €200 miljoen ontwikkeld voor sociaal, fysiek en mentaal welbevinden<sup>14</sup>. In korte tijd werd door het Rijk, gemeenten en werkgroepen vol met vertegenwoordigers uit het jeugdveld uitgewerkt hoe dat pakket eruit moest komen te zien. Het pakket hielp om de acute problemen misschien wat te verlichten, maar als ik eerlijk ben, dan was dit steunpakket toch ook een goed voorbeeld van symptoombestrijding: het plakken van pleisters op de wonden die er voor jongeren waren ontstaan. Doordat in de belangenafweging de belangen van jongeren het onderspit delfden omdat de andere belangen die meegewogen zwaarden bleken te wegen, ontstond het probleem dat de problemen op sociaal, fysiek en mentaal vlak bij jongeren extra toenamen. Het steunpakket was de maatregel die we met elkaar moesten bedenken om het leed enigszins te kunnen verzachten.

Toch is het goed geweest dat dit steunpakket er is gekomen, want het heeft ongetwijfeld veel jongeren geholpen. We mogen

ook trots zijn op het feit dat het in zo'n korte tijd is ontwikkeld en is uitgerold.

### **De waarde van domeinoverschrijdend samenwerken**

De directie Samenleving en COVID-19, waarin met multidisciplinaire teams werd gewerkt was de eerste vorm van crisissituatie die daadwerkelijk houdbaar leek. Nog belangrijker: waar ook sociale aspecten beter een plek konden vinden. Ambtenaren met hun wortels in verschillende ministeries werden in teams bij elkaar gezet en kregen per team een eenduidige opdracht mee, bijvoorbeeld op het gebied van jeugd. Dat is een goede ontwikkeling. Waar beleid in Den Haag nog altijd te veel verkokerd wordt ontwikkeld, leven jongeren in de echte wereld. Zonder schotten; een wereld waarin ze van alle verschillende beleidsterreinen effect ondervinden. Dus als je beleid wilt maken dat daadwerkelijk helpt, dan zal je ook alle beleidsterreinen samen moeten voegen en kijken hoe je integraal jongeren daadwerkelijk vooruit kan helpen. Dat is een enorme meerwaarde van de manier waarop de programmadirectie Samenleving en COVID-19 is samengesteld.

Samen met de programmadirectie Samenleving en COVID-19 organiseerde NJR verschillende sessies waarbij we jongeren, bewindspersonen, ambtenaren, wethouders en wetenschappers samen lieten praten over de dilemma's en uitdagingen die jongeren op hun pad kregen. Hierbij stonden de verhalen, het perspectief en de belangen van de jongeren centraal. Die bijeenkomsten waren vaak een echte eyeopener. Voor bewindspersonen, maar ook voor wethouders of ambtenaren. Van die kennisuitwisseling moeten we ook in het vervolg veel meer gebruik gaan maken. Op de momenten dat de sessies een informele sfeer hadden en meer voelden als een 'benen op tafel sessie', krijg je namelijk de ruimte om even verder uit te zoomen dan normaal en met radicalere oplossingen te komen.

Binnen de programmadirectie had men actiegerichte taken. Elk team kreeg een eigen opdracht mee. Bijvoorbeeld: wat is er straks nodig aan herstel en perspectief? Het team kreeg dan de opdracht om daarmee aan de slag te gaan en met een voorstel te komen. Die manier van werken was effectief, omdat er veel autonomie voor het team was en er kon snelheid gemaakt worden, doordat elke opdracht een eigen 'sponsor' binnen het kabinet had: een bewindspersoon waarmee het team snel kon schakelen. Daardoor waren de lijnen kort, en kon er – weer binnen relatief korte termijn – een aanpak voor 'Herstel en perspectief voor de jeugd' worden ontwikkeld. Die agenda heeft twee doelen: de negatieve effecten van de crisis voor jongeren op de korte termijn zoveel mogelijk wegnemen of verzachten en de uitgangspositie van jongeren in de samenleving op langere

<sup>14</sup> VNG, Steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/artikelen/steunpakket-sociaal-en-mentaal-welzijn-en-leefstijl#verdeling>

termijn versterken<sup>15</sup>. Je zou kunnen zeggen dat dit de eerste keer was dat we met elkaar aan de slag gingen met een opzet voor een domeinoverstijgende jeugdstrategie. Al met al kunnen we terugkijken op een goede start, maar om echt serieus de problemen die ontstaan zijn op te lossen is het noodzaak dat er snel een brede jeugdstrategie ontwikkeld gaat worden. Samen met jongeren. Dat we dat serieus en breed aanpakken.

Inspraak van jongeren is daar een belangrijke basis voor, want als we niet met jongeren praten, weten we ook niet voldoende welke problemen we daadwerkelijk op moeten lossen. En vooral: hoe we die problemen op moeten lossen. Tijdens de tweede lockdown ging men in verschillende gemeenten door heel Nederland met jongeren om tafel zitten om te luisteren naar wat er in hen omging, waar zij mee zaten tijdens de Coronacrisis<sup>16</sup>. Dit initiatief, de week van de dialoog genoemd, was om verschillende redenen succesvol. Ten eerste kwamen er veel jongeren op af: zij wilden namelijk gehoord worden. Ook was het enorm waardevol dat bestuurders de dilemma's deelden waar zij mee zaten, alleen al om meer begrip te creëren onder jongeren. Er werden ook veel jongeren bereikt die normaal nooit in contact staan met hun gemeente. De input van de week van de dialoog werd verder meegenomen in het advies dat de werkgroep Perspectief voor jongeren schreef, die onderdeel was van commissie Depla. Een mooi voorbeeld van samenwerking tussen lokale overheden, ondersteund door het Rijk.

#### **Een valkuil van een gedecentraliseerd speelveld**

Vanwege het gedecentraliseerde speelveld, is de aanpak 'Herstel en perspectief voor de jeugd' een raamwerk waarmee het kabinet lokale en regionale partijen in staat wil stellen om te doen wat voor jongeren nodig is. Op alle domeinen (school en werk, inkomen, wonen, welzijn, ondersteuning en het overstijgende onderdeel jongerenparticipatie), is een programma ontwikkeld en komt geld beschikbaar. Dat is zoals ik eerder aangaf positief nieuws. Echter is het nadeel van regionale en lokale uitvoer, dat de kwaliteit daarvan niet overal even goed zal zijn. Daarnaast is de betrokkenheid van jongeren bij beleidsvorming en -uitvoering is ook nog niet in elke gemeente even goed geregeld. Daardoor kunnen potentieel grote verschillen ontstaan: als je het aan regio's of gemeenten overlaat om te beslissen hoe ze precies invulling gaan geven aan het kader wat we met elkaar vormgeven, gaan er natuurlijk verschillen ontstaan. Dat kan goed uitpakken doordat elk gebied heel specifiek kan bepalen hoe zij – op basis van de vraag bij jongeren – dat lokaal invullen. Als dat niet gebeurt, kunnen er grote problemen ontstaan, dat is een grote zorg, zeker als we al jarenlang signaleren dat de verschillen tussen jongeren steeds

groter worden en leiden tot een tweedeling<sup>17</sup>. Daarom moeten we de komende jaren goed blijven monitoren of deze versnipperde uitvoering tot grote regionale verschillen in de kansen voor jongeren gaat leiden.

In een gedecentraliseerd speelveld, kan elke regio en/of gemeente haar eigen invulling geven aan jeugdbeleid. Dat is mooi, want in principe zou het zo moeten zijn dat die invulling perfect aansluit op de behoeften die jongeren hebben in die regio, maar als je landelijk besluit om oplossingen te bedenken en uit te zetten, is een gedecentraliseerd stelsel niet zo handig. Elke regio spreekt namelijk zo zijn eigen taal en heeft eigen prioriteiten. Het Rijk kan in deze situatie de oplossing verzinnen en daar vervolgens geld voor vrijmaken, maar het is uiteindelijk aan de uitvoerders in de regio's en/of gemeenten om dat daadwerkelijk in praktijk te brengen.

Door die decentraliseerde structuur is het ook lastiger om informatie op de juiste plekken te laten landen, juist omdat we merken dat heel veel afhankelijk is van interpersoonlijke relaties. Wanneer men niet het netwerk heeft, is het in deze structuur een stuk lastiger om de op juiste plekken je signalen te laten landen. Daarom moeten we serieus werk maken van een toegankelijker, betere en duidelijkere communicatiestructuur tussen de verschillende lagen van de overheid en organisaties in het jeugdveld. Nog wel belangrijker: die moet een stuk minder afhankelijk zijn van onderlinge relaties, maar juist veel meer op basis van de verschillende rollen die men heeft.

Zo is het voor jongerenorganisaties echt op veel momenten heel lastig geweest om de juiste ingangen en kanalen te vinden om hun verhaal te kunnen doen. Dan heb ik het niet over de grote organisaties die bijna dagelijks contact hebben met het verantwoordelijke ministerie, maar juist over de groep die dat contact voor de Coronacrisis nog niet had terwijl ze wel een belangrijke rol vertegenwoordigen in de gemeenschap. Over die manieren van communicatie moeten met de belangrijke partners betere afspraken worden gemaakt. Zodat we ervoor kunnen zorgen dat signalen in de toekomst – of het nu wel of geen crisistijd is – sneller en effectiever op de juiste plek terecht kan komen.

#### **4. Geleerde lessen en nieuwe opdrachten**

We kunnen de samenleving een hoop verantwoordelijkheid geven. Zeker jongeren kunnen we veel verantwoordelijkheid geven. Daar ben ik van overtuigd. Maar we kunnen mensen alleen maar vragen om eigen verantwoordelijkheid te nemen, als we zorgen dat ze gesteund worden door een stabiele basis. En die basis begint langzamerhand steeds meer af te brokkelen.

<sup>15</sup> Kamerbrief over Herstel en Perspectief voor de Jeugd. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/05/kamerbrief-over-herstel-en-perspectief-voor-de-jeugd>

<sup>16</sup> VNG, De oogst van de week van de dialoog. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-oogst-van-de-week-van-de-dialoog-jongeren.pdf>

<sup>17</sup> AD, SER Jongerenplatform: 'Netwerkmatschappij' leidt tot tweedeling onder jongeren. Geraadpleegd via: <https://www.ad.nl/binnenland/ser-netwerkmatschappij-leidt-tot-tweedeling-onder-jongeren~ab30be3d/>

En je ziet onder jongeren nu meer en meer dat dat veel negatieve gevolgen kan en gaat hebben.

Wanneer je mensen niet laat zien dat je hen daadwerkelijk van waarde schat, raak je ze kwijt. Dat is wat we onder jongeren steeds meer zien gebeuren. Het maakt mij onrustig, omdat ik niet weet welke kant het opgaat. We hebben anderhalf jaar lang jongeren gevraagd om hun eigen verantwoordelijkheid te pakken: om thuis te blijven, ook al liepen jongeren zelf niet veel risico op zwaar ziek worden. Om niet naar die feestjes te gaan of simpelweg bij vrienden op bezoek te gaan, ook al weten we dat het belangrijk is voor hun mentale gesteldheid en sociale vaardigheden. We riepen jongeren op om thuis te blijven, zodat er minder contactmomenten zouden zijn. We riepen jongeren op om zich te laten vaccineren, zodat ze daarna 'veilig' uit konden gaan. Jongeren deden het allemaal. Omdat de overheid het van hen vroeg, maar vooral omdat ze het voor elkaar en voor een ander deden. Een ander die veel vatbaarder en kwetsbaarder was voor het virus.

Maar als je jongeren teleur blijft stellen en hun belangen elke keer het onderspit delven, verliezen jongeren het vertrouwen. Juist nu we jonge mensen nodig hebben om onze samenleving weer op te bouwen is dat onheilspellend. Uit onderzoeken zien we dat jongeren er elke keer slechter vanaf komen. Het SER Jongerenplatform waarschuwde in 2019 al voor het feit dat jongeren de mijlpalen in het leven uitstellen, omdat er zoveel onzekerheid bij is gekomen in hun leven<sup>18</sup>. In januari 2021 kwam de Jongeren Denktank Coronacrisis met een advies, dat meer een oproep was aan het kabinet: 'En nu ... daden'. In het advies roepen we als jongeren het kabinet op om echt zo snel mogelijk met een gedegen plan te komen voor de toekomst van jongeren in Nederland. Door de coronacrisis is hun al zo onzekere positie verder verslechterde nog naast de financiële en mentale reserves die al uitgeput zijn<sup>19</sup>.

Nog meer flexibiliteit vragen van jongeren, terwijl de stabiele basis waar ooit sprake van was steeds meer af blijft brokkelen, is niet eerlijk en zal ook steeds meer weerstand met zich meebrengen. In crisistijden gingen we nog meer vragen van jongeren dan we voorheen al deden. Er zal een moment komen waarop je daadwerkelijk iets voor jongeren terug moet doen. Dit geldt overigens ook voor andere leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld ouderen. Die intergenerationele solidariteit is een groot goed waar we zuinig op moeten zijn. Dat betekent dat we elke generatie soms iets moeten geven, om op andere momenten wat te kunnen nemen.

Zoals ik al stelde: doordat we tijdens de Coronacrisis zo veel van jongeren gevraagd hebben, moet er een moment komen waarop

we daadwerkelijk echt iets doen aan de zorgen en problemen die hen parten spelen. In crisistijden konden we het maken om extra dingen te vragen, maar zodra deze crisis voorbij is wordt het dan ook tijd om wat extra's te gaan geven. Dat zal echt nodig zijn om de positie van een hele generatie stabiliteit te geven. Stabiliteit die al lang geleden zoek is geraakt, maar die o-zo belangrijk is als we willen dat deze generatie zich optimaal kan ontwikkelen. Dat is overigens in het belang van de hele samenleving: deze generatie moet over zo jaar onze economie en vergrijzende samenleving draaiende houden.

### **Hoever mag je als overheid gaan om de samenleving open te houden?**

Dit is een belangrijke vraag. De overheid heeft een zorgtaak. Een taak die men heel serieus moet nemen, zeker in tijden van crisis, maar dat geeft de overheid niet het recht om zonder consultatie ingrijpende beslissingen te nemen die effect hebben op miljoenen mensen. Overleg tussen alle onderdelen die onze maatschappij vormen zijn daarbij cruciaal. Juist ook om ervoor te zorgen dat we met elkaar een publiek debat over belangrijke vragen kunnen voeren. Want dat is enorm belangrijk, zeker als we willen dat er voldoende draagvlak is.

De overheid mag naar mijn mening publiekelijk meer naar voren treden om de vragen te formuleren waar we het maatschappelijke debat over aan moeten gaan. Dat is een rol die het kabinet nu niet altijd even goed heeft gepakt. Daardoor ontstaan er grote maatschappelijke discussies, die eigenlijk niet echt nuttig zijn. Een goed voorbeeld daarvan zien we deze weken gebeuren. Het is begin november 2021, ruim 84% van de bevolking is gevaccineerd, maar de besmettingen stijgen snel en de ziekenhuizen stromen vol.

Die cijfers roepen een hoop vragen op: moeten we echt ervoor kiezen om beleid te ontwikkelen dat alleen gericht is op niet-gevaccineerden? Het kabinet bereidt inmiddels wetsvoorstellen voor die het eventueel mogelijk kunnen maken om gebieden aan te wijzen waar je alleen met een Coronatoegangsbewijs (QR-code) de winkel, het gebedshuis of je werk binnen kan komen. Echter draait de discussie in het publieke debat om het feit of we wel of niet de QR-code moeten laten zien als we als publiek bij een amateurwedstrijd zijn. We hebben het over het feit dat we lang geleden meer hadden moeten investeren in de zorg zodat we de IC-capaciteit op hadden konden schalen. Dat zijn niet de discussies die helpen en die ook het kabinet niet helpen in het maken van daadwerkelijke keuzes. Een overheid moet soms veel meer dan het nu doet, sturen op welke maatschappelijke vragen we onszelf als samenleving moeten stellen. Dat kan ook helpen bij het wegen van de verschillende belangen van de verschillende doelgroepen.

<sup>18</sup> SER Jongerenplatform, Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019. Geraadpleegd via: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/kansen-belemmeringen-jongeren>

<sup>19</sup> JDC, Jongeren Denktank Coronacrisis luidt noodklok bij minister-president Rutte. Geraadpleegd via: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/jongeren-en-nu-daden>

Om de centrale vraag te beantwoorden: de samenleving moeten we zo lang mogelijk openhouden. Maar op het moment dat de korte termijnavoorden niet opwegen tegen de lange termijnavoorden komt het moment dat we moeten besluiten dat we de samenleving niet langer open kunnen houden. Wanneer we te veel lange termijnschade dreigen te veroorzaken (denk bijvoorbeeld aan het uitstellen van operaties), moeten we ernstig overwegen of het openhouden van de samenleving nog wel de juiste strategie is. Echter, daar hebben we naar mijn mening onvoldoende als generaties het publieke debat met elkaar over gevoerd. Daardoor is het nu heel lastig om daar antwoord op te geven.

### Afsluitend

Ik zie het als onze gezamenlijke opdracht om ervoor te zorgen dat we de volgende keer beter beslagen ten ijs gaan komen. Dat betekent dat we de komende jaren heel precies alle besluitvormingsprocessen die tijdens het coronatijdperk hebben plaatsgevonden, moeten analyseren en dat we heel duidelijk moeten monitoren wat de effecten zijn van het gevoerde beleid in alle verschillende regio's.

Beter voorbereid zijn betekent ook dat we de sociale, fysieke en mentale problematiek nooit meer zo ver mogen laten komen als dat nu gebeurde. We hebben in deze crisis meegemaakt hoe heftig dat kan zijn, maar veel van de problemen waar we noodoplossingen voor hebben moeten bedenken, zijn het gevolg van problemen die al langere tijd bestaan. We hebben te maken met een politiek, maar daardoor ook een ambtelijk apparaat, dat steeds vaker reageert op ophef uit de samenleving. Daardoor springen we van probleem naar probleem, maar raken we uit het oog waar het daadwerkelijk om draait: de diepe systemische uitdagingen die er op het domein jeugd op ons liggen te wachten. Dit vraagt wel om snel en adequaat handelen van ons allemaal, willen we voorkomen dat de problemen op het domein niet nog groter worden dan dat ze nu al zijn.

Er is bijvoorbeeld geen eenduidige toekomstgerichte visie op het gebied van jeugd. Waar moeten we naar toe? Welke problemen moeten we daarvoor oplossen? Want er zijn namelijk uitdagingen te over en hoe langer we wachten met het aanpakken van die uitdagingen, des te meer en des te groter ze worden. Dat zijn vragen waar we als samenleving antwoorden voor moeten formuleren. Want zonder duidelijk doel, kan er ook geen weg gebouwd worden om dichterbij dat doel te komen. En anders is – hoe goed bedoelt het ook is – een nieuw stukje beleid om een probleem wat te verzachten niet de manier waarop we daadwerkelijk vooruit gaan komen.

Zoals ik al aangaf: we moeten niet gek opkijken van het feit dat jongeren zich ongehoord voelen en steeds vaker het gevoel hebben dat de overheid er niet voor hen is. Want uiteindelijk bleek dat hun belangen – die van mij en mijn leeftijdsgenoten – elke keer niet opwogen tegen de andere belangen, waardoor het

kabinet zo vaak in ons nadeel besloot. Dat is nu eenmaal een gegeven, maar we moeten dat vertrouwen gaan herstellen. Dat is een belangrijke taak voor de overheid, en dit is een taak die alleen succesvol kunt volbracht kan worden als jongeren gelijkwaardig worden betrokken en het gevoel geeft dat ze daadwerkelijk op waarde worden geschat. Een strategie die samen met jongeren is vormgegeven en die daadwerkelijk werk gaat maken van het versterken van het fundament dat jongeren nodig hebben, gaat daar cruciaal voor zijn.

Tot slot: er is tijdens deze crisis een hoop fout gegaan, maar gelukkig ook een hoop goed. Ik heb heel veel bewondering voor alle ambtenaren die tijdens deze crisis zo intens hard hebben gewerkt en altijd hun best deden om ons zo goed mogelijk daarin mee te nemen. Ook als dat betekende dat ze soms net iets meer prijsgaven over wat ze intern voor moesten bereiden, dan dat we eigenlijk mochten wisten. Dit gebeurde omdat we elkaar leerden vertrouwen en wisten dat we elkaar konden helpen. Als het niet met kennis was, dan om ervoor te zorgen dat de besluiten zo goed mogelijk zouden landen in de uitvoering.

Daar heb ik veel bewondering voor. Laten we vooral nog niet doen alsof deze crisis voorbij is. Dat is helaas nog lang niet het geval, maar ik hoop wel met recht dat we leren van de fouten die we gaandeweg gemaakt hebben. Zodat we ze nooit meer hoeven te maken. Helaas zie ik dat het nu nog te vaak fout gaat. Laten we elkaar daarin ook scherp houden. Dat is in elk geval de belofte die ik maak aan het einde van dit essay. Waar ik iets fout zie gaan, zal ik het benoemen. Omdat ik weet dat we beter kunnen met elkaar. Dat heeft deze crisis mij namelijk bewezen en zal mij altijd bij blijven: waar een wil is, vinden we gezamenlijk een weg om het beter te maken. Ook als er helemaal nog geen pad of richting te vinden is. Dan bouwen we dat gewoon.

### Maurice Knijnenburg

Voorzitter NJR (Nationale Jeugdraad) 2019 – heden

In opdracht van: Directie Covid-19 & Samenleving

Datum: 10-11-2021

*Over Maurice Knijnenburg: Maurice is sinds juli 2019 bestuurslid en sinds juli 2020 voorzitter van NJR, de grootste koepel van bijna 40 aangesloten landelijke jongerenorganisaties in Nederland. NJR is het hét jongeren netwerk van Nederland. Het is de missie van NJR om jongeren te verbinden: met hun eigen sterke punten, met elkaar en met de organisaties die onze wereld vormgeven. NJR is er voor alle jongeren en werkt overal in de maatschappij: van school tot jeugdzorginstelling, van Tweede Kamer tot in achterstandswijk. Als voorzitter van NJR is Maurice daarnaast ook voorzitter van het SER Jongerenplatform en woordvoerder van de Jongeren Denktank Coronacrisis. Maurice is namens NJR ook onderdeel van het samenwerkingsverband Coalitie-Y.*

# Agency als beleidsfilosofie - Micha de Winter

## Over corona-resistente wachtlijsten in de jeugdzorg, vermijdbare avondklokrellen, onnodige schoolsluitingen en de overheid als hoeder van het algemeen belang

Of het doel van het covidbeleid nu het bedwingen van het virus, het bewerkstelligen van groepsimmunitet dan wel een combinatie van beide was, in alle gevallen gaat het om beleid dat topdown aan de burgers van Nederland werd opgelegd. In een acute crisis is dat begrijpelijk en voor de grote meerderheid van de burgers acceptabel. Toch is de houdbaarheidsdatum daarvan beperkt. Begrip en acceptatie bestaan bij de gratie van een handelingsperspectief. Voor iedereen, maar in het bijzonder voor jonge mensen is het van belang te begrijpen wat de dilemma's zijn, de mogelijkheid te hebben om zich daartoe te verhouden en met verantwoordelijken na te denken over beschikbare opties. Toen de sluiting van de basisscholen gedeeltelijk werd opgeheven, kregen de meeste leerlingen (en ouders) een bericht van school waarin stond aan welke regels ze zich dienden te houden om de heropening zo veilig mogelijk te laten verlopen. Op deze manier liet men een uitgelezen kans liggen om actieve betrokkenheid bij het pandemiebeleid te bevorderen. Voor hetzelfde geld had men bijvoorbeeld leerlingen kunnen uitnodigen voor klassengesprekken om met elkaar te brainstormen over een voor iedereen veilige en plezierige manier om weer samen naar school te gaan.

Er is tijdens de pandemie veel gesproken over het belang van de dialoog met de samenleving. Uit recent onderzoek blijkt het vertrouwen van burgers in de overheid behoorlijk af te nemen<sup>1</sup>, en dat heeft in elk geval óók te maken met de niet altijd consistente (en dus vaak onbegrepen) coronabeleidsmaatregelen waarover nauwelijks dialoog met de samenleving is gevoerd. Omdat vertrouwen nu eenmaal een wederkerig proces is, kan het vertrouwen van burgers in de overheid alleen hersteld worden als de overheid zijn burgers weer meer gaat vertrouwen. Ten aanzien van kinderen en jongeren hebben de commissies Halsema en Depla in dit verband sterk gepleit voor een dialoog met de jeugd.<sup>2</sup> Veel van de coronamaatregelen raakte deze groep namelijk direct en hard, terwijl voor hen het ziekterisico niet erg groot was. Bij 'sociale impact' van de corona-crisis en de bijbehorende maatregelen werd al gauw gedacht in termen van risico's en kwetsbaarheid. De problemen die zich bij gezinnen, kinderen en jongeren voordeden waren ook dan ook zeer reëel en vaak schrijnend. De eerste verkenningen van genoemde commissies lieten zien dat de sociale impact van deze crisis zich echter niet beperkte tot risico's van psychosociale aard.

De maatregelen die zijn genomen hadden en hebben ook een belangrijke invloed op het sociaal vertrouwen, op de houding ten opzichte van gezag, op sociale verbondenheid en de ontwikkeling van burgerschap. Het begrip 'agency' speelt daarin een belangrijke rol. Daarmee wordt bedoeld het vermogen en de bereidheid om in een sociale situatie te kunnen en te willen handelen, zowel individueel als gemeenschappelijk. In de acute fase van de coronacrisis is beleid overwegend top-down tot stand gekomen op advies van gezondheidsexperts. Dat is voor de meeste mensen, inclusief kinderen en jongeren begrijpelijk, maar na verloop van tijd kwam deze benadering op gespannen voet te staan met de fundamentele behoefte om een eigen oordeel te kunnen hebben, kritisch te kunnen zijn, zelf initiatieven te nemen, alleen dan wel samen met anderen. Mensen willen graag zoveel mogelijk regie over hun eigen leven voeren, hebben er behoefte aan om gehoord te worden, ertoe te doen. Jonge mensen hebben hoop en perspectief nodig.<sup>3</sup> Dit gevoel van agency is belangrijk voor de ontwikkeling van actief democratisch burgerschap (zelfs een sine qua non!), maar blijkt ook een belangrijke factor te zijn die welbevinden

<sup>1</sup> G. Engbersen et. al (2021). *De Laag Vertrouwen-samenleving. De maatschappelijke impact van Covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Nederland, vijfde meting.* Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

<sup>2</sup> Commissie sociale impact coronamaatregelen, eerste fase o.l.v. burgemeester Halsema, daarna o.l.v. burgemeester Depla. Auteur was lid van beide commissies.

<sup>3</sup> Vgl. M. de Winter (2017). *Pedagogiek over Hoop: het onmiskenbare belang van optimisme in opvoeding en onderwijs.* <https://files.fss.uu.nl/publicaties/Afscheidscollege-Micha-de-Winter-mei-2017.pdf>



en gezondheid bevordert. Het mes snijdt dus aan verschillende kanten.<sup>4</sup>

Tijdens een van zijn persconferenties heeft de minister-president, op instigatie van de commissie Halsema, daadwerkelijk een oproep aan alle kinderen en jongeren in Nederland gedaan om mee te denken over de beleidsmaatregelen. Ook riep hij ouders, leraren, sportcoaches, jongerenwerkers maar ook lokale politici op om de jeugd hiertoe uit te nodigen, ze bij het beleid te betrekken en er serieuze gesprekken met hen over te voeren.<sup>5</sup> De commissie Depla heeft daarna samen met de VNG een uitgebreide serie gesprekken tussen lokale bestuurders en jongeren georganiseerd. Dat is op zichzelf een positieve ontwikkeling die op verschillende locaties ook aantoonbaar heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van kinderen en jongeren bij het beleid. Uit 'de oogst van de dialoog' bleek bijvoorbeeld dat er onder een aanzienlijk deel van de jeugd weliswaar een breed gedragen begrip bestond voor de coronamaatregelen, maar dat er grote behoefte was om zelf bij te dragen aan scheppen van perspectief: hoe kunnen we ervoor zorgen dat er weer fysieke ontmoeting mogelijk is, hoe kunnen we er zelf aan bijdragen dat we weer veilig naar school kunnen, hoe kunnen we de opgelopen achterstanden inhalen, etc.<sup>6,7</sup>

Desondanks werden er met betrekking tot belangrijke thema's rond jeugd en corona ook beleidsmaatregelen bepleit waarmee weliswaar ogenschijnlijk de belangen van jeugd werden behartigd, maar die bij nader inzien toch meer werden ingegeven door politieke dan wel institutionele belangen.

Belangenbehartiging zonder belanghebbenden. Ik wil daarvan drie voorbeelden geven, namelijk (1) de veronderstelde sterke groei van de wachtlijsten voor de jeugd-ggz als gevolg van de lockdown, (2) de avondklokrellen en de vigerende analyses daarvan in politiek en wetenschap, en (3) het sluiten van alle scholen met onmiddellijke ingang in maart 2020. De vraag is wat deze voorbeelden ons leren over de relatie tussen overheid en samenleving in crisistijd, en vooral: hoe overheden en instituties het vertrouwen van (jonge) burgers kunnen versterken en tegelijkertijd het algemeen belang kunnen waarborgen.

## 1. Wachtlijsten in de jeugdzorg bestonden al lang voor de pandemie

Ten tijde van de lockdown werd er via de media veelvuldig gewezen op de sterke toename van mentale problemen bij kinderen en jongeren. Kinderpsychiaters vertelden dat

minderjarigen o.a. meer last hadden van eenzaamheid, angst, boosheid, slaapproblemen en somberheid.<sup>8</sup> Al snel vermengden deze berichten zich met waarschuwend geluiden over groei van de wachtlijsten in de jeugd-ggz, dat kinderen niet geholpen konden worden en dat er een soort intensive care voor jeugdigen met mentale problemen moest komen. Zulke geluiden waren niet alleen te horen vanuit de sector zelf, maar werden bijvoorbeeld ook ondersteund door de Nederlandse Jeugdraad en tal van NGO's. Een breed gedeeld verhaal dus.

In het publieke en politieke debat lijkt bijna iedereen echter alweer te zijn vergeten dat de wachtlijsten in de jeugdzorg al heel lang bestaan. Ze waren zelfs een van de belangrijkste aanleidingen om de jeugdzorg in 2015 te decentraliseren naar de gemeenten. Achtereenvolgende staatssecretarissen en ministers moesten voorafgaand hieraan in de Tweede Kamer verschijnen om zich te verantwoorden over de groei van deze wachtlijsten, ondanks de miljoenen die telkens weer beschikbaar gesteld werden om ze tegen te gaan. Omstreeks 2005 werd er zelfs een speciale regeringscommissaris jeugdzorg benoemd, werd de Operatie Jong op gang gebracht, en vond er een onderzoek door een parlementaire werkgroep plaats.

Eén van de belangrijke oorzaken van die pre-decentralisatie wachtlijsten was te vinden in de selectiemechanismen die in de jeugd-ggz (laten we zeggen het klinisch-psychotherapeutische deel van de jeugdzorg) opgeld deden. Vooral voor jongeren met complexe psychische en sociale problemen uit sociaal zwakke milieus bleken de deuren vaak gesloten, omdat de beschikbare behandelingen niet goed aansloten op hun problematiek of verbale vaardigheden. Bovendien is voor heel wat klinische behandelingsvormen een zekere mate van motivatie vereist, terwijl het ontbreken daarvan nu juist vaak het probleem vormt. Om al deze redenen kwamen zulke gezinnen de jeugd-ggz nauwelijks binnen, en moesten ze een beroep doen op de toch al overvolle intramurale jeugdzorg of kwamen bij de justitiële jeugdzorg terecht.

Een andere belangrijke factor in de vrijwel permanente groei van wachtlijsten is de verdergaande medicalisering in deze sector. De grenzen van wat wij tegenwoordig 'normaal' vinden zijn steeds smaller geworden. Dat leidt als vanzelf tot een sterk groeiend aantal kinderen met wie iets aan de hand is of lijkt. Het gevolg is dat wachtlijsten meer en meer beleidsresistent worden (centralisatie of decentralisatie maakt kennelijk niks uit),

<sup>4</sup> Montreuil & Carnevale geven de volgende definitie: "children's agency could be defined as children's capacity to act deliberately, speak for oneself, and actively reflect on their social worlds, shaping their lives and the lives of others". Montreuil, M. & F. Carnevale (2015). A concept analysis of children's agency within the health literature. *Journal of child health care*, 2016 Dec; 20(4): 503-511. Zie voor dit begrip ook: James, A. (2009). Agency. In: Qvortrup, J et al, eds. *The Palgrave Handbook of Childhood Studies*.

<sup>5</sup> Persconferentie M. Rutte dd. 19-5-2020

<sup>6</sup> <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/jongeren-bij-coronacrisis-betrekken>

<sup>7</sup> Zie VNG Oogst van de dialoog: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-oogst-van-de-week-van-de-dialoog-jongeren.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.ad.nl/binnenland/jeugdhulp-ziet-een-toename-van-suicidaal-gedrag-en-eetstoornissen-door-coronaregels~a65786a2/>

waardoor veel kinderen en gezinnen in achterstandssituaties geen tijdige en goede hulp krijgen.

Covid leek hier vreemd genoeg een welkome ‘oplossing’ te bieden: het verhaal dat wachtlijsten tenminste gedeeltelijk een gevolg waren van de pandemie leek de sector vrij te pleiten van inhoudelijke medeverantwoordelijkheid en legitimeerde de lobby om de decentralisatie terug te draaien. Het pleitte de verschillende overheden vrij van tekortschietend jeugdzorg-beleid, en tenslotte de samenleving van een doorgeschoten maakbaarheidscultus rond de ontwikkeling van kinderen.

De vraag is nu bij wie in deze kwestie het algemeen belang belegd is. Waar en hoe maken we de afweging tussen de noden van gezinnen en kinderen aan de onderkant van de samenleving (bijvoorbeeld als gevolg van de toeslagenaffaire), en, om met psychiater Damiaan Denys te spreken: de behoefte aan psychologische hulp als life-style?<sup>9</sup> Het probleem is dat discussies over jeugdzorg vaak vanuit deelperspectieven wordt gevoerd: van ouders met bijzondere kinderen, van ggz- of onderwijsprofessionals, van zorgaanbieders of verzekeraars, cliëntenorganisaties etc. Wethouders en staatssecretarissen worden bij voortduring geconfronteerd met behartigers van vaak tegengestelde belangen. Ze vertellen dat het hen ontbreekt aan de duidelijk en neutraal afwegingskader. In een wereld die georganiseerd is langs deelperspectieven hebben behartigers van afzonderlijke belangen de neiging steeds alarmistischer te worden, al was het maar uit vrees om onvoldoende publiek gehoor te vinden.

Samenwerking, geven en nemen wordt daarmee in feite ontmoedigd, waardoor het zicht op breed gedragen oplossingen verdwijnt. Covid heeft echter ook een andere kant van deze medaille laten zien. Onderzoek van de eerder genoemde commissie Halsema liet zien dat partijen die voorheen maar nauwelijks tot samenwerking konden komen plots wél intensief gingen samenwerken, bijvoorbeeld waar het ging om leerlingen die tijdens de schoolsluiting buiten beeld waren geraakt. Daar bleken medewerkers van wijkteams en leerplichtambtenaren ineens in staat om barrières, o.a. met betrekking tot privacy, te overbruggen die voorheen vrijwel onoverkomelijk waren.

Kennelijk kan een crisissituatie ons ook helpen de weg naar het algemeen belang terug te vinden; de crisis fungeerde blijkbaar als trigger om knellende protocollen overboord te gooien en gewoon te doen wat er moest gebeuren. De vraag is hoe je zo’n

common sense benadering kunt behouden, ook als de crisis voorbij is.

## 2. Ongehoord en Ongekend: de vermijdbaarheid van de avondklokrellen<sup>10</sup>

“Wat bezielt deze mensen”, vroeg premier Rutte zich af op 25 januari 2021, twee dagen nadat de avondklokrellen waren uitgebroken. Dat was de perfecte vraag, want het gedrag van de relschoppers was vanuit elk denkbaar gezichtspunt -ook van nogal wat relschoppers zelf trouwens- ongehoord en ongekend. Maar helaas bleek de vraag retorisch, want even later zei hij dat we niet moesten gaan zoeken naar diepere sociologische betekenissen ervan, omdat het gewoon om crimineel en volstrekt verwerpelijk gedrag ging.

Toch is het van belang om met enige distantie naar de rellen en de maatschappelijke reacties daarop te kijken. Om herhaling van heftige geweldsuitbarstingen met grote psychologische en materiële schade te voorkomen is het nu eenmaal van groot belang te begrijpen wat de relschoppers bezielde, zonder daarvoor overigens begrip te hoeven opbrengen. Misschien hebben we dan geen sociologische, maar dan op zijn minst toch een pedagogische verklaring nodig die ook richting kan geven aan het handelen ten aanzien van jongeren tijdens een crisis.

In de maatschappelijke reacties op de rellen waren twee soorten moralisme te onderscheiden, gebaseerd op onwrikbare oordelen over goed en kwaad. Het moralisme van de eerste soort zien we -onder het motto ‘law & order’ terug in de vrijwel unanieme veroordeling van de relschoppers door de tweede kamer. Omdat hun feitelijke gedrag elke rechtsstatelijke grens overschreed, was de remedie duidelijk: keihard optreden. Kennelijk was het politiek en maatschappelijk niet meer opportuun om de vraag te stellen waardoor dit ongehoorde en ongekend heftige gedrag werd veroorzaakt. Was het werkelijk de avondklok die de druppel deed overlopen, of zaten er andere motieven achter? Als die vraag in de (sociale) media soms al voorzichtig werd gesteld, waren de reacties niet van de lucht. Het verschil tussen begrijpen en begrip opbrengen was voor velen al een brug te ver.

Het moralisme van de tweede soort duid ik aan als “wij weten hoe het zit”. Dit genre kunnen we bijvoorbeeld aflezen uit de reacties van enkele vooraanstaande sociologen die in de krant betoogden dat de politiek met de rellen een koekje van eigen deeg kreeg. Zo schreef Herman van de Werfhorst dat we de maatschappelijke onrust niet los kunnen zien van het uitkleden van de publieke sector in het afgelopen decennium, van

<sup>9</sup> Evelien van Veen (2021). Psychiater Damiaan Denys: *Psychologische hulp is een lifestyle -ding geworden, wie is er niet in therapie?* Volkskrant 29-10-2021. Hierbij moet uiteraard worden aangetekend dat lang niet alle vragen naar psychologische hulp weggezet mogen worden als luxeproblemen. En zelfs luxe-problemen kunnen natuurlijk grote lijdensdruk veroorzaken. Het gaat er hier echter om dat psychosociale problemen die verbonden zijn met sociale ongelijkheid, schulden, armoede, discriminatie etc. kennelijk minder goed in het discours van de psychologische/psychiatrische hulpverlening passen.

<sup>10</sup> In beknopte versie verschenen als opiniebijdrage in de Volkskrant van 15-3-2021

decentralisatie en bezuinigingen, van het verdwijnen van baanzekerheid en een voor jongeren nauwelijks toegankelijke huizenmarkt.<sup>11</sup> Willem Schinkel ging nog een stapje verder door te betogen dat de vrijwel unanieme veroordeling van het straatgeweld ‘burgerlijk’ is, omdat de relschoppers in feite mensen zijn die zich door de politiek ‘genaaid’ voelen en de onrechtvaardigheid niet langer pikken. Jongeren voelen zich in de steek gelaten, lijden onder structureel racisme en gentrificatie, het onderwijs moest het zelf maar zien te rooien met thuislessen terwijl bedrijven met veel geld gered werden. Kortom: je kon de rellen zien als constructieve politieke arbeid.<sup>12</sup>

Wat mij in beide vormen van moralisme stoorde is vooral de geharnaste betweterij van twee kanten. Een burgemeester vertelde me dat het volgens hem geen enkele zin had om naar de motieven van relschoppers te zoeken, omdat er nu eenmaal mensen zijn die een maandelijks of jaarlijks quotum aan rel-uren nodig hebben. Dat zal vast wel zo zijn, maar rechtvaardigt dat de desinteresse voor mogelijke beweegredenen van alle anderen? En: als jonge mensen zich te buiten gaan aan geweld, dan behoort je je in een rechtsstaat toch af te vragen waarom ze naar dit soort vreselijke middelen grijpen? Hou me ten goede, ook ik vind dat de slachtoffers en de publieke ruimte beter beschermd hadden moeten worden, en dat de relschoppers voor de rechter moeten verschijnen. Maar hen wegzetten als ratten die je eigenlijk alleen maar moet zien te verdelgen, zoals ik op sociale media veelvuldig las, leidt uiteindelijk tot de vernietiging van de democratische rechtsstaat.

Het omgekeerde moralisme van de eerder genoemde sociologen is gebaseerd op een speculatieve waarheid over de beweegredenen van de relschoppers. Bij gebrek aan onderzoek dat ons daar inzicht in zou kunnen verschaffen wordt er een politieke overtuiging gepresenteerd – die ik persoonlijk overigens wel kan navoelen – maar waarvan we in het geheel niet weten of die nu ook daadwerkelijk heeft geleid tot het geweld. Als die relatie zo eenduidig is, waarom waren er dan relatief maar zo weinig relschoppers? Op zijn minst zou er ruimte moeten zijn voor de diversiteit van beweegredenen: maatschappelijke onrechtvaardigheid, lekker rellen zoals hooligans vaak leuk schijnen te vinden, woede vanuit een rechts-populistische overtuiging (de elite verkwanselt de belangen van het blanke ras), complottheorieën etc.

In feite maken de twee moralismen zich schuldig aan dezelfde fout, namelijk dat ze hun oordelen vormen zonder belangstelling voor en dialoog met de groep waarover ze een oordeel vellen, als tuig dan wel als dappere strijders voor rechtvaardigheid. In beide

genres worden de jongeren op één hoop gegooid, staat het feitenvrije oordeel vast, en wordt hen geen stem toegekend.

Wat is nu het belang van het rondstrooien van zulke verhalen? Natuurlijk, het zijn niet op dialoog of feiten gebaseerde politieke duidingen die groepen gelijkgestemden met elkaar verbinden. Dat levert comfort. Het probleem is echter dat ze geen enkel aanknopingspunt bieden voor leren en beleidsvernieuwing. En daar schuilt wat mij betreft nu precies het probleem, dat door Covid en de avondklokken extra zichtbaar is geworden. Het gedrag van jongeren dat door velen als ongehoord en ongekend wordt beoordeeld, vindt zijn basis in het gegeven dat ze in de samenleving letterlijk ongehoord en ongekend zijn. Ik sprak hiervoor al over ‘agency’: door van Nijnatten omschreven als zelf-organiserend vermogen.<sup>13</sup> Wie daartoe onvoldoende de gelegenheid krijgt, en het gevoel heeft niet mee te tellen, kan wegzinken in somberheid of onverschilligheid, dan wel gefrustreerd en woedend worden.

Beide typen reacties van jongeren kwamen we tijdens de pandemie in toenemende mate tegen, en daar moet het beleid zich dus op richten. Betrek niet alleen de goedgebekte vergaderjongeren bij het beleid, maar richt je, met behulp van jongerenwerkers, mentoren en andere vertrouwenspersonen juist op de groep ongehoorde en ongekende jongeren in onze samenleving. Dat is wetenschappelijk bewezen goed voor de mentale gezondheid van de jongeren zelf, én voor hun vertrouwen in politiek en samenleving. Bovendien is het de enige manier om niets- en niemand ontziende geweldsuitbarstingen te voorkomen.

### 3. Overhaaste schoolsluitingen met grote gevolgen

Er is al veel gezegd en geschreven over de sluiting van de scholen vanaf half maart 2020. Duidelijk is dat de besluitvorming over deze zeer verstrekkende maatregel weinig helder en rationeel is verlopen. Terwijl het OMT adviseerde om de scholen open te houden, besloot het kabinet een paar dagen later om het tegendeel te doen. Bezorgde docenten en schoolbestuurders roerden zich in de media: waarom moet heel Nederland bij klachten thuisblijven en worden wij aan al die risico’s blootgesteld; waarom zijn bijeenkomsten met honderd mensen verboden en mogen scholen met honderden leerlingen gewoon openblijven? De V.O. raad was eerst nog tegen sluiting, maar een paar dagen later, vanwege de toenemende druk vanuit docenten en vakbonden toch voor.<sup>14,15</sup> De P.O. raad maakte onder de toenemende druk een zelfde manoeuvre: “*wij kunnen de scholen nog wel open blijven houden, maar zo maakbaar is de wereld niet meer.*”

<sup>11</sup> Volkskrant 27/1/2021

<sup>12</sup> Trouw, 29/1/2021.

<sup>13</sup> C. van Nijnatten (2013). *Children’s Agency, Children’s Welfare. A Dialogical Approach to Child Development, Policy and Practice*. Bristol: Policy Press.

<sup>14</sup> <https://nos.nl/artikel/2336385-hoe-twee-vragen-op-een-artsencongres-tot-sluiting-van-alle-scholen-leidden>

<sup>15</sup> Federatie Medisch Specialisten 14-3-2020 <https://nos.nl/artikel/2327110-federatie-medisch-specialisten-sluit-per-direct-alle-scholen>

Nadat OMT-voorzitter van Dissel op basis van Chinees onderzoek meldde dat kinderen weliswaar het virus kunnen krijgen en nauwelijks volwassenen kunnen besmetten, leek het erop alsof de scholen gewoon open konden blijven. De stemming sloeg volledig om toen op 14 maart 2020 de Federatie van Medisch Specialisten een persbericht naar buiten bracht waarin twijfel werd geuit over de onderbouwing van het kabinetsbesluit om de scholen open te houden. Retorisch vroeg men zich af of het niet beter was het zekere voor het onzekere te nemen en de scholen per direct te sluiten. In de perscommunicatie leek het alsof dit een uiterst dringende aanbeveling was van zo'n 1000 medisch specialisten. In werkelijkheid bleek het om twee artsen te gaan die tijdens een online-symposium van hun federatie vragen hadden gesteld over nut en noodzaak van schoolsluitingen, een thema dat verder tijdens het symposium niet aan de orde was geweest. Op basis van de maatschappelijke onrust die onder invloed van het persbericht ontstond, besloot het kabinet de zondag daarna -in goed overleg met de onderwijssector- dat de scholen toch dicht moesten, naar later bleek voor drie maanden.

In mijn ogen is dit een schoolvoorbeeld van een paniekbesluit met verstrekkende en grotendeels onvoorziene gevolgen. Dan gaat het me niet per se om nut en noodzaak van de enorme hoeveelheid belastinggeld die ter compensatie van de opgelopen achterstanden in het onderwijs is gepompt<sup>16</sup>, maar vooral om de volstrekt tekortschietende afweging van belangen die aan dat besluit ten grondslag heeft gelegen. Ik heb rondom deze besluitvorming geen enkele schriftelijke of mondelinge tekst kunnen ontdekken die inging op de belangen en gevolgen voor leerlingen en studenten. De vraag doet zich voor of dit perspectief überhaupt een rol heeft gespeeld. Zijn er experts gehoord die een wetenschappelijk licht op juist deze invalshoek zouden hebben kunnen werpen? Zijn er pogingen gedaan om met vertegenwoordigers van de doelgroep te praten? In mijn ogen is om te beginnen de verkeerde vraag aan de orde geweest. Die luidde namelijk of de scholen dicht dan wel open moesten. Vanuit een maatschappelijk en pedagogisch perspectief had die vraag echter moeten zijn: welke maatregelen moeten er worden genomen zodat scholen en onderwijsinstellingen veilig kunnen blijven functioneren? Welke rol kunnen leerlingen, ouders en studenten daar zelf in spelen?

## Conclusies

De centrale vraag in dit essay was hoe overheid en instituties ten tijde van crisis enerzijds het vertrouwen van (jonge) burgers kunnen bevorderen, terwijl ze tegelijkertijd tot taak hebben het algemeen belang te waarborgen en dus lang niet altijd alle belangen en behoeften kunnen honoreren.

Het beste antwoord dat ik kan geven op basis van de voorbeelden die ik hier de revue heb laten passeren luidt: (1) door ruimte te geven aan agency van burgers, in dit geval jonge burgers. En (2) door volkomen transparant te zijn over de afweging van belangen die nu eenmaal gemaakt moet worden als er besluiten moeten worden genomen. Het zou ook heel goed zijn om dergelijke afwegingen met kinderen en jongeren uit alle lagen van de samenleving te bediscussiëren.

Ten aanzien van de *zorg voor het mentale welbevinden* van kinderen en jongeren ten tijde van de lockdowns kunnen we vaststellen dat er in publiciteit en politiek wel een erg grote nadruk lag op internaliserende ggz-problematiek, zoals depressies, eenzaamheid, eetstoornissen en zelfbeschadiging. Dat zijn weliswaar ernstige problemen, maar dekken lang niet het hele domein van psychische en sociale problemen die jongeren ondervonden als gevolg van de pandemie. De vele gezinnen die bijvoorbeeld in moeilijkheden kwamen door armoede, baanverlies, schulden, oplopende stress en gedragsproblemen als gevolg van sluiting van scholen, buurthuizen en sportverenigingen bleven grotendeels buiten beeld en kwamen nauwelijks aan het woord. Met andere woorden: er was wel veel belangenbehartiging voor een relatief klein deel van de jeugd, en bijzonder weinig voor een waarschijnlijk veel grotere groep. Deze onevenwichtigheid representeert al langer bestaande sociale tegenstellingen die door de coronacrisis extra verscherpt zijn.

Werken aan vertrouwen, ook van jeugd uit het minst welvarende deel van de samenleving, vereist in dit licht dat nadrukkelijk ook hun belangen meegewogen worden. Aan hulpverleningsorganisaties moet dan ook gevraagd worden in hoeverre hun inspanningen rechtvaardig over gezinnen en jeugdigen uit alle strata van de in Nederlandse samenleving verdeeld zijn. Mij lijkt dat zelfs een eis die bij subsidiëring van jeugdhulporganisaties -inclusief de jeugd-ggz- gesteld zou moeten worden. En verder zijn er expliciete inspanningen nodig om ook de jeugd uit deze doelgroepen nadrukkelijk aan het woord te laten. Het is al veel langer bekend dat het jongerenorganisaties (w.o. jeugdgraden, scholierenverbonden etc.) maar moeilijk lukt om ook jeugd in achterstandssituaties actief te betrekken en te vertegenwoordigen. Het bevorderen van de agency van deze jongeren vereist inzet van vertrouwenspersonen uit de eigen gemeenschappen, mentoren, jongerenwerkers etc.

Hoe je het ook wendt of keert, er zijn teveel jonge burgers in Nederland die zich ongekeerd en ongehoord voelen. Door de *avondklokrellen* is pijnlijk duidelijk geworden dat dit kan leiden tot ongehoord en ongekeerd gewelddadig gedrag. Kennelijk zijn we in de samenleving met al onze sociale professionals, docenten,

<sup>16</sup> Zie het NP Onderwijs voor herstel en ontwikkeling van het onderwijs tijdens en na corona; <https://www.nponderwijs.nl/>

overheidsfunctionarissen en wetenschappelijk onderzoekers<sup>17</sup> onvoldoende in staat gebleken om de verbinding met deze groep tot stand te brengen en te onderhouden. Om tot eerlijke en rechtvaardige belangenafweging te komen, bijvoorbeeld als het gaat om beleidsmaatregelen tijdens een pandemie, is het noodzakelijk om actief de dialoog met deze groepen op te zoeken, hoe lastig dat soms ook is. Om vertrouwen te herstellen is expliciet beleid nodig, gericht op het ruimte bieden aan agency in deze groepen. Toekenning van overheidssubsidies, bijvoorbeeld in de sociale sector, maar ook als het gaat om wetenschappelijk jeugdonderzoek, zou langs deze meetlat moeten worden gelegd. Want vanzelf gaat het herstel van vertrouwen en agency niet.

De *schoolsluitingen* van maart 2020 onderstrepen de stelling dat we moeten leren om juist in tijden van crisis tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen. Hier is onder politieke en maatschappelijke druk niet alleen het belang van een hele generatie onvoldoende meegewogen in de besluitvorming, maar ook is die afweging niet transparant geweest. Als je dokters aan het roer zet zullen deze vooral geneigd zijn te adviseren vanuit een perspectief waar ze verstand van hebben: van besmetting en IC-bezetting. Psychosociale, onderwijskundige, pedagogische en maatschappelijke effecten van beleid (en daarmee kinderen en jongeren) waren in deze afweging de grote verliezers.

Dat moet anders. Maak als overheid en politiek duidelijk welke belangen er tegen elkaar afgewogen moeten worden en hoe die afweging plaatsvindt. De selectie van experts definieert (en beperkt) in belangrijke mate de richting en reikwijdte van de beleidsadviezen. Wees alert op het stellen van de goede vragen. 'Moeten de scholen open of dicht' bleek een blikvernauwende vraag die tal van andere mogelijkheden onbenut liet. Zoals de vraag wat er allemaal nodig zou zijn om kinderdagverblijven, scholen en universiteiten veilig open te kunnen houden. Dat zijn vragen die een beroep doen op de agency binnen de civil society. Juist het actief aanspreken en benutten van die krachten kan het vertrouwen van jonge burgers in de overheid versterken.

Agency, eigen regie, zelf-organiserend vermogen en belangenbehartiging zijn in onze samenleving niet gelijkelijk verdeeld. Sommige groepen kunnen veel beter voor zichzelf opkomen dan anderen, en dat geldt ook voor kinderen en jongeren. Groeiende sociale segregatie leidt een verminderd vertrouwen in de democratische rechtsstaat, tot polarisatie en mogelijk tot radicalisering van jongeren. Tijdens de covid-crisis lijken de scheidslijnen in de samenleving te zijn verscherpt. Dat is een gevaarlijke ontwikkeling.

Het is in het algemeen belang van alle burgers in Nederland dat dit aspect hoog op de agenda komt. De vraag doet zich echter voor waar deze urgente maatschappelijke kwestie eigenlijk is beledigd. Bestaat daar beleid over, is daar iemand verantwoordelijk voor? Kennen we instituties die het versterken van sociale cohesie tot doel hebben?

Moet er een in een nieuw kabinet een minister voor sociale samenhang komen? Ja!

**Prof.dr. Micha de Winter**

Emeritus Hoogleraar Maatschappelijke Opvoedingsvraagstukken  
Universiteit Utrecht

---

<sup>17</sup> Wilma Vollebergh laat in haar afscheidsrede als hoogleraar jeugdstudies zien dat dit onderzoeksgebied de gevolgen van sociale ongelijkheid op de ontwikkeling, kansen en mogelijkheden van de jeugd grotendeels genegeerd heeft. Zie W. Vollebergh (2021). *De tijd van je leven. Jong zijn in Nederland in de afgelopen vijftig jaar*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen.

# Yossarian leeft. De onderwijspraktijk in tijden van Corona

- Arnold Jonk

**Op donderdag 12 maart 2020 zat ik in busje richting Den Haag, samen met de Amsterdamse wethouder van onderwijs, een collega-bestuurder, ambtelijke ondersteuning en een filmploeg van de documentaireserie Klassen. Het was een flink busje. We hadden een afspraak met de ministers van Onderwijs omdat we probeerden een extra toelage los te krijgen voor de Amsterdamse leerkrachten. Het lerarentekort liep al een jaar gierend uit de hand, en we zochten naar manieren om de tekorten eerlijker te verdelen binnen de regio en tussen de regio's. De hele dag namen we aan dat de afspraak zou worden afgezegd. De besmettingen waren snel aan het oplopen. Leerkrachten, ouders en schoolleiders werden in toenemende mate onrustig of boos. In Duitsland sloten de scholen, overal ter wereld was daar sprake van.**

De afspraak werd niet afgezegd, dus daar reden we. We hielden onderweg een goed oog op onze telefoons, zo overtuigd we waren dat we halverwege rechtsomkeert konden maken. Inmiddels was duidelijk dat op dat moment het Kabinet over maatregelen aan het vergaderen was. Aangekomen bij het ministerie van OCW, mochten we iets van drie kwartier wachten. De ministers waren in de Trêveszaal, maar konden ieder moment aankomen. Het had iets surreëls.

De weken ervoor waren krankzinnig hectisch. De allereerste besmetting die aan een Nederlandse basisschool was gerelateerd, was twee weken eerder gesignaleerd. Het ging om een moeder wiens kind op een van de scholen van mijn bestuur les volgt. De ochtend voordat haar besmetting was geconstateerd, had ze nog als leesmoeder in een groep opgetreden. Een absurde samenloop van omstandigheden, maar zo gaat dat in de onderwijspraktijk. Een hele grote school, met uiterst mondige ouders en een onderwijsconcept die permanente uitwisseling (en dus risico's op blootstelling) maximaliseert.

De hele dag vragen, waarop geen antwoord was. En ook niemand te vinden was die antwoorden kon of wou geven. Het was zoeken en tasten in gesprekken met de GGD. We kregen wel veel sterkte toegewenst. Ook van het departement.

En dan nu ineens de stilte en ontspanning van de bewindslieden-vleugel van OCW. Een afgesloten verdieping, met bodes en topambtenaren. In de wachtruimte hangt een kunstwerk van Maarten Baas. Het is een klok, waarop de wijzers bestaan uit afval. Dit afval wordt permanent rond geschoven door twee werkers. Een metaforisch kunstwerk voor het Nederlandse onderwijsbeleid, hoewel het vermoedelijk niet met die bedoeling is opgehangen.

De bewindspersonen arriveerden, en we begonnen welgemoed aan het gesprek over het lerarentekort en onze ambities. Tussendoor vertelden de bewindspersonen dat de scholen gewoon open bleven.

Mijn collegebestuurder en ik keken elkaar aan, en zeiden: 'dat gaat natuurlijk niet'. We hadden het niet voor mogelijk gehouden, om een zo evident onhoudbaar besluit te nemen. Maar toch gebeurde het. Op de terugweg naar Amsterdam, hoorde we in de persconferentie de minister president opgewekt vertellen dat de scholen gelukkig open bleven.

Dat was op donderdag. Op vrijdag begonnen de eerste scholen al te sluiten. Het aantal gesloten groepen liep snel op. Steeds meer leerkrachten en schoolleiders bleven weg, of moesten thuis blijven. Dat was ook zo voor leerlingen. Een bestuur voor speciaal onderwijs nam zelf al het besluit maandag niet meer open te gaan. Het onderwijs was niet meer te organiseren. De Amsterdamse schoolbesturen maakten met elkaar de afspraak zondagochtend bij elkaar te komen, om een gezamenlijke knoop door te hakken over de vraag of de scholen maandag open zouden gaan. Daar rekenden we niet op. Vrijdagmiddag bezweerde het Kabinet nog dat de scholen gewoon open zouden blijven, omdat anders de maatschappelijke ontwrichting te groot zou zijn.

In dat weekend buitelden de verschillende deskundigen over elkaar heen. Veel aandacht kreeg een opvatting van de vereniging van medisch specialisten, dat open houden van scholen onverantwoordelijk was. Sociale media gingen er los op, zeker over de koppigheid waarmee de Nederlandse overheid tewerk leek te gaan in contrast met het buitenland.

Dat was voor ons interessante context, maar eigenlijk was dat allemaal ruis. Als schoolbestuurder constateerde ik dat hoe ik er ook zelf over dacht, het was allemaal irrelevant. Collega's deden dat ook. We waren er snel uit, we gingen sowieso dicht. Het onderwijs was door een gebrek aan leerlingen en leerkrachten die met elkaar in het schoolgebouw zouden zijn, gewoon niet meer betekenisvol organiseerbaar. En dus moesten de scholen fysiek sluiten, en overgaan op afstandsonderwijs. Het was de enige vorm die nog denkbaar was.

Op zondag aan het eind van de dag trok het Kabinet die conclusie ook. Maar ons persbericht en alle brieven stonden al klaar. Een wakkere journalist van Het Parool had het al opgesnoven en op de website gezet, met een hoop verontruste telefoontjes tot gevolg. Als het Kabinet had willen doorzetten met het open houden van de scholen hadden we ons daar in Amsterdam niks van aangetrokken. Uit contacten met besturen in andere grote steden bleek hetzelfde. Niet uit balorigheid, of een eigen medische opvatting, maar uit overmacht.

Logisch of normaal is dat natuurlijk niet. Scholen die met elkaar bedenken te sluiten, los van een besluit van de nationale overheid. In crisistijd. Waar haal je als schoolbestuurder het idee vandaan dat je die positie kunt innemen?

### **Decentralisatie van besluitvorming en uitvoering**

De kern van het Nederlandse onderwijs is natuurlijk artikel 23. 'Het geven van onderwijs staat vrij,' staat daar geschreven.<sup>1</sup> Tegelijkertijd heeft het onderwijs de aanhoudende zorg van de regering.

Een principiële vraag bij het onderwijs is tot welk domein het behoort. Is het onderdeel van de staat, of hoort het bij het gezin? Wordt je tot burger opgevoed, langs gezamenlijk geaccepteerde normen? Of is de school een uitdrukking van de identiteit die je al via je ouders gekregen hebt?

In de primaire vormgeving van ons onderwijs is het antwoord op die vraag heel helder gegeven: het onderwijs hoort bij de opvoeding. Wie niet tevreden is met het onderwijsaanbod in zijn omgeving, mag een nieuwe school beginnen. Het geven van onderwijs is immers vrij. Vrije schoolkeuze hoort vervolgens logischerwijze bij dat principe.

Dat uitgangspunt is tamelijk consequent doorgevoerd in de governance van ons onderwijs. Geld volgt daarin leerlingen. Wie twee keer zoveel leerlingen trekt, krijgt grofweg twee keer zoveel geld. Aan capaciteitsbesteding doet de overheid niet. Te weinig leerlingen? School dicht. Scholen geven hun eigen bestuur vorm. Interventie daarin is buitengewoon moeizaam.

Die aanhoudende zorg van de overheid wordt voornamelijk vormgegeven door het verzorging van bekostiging waarmee kwaliteit goed onderwijs gegeven zou moeten kunnen worden. Althans in theorie. En daarnaast stelt de wet allerlei eisen waarop een school moet voldoen, kom voor bekostiging in aanmerking te komen. De onderwijsinspectie onderzoekt vervolgens of scholen aan die eisen voldoen. Als dat niet zo is, is het aan de school zelf om tot verbetering te komen.

Deze vormgeving van het Nederlandse onderwijs is echt anders dan wat in andere landen gebruikelijk is. Wanneer buitenlandse delegaties ons land bezoeken, duurt het altijd heel lang voordat ze echt geloven hoeveel autonomie scholen en besturen in dit land hebben. Het duurt lang, omdat het echt even duurt voordat ze geloven dat ze het goed gehoord hebben en dat het niet ligt aan problemen in de vertaling. Zo zit het dus echt.

Deze andere vormgeving heeft voor een aantal unieke karakteristieken gezorgd. Zo is nergens ter wereld zo'n rijke variëteit van publiek gefinancierde scholen te vinden. Schoolkeuze heeft in Nederland betekenis. Er is echt een wereld van verschil tussen een op antroposofische leest geschoeide vrije school, en de joods orthodoxe school die daar vlakbij te vinden is. Dat zijn scholen die in bijna niets op elkaar lijken, behalve dat ze gelijk worden gefinancierd en dezelfde inspecteurs op bezoek krijgen.

Die variëteit aan scholen zorgt ook voor een enorme segregatie van ons onderwijs. We associeren termen als segregatie met landen als de Verenigde Staten, maar de segregatie is in Nederland hoger. En dat komt echt niet alleen door de woonsegregatie. De schoolsegregatie is overal flink hoger dan de woonsegregatie. Dit is een gevolg van vrije schoolkeuze, en het uitgesorteerde karakter van veel scholen die een zelfversterkend effect op die schoolkeuze hebben.

Scholen aan de inhoudelijke uiteinden van ons spectrum zoeken de grenzen van wat nog mag binnen de wetgeving en daarin vastgelegde vrijheid van onderwijs op. De grens die de onderwijsinspectie aangeeft gaat vooral de vraag: 'mag het?'. En niet over de vraag: 'Is het goed?' Want die laatste vraag is aan de school.

Bij discussies over aanpassen van de onderwijswetten in de Tweede Kamer, is dit dan ook de belangrijkste vraag die aan de orde komt: als we de wet aanscherpen, botst dat dan niet teveel met de vrijheid van onderwijs? Vaak loopt zo'n vraag dwars door een meer inhoudelijke discussie heen.

Al jaren daalt het niveau van het Nederlandse onderwijs, als je naar internationaal vergelijkende toetsen kijkt<sup>2</sup>. Op iedere

<sup>1</sup> De aardigste en toegankelijkste beschrijving van het Nederlandse onderwijssysteem is zonder twijfel die van Piet de Rooy: Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland, Wereldbibliotheek (2018)

<sup>2</sup> Uitmendend jaarlijks geboekstaafd door de Inspectie van het Onderwijs in de Staat van het Onderwijs. Elk van de laatste zes edities geeft een prima overzicht.

individuele toets veel af te dingen, vanzelf, maar als alle toetsen in dezelfde richting beginnen te wijzen wordt het zaak toch een beetje op te gaan letten. De resultaten van de laatste twee decennia vragen om bijsturing. Hoe je gebakken bent, bepaalt welke terminologie je daarbij graag hanteert. Is het onderwijs in crisis? Gaat het goed, maar kan het altijd een beetje beter? Is er een noodplan nodig, of zelfs een deltaplan? Er is eigenlijk niemand te vinden die beweert dat het lekker loopt.

De kwaliteit van ons onderwijs moet beter. Daar is in de Nederlandse context helaas ontzettend moeilijk iets aan te doen. Een nationaal curriculum hebben we niet, we hebben vrij vaag geformuleerde kerndoelen. Er is ook geen nationaal ontwikkelde opleiding voor leerkrachten. Daar gaan de HBO's en universiteiten natuurlijk zelf over. Geld wordt zo generiek mogelijk uitgestrooid, en wordt niet verbonden aan afdwingbare doelen.

Beleid tot verbetering is dan al snel niet meer dan wat folders met inspirerende voorbeelden van die ene school met een bevlogen schoolleider en intimiderend erudiete adjunct waar het leesonderwijs in een paar jaar tijd is verbeterd. 'Zo kan het ook, zet hem op!'

Waarna een paar jaar later helaas moet worden geconstateerd dat het eerdere leesoffensief is mislukt, maar dat nu met de inzet van een aantal bekende Nederlanders die graag hun kleinkinderen voorlezen heus anders zal gaan. Ik chargeer. Maar helaas slechts lichtjes.

Beleidsdiscussies over het Nederlandse onderwijs gaan niet over onderwijs, maar over financiering en aansturing van onderwijsinstellingen. Er wordt in de Tweede Kamer niet gesproken over de vraag hoe goed onderwijs er uit ziet. Wat het curriculum moet zijn, hoe de opleiding eruit hoort te zien, welke resultaten verwacht mogen worden tegen welke bekostiging. Er wordt wel ontzettend veel gesproken over wie dat mag bepalen. De leerkracht? De schoolleider? De bestuurder? Of toch de overheid?

Het ministerie van Onderwijs heeft ook geen implementatieorganisatie, waar beleid wordt voorbereid of wordt uitgevoerd. Er is slechts DUO, dat de bekostiging regelt. Verder een bonte maar tamelijk kleine verzameling van organisaties die met wat subsidiegeld vrijblijvend de boel mogen stimuleren.<sup>3</sup>

De praktijk van ons onderwijs is een vergaande decentralisatie. Mensen die in het onderwijs werken, vinden primair dat niemand zich met hun werk moet bemoeien. Dat geldt overigens niet alleen voor de minister, nee het idee van autonomie strekt zich ook uit tot de in de wetgeving bedachte eindverantwoordelijke:

de bestuurder. Ook de bestuurder hoort zich niet met onderwijs te bemoeien.

Eens in de zoveel jaar wordt de overhead in het primair onderwijs onderzocht. ITS deed het in 2011, Berenschot in 2016. En natuurlijk is de term overhead heel gevoelig voor definities. Reken je de schoolleider ertoe? Maar hoe er ook gekeken wordt, de overhead in het onderwijs is laag en nergens zo laag als in het basisonderwijs.

Om het even praktisch te maken. De onderwijsstichting waar ik bestuurder van ben geeft les aan ongeveer 6000 leerlingen. Dat is zo'n 11% van de leerlingen van Amsterdam en daarmee zo'n 1 op de 200 leerlingen in Nederland. Niet de grootste onderwijsstichting van het land, maar ook zeker geen kleine. Bij ons werken zo'n 700 mensen, 500 fte. Ruim 12 fte werkt op het bestuurskantoor (en daar hoor ik dus bij). De overhead op stichtingsniveau is 2,5%. En daar zit alles in. De salarisbetaling, onze gebouwen, de controller, HR. Onze stichting telt dan ook nauwelijks beleidscapaciteit, en dat wordt ook niet voor nodig gehouden. De scholen gaan immers zelf over het onderwijs. Het onderwijs kent een sterke cultuur waarin iedere euro die niet voor de klas staat, een verspilde euro is. In de praktijk leidt dit vaak tot hele lage beleidscapaciteit, gebrekkige HR en het klassieke beeld van de leerkrachten die zelf in alle vroegte kopietjes maken en de directeur die zelf het vuilnis buiten zet. Waren het maar achterhaalde beelden.

De consequentie is echter wel dat het beleidsvoerende en implementerende vermogen dat ontbreekt op het ministerie van Onderwijs, niet op een ander niveau wèl aanwezig is. Dus toen een aantal jaar geleden Frank Kalshoven van de Argumentenfabriek wou werken aan een intersectoraal publiek project, en hij belde met de vraag wie in Nederland nu eigenlijk beroepsmatig bezig was onderwijsbeleid op een ander dan heel praktisch niveau, ik redelijk met mijn mond vol tanden stond. Dergelijke functies bestaan niet in Nederland. Het ministerie doet er niet aan, gemeenten niet, en onderwijsstichtingen doen het ook niet.

Individuele scholen werken aan de verbetering van het onderwijs in hun context, binnen de bestaande randvoorwaarden. Maar het zijn er, in het basisonderwijs, 6000. En vrijwel geen van die scholen heeft een zodanige schaal dat ze impact op het onderwijssysteem als geheel kan hebben.

Daarmee is ons onderwijssysteem zeer geschikt voor, en goed in, kleine vormen van adaptatie. Maar systeemverandering, grote innovatie of publiek noodzakelijke koerswijzigingen zijn uiterst moeilijk vorm te geven.

<sup>3</sup> De oratie van Edith Hooge "Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties", TIAS (2012) bevat een plaatje waarin zo'n beetje alle organisaties rondom het onderwijs in beeld worden gebracht.



Daar is in het verleden wel vaker de term beleidsresistentie opgeplakt, hoewel het vraag is of dat een accurate beschrijving van het onderwijs is. Als er weinig beleid wordt gevoerd of uitgetoet, is er dan wel sprake van resistentie?<sup>4</sup>

Hoe houdt zo'n systeem zich in crisistijd? En leren ervaringen in crisistijd eigenlijk iets over hoe het systeem zich ook buiten die crisis zou kunnen verbeteren?

### Eerste sluiting

De eerste fysieke sluiting van de scholen verliep behoorlijk chaotisch. Zondag 15 maart 2020 aan het eind van de middag hoorden we formeel dat de scholen de dag erna allemaal dicht moesten. Aan het begin van de middag hadden we dat zelf al besloten en in gang gezet. Het Kabinet verbond er een termijn van drie weken aan. We moesten dus, zo spoedig mogelijk, overgaan op afstandsonderwijs. Gedurende de avond kwamen we erachter dat scholen, en niet de kinderopvang, ook verantwoordelijk bleken te zijn gemaakt voor de opvang van ouders in cruciale beroepen. Dat was even schrikken.

Leerkrachten, die de overstap naar afstandsonderwijs moesten bedenken en vervolgens uitvoeren, moesten ook de kinderen van ouders in cruciale beroepen gaan opvangen. Dat is lastig in één persoon te combineren, dus zouden hier schema's op schoolniveau moeten worden gemaakt, ouders uitgevraagd etc. Ook was er de vraag wie dit allemaal zou moeten controleren. En, nogal relevant, bleek die lijst met cruciale beroepen nogal voor veel interpretaties vatbaar.

Nu is op zichzelf het goed te begrijpen dat een sluiting per direct ingaat. De boodschap 'vanaf maandag over twee weken is de school onveilig' is lastig communiceerbaar. Daar gaan leerkrachten en ouders direct naar handelen, en dat is terecht. Het zou echter wel wat handiger zijn geweest als op vrijdagmiddag de boodschap kwam dat per maandag de school fysiek sluit. Dat had in ieder geval twee extra dagen opgeleverd om verhelderende vragen te kunnen beantwoorden.

Een vrij vage definitie van de lijst met cruciale beroepen en zelfs vitale sectoren, zet de relatie tussen ouders en de school op scherp. Dat zou een repeterend mechanisme blijken. De meest gestelde vraag tussen de schoolleiders en onderwijsbestuurders die dagen was dan ook: 'Weten ze wel wat wij elke dag doen? Weten die mensen iets van een school? Denken ze na?'

De zichtbaarheid van belangenorganisaties rond het onderwijs die dagen was heel laag. De indruk was sterk dat er niet of

nauwelijks werd overlegd met vakbonden of de sectorraden in het onderwijs. Het ging primair over het OMT, de minister-president en de minister van VWS. Zij namen de besluiten.

In een sector waar uitvoering zo nauw speelt, en de relaties zo onder spanning zijn gezet, luistert communicatie enorm nauw. En je kunt alleen goed communiceren en besluiten, als je uitvoeringsdilemma's snapt.

In Amsterdam begonnen we die avond al de uitvoering anders te organiseren dan door de Minister was beloofd. Op verreweg de meeste scholen konden kinderen van ouders met cruciale beroepen niet onmiddellijk worden opgevangen. Daar ging eerst een aantal dagen overheen. De meeste ouders begrepen dat wel. En we namen het besluit de opvang van deze leerlingen toch weg te halen bij scholen. In contrast met de uitspraken van het Kabinet, vroegen we toch aan de kinderopvangorganisaties of zij het niet konden doen. Dat konden ze.

Dan blijkt hoe wendbaar en praktisch ook de kinderopvang is, want dat was in 2 dagen geregeld. Als er één sector tijdens de Corona-crisis te weinig publieke waardering heeft gehad, dan is het wel de kinderopvang.

Los van of je al dan niet eens was met de schoolsluiting, werden er wel een aantal zaadjes gepland die gedurende de anderhalf jaar erna steeds terugkomen en de relatie tussen de actoren in het onderwijsveld niet hebben geholpen. Naast onduidelijke en niet op de weerbarstige praktijk uitgeruste richtlijnen, gebeurde er nog iets anders. Namelijk communiceren over het onderwijs in maatschappelijk instrumentele termen.

Toen op vrijdag 13 maart het kabinet sprak over te grote maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een eventuele schoolsluiting, werd dat gehoord als: 'dat is te lastig, want dan moeten ouders thuis blijven en dan komt de economie stil te liggen.'

Verreweg de meeste onderwijsprofessionals kan je moeilijk kwader krijgen. 'We zijn geen opvang!', is een vaak gehoorde slagzin. Mensen in het onderwijs zien zichzelf, en zijn!, in eerste plaats professionals gericht op ontwikkeling van kinderen. Ze willen scholen niet zien als kinderbewaarplaatsen, van praktisch nut omdat er nu eenmaal gewerkt moet worden en wat doen we anders met de kinderen. Toch is het evident dat basisscholen die functie maatschappelijk óók de facto hebben. Maar het moet, zeker in communicatie, altijd een afgeleide functie van het onderwijs blijven.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Een interessante analyse van het gebrek aan beleidsvoering vermogen, en gebrek aan inzicht in implementeerbaarheid van voorgenomen beleid wordt gegeven door Dorien Zevenbergen en Rene Kneyber in 'De sluipende crisis. Waarom het onderwijs niet beter wordt.' Uitgeverij Phronese, 2018.

<sup>5</sup> Dit verschil tussen een op economie en rendement gericht taalgebruik dat in de landelijke beleidscontext usance is, en een onderwijsveld waarin een heel ander denkpatroon en taalgebruik gangbaar is, werd heel helder beschreven door Hermes en Zonneveld in Vertooganalyse: Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en Media (2015) [https://pure.uva.nl/ws/files/2670498/169021\\_OCW\\_vertoganalyses\\_2016.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2670498/169021_OCW_vertoganalyses_2016.pdf)

Later herhaalde de minister van Volksgezondheid Hugo de Jonge die *faux pas* door de tweede lockdown mede te motiveren met het argument dat het ouders zou dwingen thuis te blijven. Het is niet te onderschatten wat een dergelijke uitspraak met het draagvlak voor kabinetsbeleid in de onderwijssector doet.

Een dergelijke uitspraak deprofessionaliseert de leerkracht. Ze weten zich niet op hun vak serieus genomen. Besluiten die niet op onderwijs-inhoudelijke gronden genomen worden, en daar zelfs tegen in druisen, worden moeilijk geaccepteerd.

### **Kwetsbare kinderen**

Al snel werd in de onderwijspraktijk duidelijk, dat de lockdown voor een deel van de kinderen heel slecht uitpakte. Leerkrachten die het afstandsonderwijs op wilde zetten, kregen met een deel van de leerlingen geen contact. Ouders namen de telefoon niet op en op mailings over het hoe en waarom werd niet gereageerd. Bij een aantal van de leerlingen die wel in beeld kwamen, kreeg de leerkracht een schrijnend beeld van de thuiswerkelijkheid. Leerlingen die vanuit een badkuip lessen probeerden te volgen. Een leerling die geconcentreerd naar het scherm tuurde, terwijl achter hem een fors aantal broertjes en zusjes aan het apenkooien waren. En dan zijn er nog de gezinnen waar altijd al zorgen over waren, en waar de school de enige echt veilige plek voor het kind is.

Ook waren er snel ouders in beeld die de zorg voor hun kinderen niet aan konden. Al in de tweede week van de eerste lockdown kreeg een van onze schoolleiders een mail van een ouder die aanspraak maakte op de noodopvang, omdat zijn zoon van 5 'echt onhandelbaar was'. Daar kan je vervolgens van alles van vinden. Maar een goede situatie voor dit kind was het niet.

De paraplu-term 'kwetsbare leerlingen' deed opgang, en scholen kregen bij monde van de minister de opdracht om ook voor die kinderen noodopvang te organiseren. Enige operationalisering van dit begrip ontbrak, wat door de extreme heterogeniteit van dit begrip goed te begrijpen is. De enige voorwaarde die in de communicatie telkens aan dit begrip werd verbonden, is dat het hier om individuele beslissingen moest gaan.

Conceptueel werden de schoolleiders en bestuurders in een ingewikkelde spagaat geduwd. Enerzijds leek er gestuurd te worden op zo weinig schade voor leerlingen, maar anderzijds lag er het maatschappelijke belang om zoveel mogelijk de lockdown te respecteren. Maar wat was hier prioritair?

In het onderwijs verdient, net als in de rest van de publieke sector, menig huis-tuin-en-keuken goeroe een aardige boterham door keynote-speeches te geven op congressen en studiedagen over 'de bedoeling'. Ja, leuk, al die processen en regels en getallen. Maar waar ging het ook alweer om? Wat is hier *De Bedoeling*? De goeroe in kwestie kijkt hier dan diepzinnig bij,

klikt door naar een plaatje van een kiezel in een stromend riviertje, en klaar is kees.

Was het maar zo helder. Want een duidelijke bedoeling is er toch zelden, zoals in het hier geschetste geval. Is het de bedoeling zoveel mogelijk mensen aan huis te kluisteren, of is het de bedoeling kinderen te helpen? Het effect hiervan is dat schoolleiders hier enorm verschillend mee om gaan. En dat daarmee kwetsbare kinderen pech of geluk kunnen hebben.

Een aardig voorbeeld hiervan is onze school voor nieuwkomers. Leerlingen die net in Nederland zijn, krijgen specifiek onderwijs gericht op het snel aanleren van het Nederlands, waarna ze een reguliere school instromen. Een bonte verzameling van expats, kinderen van statushouders en gezinsvormers. De schoolleider van deze locatie zag al snel dat het met afstandsonderwijs met deze doelgroep niks ging worden.

Na korte tijd aanklooiën belde ze me, met de mededeling dat ze weer gewoon alle kinderen naar school liet komen. Ik stemde daar als bestuurder mee in, omdat dat beter voor die kinderen was. Maar, was het *De Bedoeling*? Ik heb eigenlijk geen idee. Het was in ieder geval tegen de regels. Het leek me in dit geval dat het kon, want de schade aan deze kinderen leek ons disproportioneel. En, niet onbelangrijk, we konden dit ongezien doen.

Op een aantal van onze scholen bestaat een deel van de ouders uit de redacties van de landelijke dagbladen, TV-programma's en radio. Het is een klein eindje met de auto van de Watergraafsmeer naar Hilversum. Dat betekent dat wanneer wij een opmerkelijke ouderbrief sturen, vaak binnen een half uur een van de nieuwsprogramma in de wacht staat. Met deze school is dat niet zo. Niemand zou het merken. En dus deden we het zo. Niemand heeft het ook gemerkt, en we zijn er nooit op aangesproken. Goed voor de kinderen is het zeker geweest.

Wat in zo'n casus belangrijk is, is de persoonlijkheid van de schoolleider en de opvattingen van het team. Als één van de leerkrachten teveel had gezegd: 'mooi niet, dat vind ik onveilig en het mag niet,' had de school niet open kunnen blijven. Want het was tegen de regels, het ging ook om veiligheid van de leerkrachten. Er was nog veel onduidelijk. Dat gebeurde bij dit team niet.

Dit zegt natuurlijk iets over de cultuur in het onderwijsveld. Je eigen weg zoeken in regels is heel gewoon, en zeker als communicatie onhelder wordt en ruimte voor maatwerk benadrukt. Dan worden persoonlijke opvattingen, teamcultuur en peer pressure ineens heel belangrijk. Dat is ergens mooi, maar de impact op kansen van leerlingen wordt wel erg van toeval afhankelijk.

## Heropening

Het patroon van vage communicatie die decentraal veel spanning genereerde, werd in volle omvang zichtbaar bij de heropening van de scholen op 11 mei. Deze heropening werd vlak voor de voorjaarsvakantie bekend gemaakt en ging met exceptionele vaagheid gepaard. Kinderen zouden de helft van de tijd naar school mogen, waarbij de invulling aan de scholen was.

Die datum was direct een harde belofte van het Kabinet, terwijl de condities waaronder die opening zou moeten plaats vinden nog niet bekend waren. En een deel van de uitvoerders (namelijk die in de regio Noord Nederland) al op vakantie was. Een vakantie die niet bepaald luxe was, omdat de vele weken ervoor met kunst- en vliegwerk nieuw onderwijs was opgetuigd. Veel van onze collega's waren aan het eind van hun latijn. Diezelfde mensen vervolgens dwingen om in de vakantie door te werken, werd door een deel van de collega's als bijzonder ervaren.

De mededelingen vanuit het Kabinet werden steevast gedaan onder de bezwering dat er spoedig een 'protocol' beschikbaar zou komen, met nadere uitwerking hoe het een en ander precies in zijn werk zou moeten gaan. Op het moment van de persconferentie was het protocol echter nooit beschikbaar, zodat scholen nog in het duister tasten over de condities waaronder ze open konden/moesten. En dat terwijl ouders al de belofte hadden gekregen dat het grootste leed geleden was.

De stapsgewijze heropening op 11 mei was hier een goed voorbeeld van. Leerlingen zouden dus de helft van de tijd naar school kunnen. Dat lijkt helder, maar dat is het niet. Er zijn namelijk, in hoofdlijn, twee manieren waarop dit kan. Allereerst leerlingen om en om naar school laten komen. Annebel op maandag, woensdag en vrijdag, en Lente op dinsdag en donderdag. De week erna andersom. Dan gaan alle kinderen de helft van de tijd naar school. Maar Annebel in de ochtend, en Lente in de middag kan natuurlijk ook.

Terwijl ouders al de belofte hadden gekregen dat de school weer open ging, studeerde het ministerie nog op het protocol. Het onderwijsveld kreeg de boodschap dat er nog geen concrete scenario's moesten worden uitgewerkt: wacht nog maar even op het protocol. Maar het protocol kwam niet, en de heropening kwam razendsnel dichterbij.

Scholen ging dus wel degelijk in de teams, en met hun MR'en, aan het werk. Een flink deel van de scholen kwam tot de conclusie dat onderwijsinhoudelijk het halve dagen-model het beste zou zijn. Dan zouden alle leerlingen elke dag even op school zijn, waarbij een natuurlijk afwisseling van instructie en thuis verwerken georganiseerd kon worden.

Er waren hier echter twee problemen mee. Allereerst vonden sommige ouders dat maar een onhandige constructie. Dan konden ze nog niet lekker aan het werk. En ten tweede vond

de kinderopvang dit maar niks. Hoe zit dit nu met die kinderen die in de ochtend naar school moesten. Hoe kwamen die dan in de middag naar de opvang? En wie had dan wanneer recht op?

Een deel van de scholen waren ongevoelig voor die argumentatie. Zij waren er voor het onderwijs, dit was onderwijskundig het beste, en ze waren toch echt niet van plan hun organisatie aan te passen aan de praktische wensen van de buitenwereld.

De kwestie liep zo hoog op dat het commerciële deel van de kinderopvangsector een luidruchtige en succesvolle lobby startte. Uiteindelijk liet de Minister van onderwijs weten dat het halve dagen-model niet mocht. Van de eerder beloofde vrijheid voor scholen om het onderwijs zo in te richten dat het paste bij hun leerlingen en de lokale context was weinig meer over. Op twee van onze scholen werd het organisatiemodel daarom maar weer omgegooid één dag voor de heropening van de school. De publicatie van het protocol kwam als mosterd na de maaltijd.

De houding van de onderwijssector tegenover die protocollen was en is buitengewoon tweeslachtig. Een deel van de sector wilde heel precieze protocollen. Een deel van de sector wilde helemaal geen protocollen. Beide posities zijn op zichzelf te begrijpen.

Leerkrachten, schoolleiders en bestuurders zijn geen medici. Waar het de gezondheid van leerkrachten, leerlingen en ouders raakt, ontstaat razendsnel discussie die niet met een beroep op onderwijsautoriteit beslecht kan worden. Dan is het heel fijn om je grote broer, de GGD, erbij te kunnen halen. 'Ik weet het ook niet, maar gelukkig ga ik er niet over en dit zijn nu eenmaal de richtlijnen.' In een onoverzichtelijke situatie is de roep om regels een begrijpelijke en hele nuttige reflex. Vooral dus als de kwestie niet over onderwijs gaat, de expertise van de sector, maar om gezondheid. Waar de opvatting van een leerkracht of schoolleider net zo zinvol is als die van elke andere willekeurige passant.

Een ander deel van de sector interpreteert iedere vorm van regelgeving als een inbreuk op de professionaliteit van de leerkracht en schoolleider. Als een uiting van wantrouwen. 'Ik wil maar een regel in het protocol: gebruik je gezonde verstand,' zo verwoordde een onderwijsbestuurder dat op gezwollen toon tijdens een van de vele digitale olopjies waarin de PO-raad de leden bijpraatte over de stand van zaken.

Het is dus niet mogelijk om over 'de onderwijssector' te spreken in tijden als deze. Ze is te intern verdeeld over wezenlijke vraagstukken. Je kunt betogen dat ons hele onderwijs-governance is gebaseerd op de gedachte dat er geen sprake is van één onderwijssector. De tegenstrijdige verlangens resulteerden doorgaans in voor beide doelen onbruikbare

protocollen. Te vaag om er concrete dilemma's mee te beslechten. Maar ook te precies om discussies te voorkomen.

Veel schoolgemeenschappen waren en zijn intern verdeeld. Een deel van de ouders waren zeer sterk in de leer, en volgden met argus-ogen wat er precies gebeurde. Alles wat ze als een deviatie van de regels ervaarden, was onacceptabel. Daarbij kwamen er van veel ouders nog allerlei extra eisen bovenop, aangezien zij het overheidsbeleid niet streng genoeg vonden. En wij hadden als schoolbestuur toch een eigen verantwoordelijkheid? Hadden we dit en dat artikel dan niet gelezen?

Het andere uiterste was er natuurlijk ook. Zo kreeg ik van een van de ouders van onze Vrije School een uitbundig gedicht toegemaild, waarin ik werd aangesproken op mijn mens-zijn in de kosmos. Op pure wilskracht zou ik het virus wel kunnen verslaan. Dat had, meende ik te begrijpen, met *verbinding* van doen. Er waren natuurlijk ouders met hele serieuze zorgen. Waarbij een kwetsbare oma thuis woonde, of er andere goede redeneren waren om met ongerustheid naar de ontwikkelingen te kijken.

Daarbij is gezondheid iets heel intiems en de manier waarop mensen zich tot gezondheidsrisico's verhouden heel verschillend en ononderhandelbaar. De mededeling vanuit de GGD of het RIVM dat leerlingen maar een hele kleine kans leken te hebben om het virus door te geven, wordt totaal verschillend gehoord door verschillende mensen.

Het grootste deel van de ouders en leerkrachten is daardoor gerust gesteld. Maar een deel juist niet: 'het is dus niet uitgesloten! Dat kan je dan toch niet van me vragen?'

Het zorgde er onder meer voor dat vakbonden en sectorraden smeekten om voorrang bij het testen. En later om voorrang bij vaccinatie. Dat kan een uitweg bieden tussen de onveiligheid voor het individu en de macro-belangen die het onderwijs heeft voor de samenleving. Het is er niet van gekomen, op een paar oplettingen rond spoedtesten na.

Niet alle ouders accepteerden die situatie. En dus lieten niet alle ouders hun kinderen naar school gaan. Voor die leerlingen was onderwijs op afstand niet meer te organiseren, de leerkrachten waren immers in de klas bezig. Leerplichtambtenaren waren in geen velden of wegen te bekennen. Die hadden begrip voor de angsten van ouders, of konden door hun eigen protocollen geen huisbezoeken afleggen, of wat dan ook de kwestie was.

De scholen werden dus steeds opnieuw geconfronteerd met gewekte verwachtingen via persconferenties, onuitvoerbare of afwezige protocollen, en teams die hun individuele gevoelens van onzekerheid dan maar opzij moesten zetten. Het leverde veel spanningen op.

## Yossarian leeft

In *Catch-22*, het magnum opus van Joseph Heller, is de hoofdpersoon Yossarian een vliegenier in de Tweede Wereldoorlog. Hij besluit dat hij niet meer wil vliegen. Zijn commandant wil weten waarom niet. Zijn simpele antwoord is: 'Ze schieten op me, ik kan wel dood gaan'. De commandant accepteert dat niet, want dat schieten is helemaal niet persoonlijk bedoeld. Het hoort bij zijn functie. Dat overtuigt Yossarian niet. Voor hem is het wel degelijk persoonlijk. En hij gaat niet vliegen. Nog altijd, het boek is uit 1961, worden er t-shirts verkocht met de kreet "Yossarian lives!".

Ik moest daar vaak aan denken toen ik de adviezen van het OMT las over het al dan niet sluiten of openen van scholen. Of commentaren van andere deskundigen las. Die maakten een belangenafweging tussen de schade die aan kinderen is aangericht en extra risico's op verspreiding via leerlingen en leerkrachten. Macro klopt dat, maar het is vanzelfsprekend merkwaardig voor een leerkracht om te lezen dat een extra risico voor hem of haar in het grote schema der dingen prima de moeite waard is. Het is immers niet persoonlijk bedoeld.

## De contouren van goed onderwijs

De basisscholen beleefden, midden in de pandemie, een soort adempauze. Onderwijs in halve groepen.

Het is al heel lang een van de diepste wensen van zowel ouders als leerkrachten: klassenverkleining. Het is dé manier waarop leerkrachten denken het onderwijs te kunnen verbeteren. Minder kinderen in de klas, dat verlaagt de werkdruk en maakt meer individuele aandacht mogelijk. Ouders zijn het daar, blijkens alle enquêtes en uitingen, hartgrondig mee eens.

Nu is het probleem dat al heel lang vanuit de onderwijs-economische hoek effectiviteitsonderzoek wordt verricht dat uit lijkt te wijzen dat het verkleinen groepen geen rationeel beleid is. Dit lijkt een voorbeeld te zijn waarin de collectieve intuïtie van de bevolking het aflegt tegen de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Een beetje zoals in het strafrecht, waarin er al heel lang een flinke meerderheid onder de burgers te vinden is die denkt dat strenger straffen helpt.

Lang is de consensus onder onderwijs-economen geweest: kleinere klassen helpt wel, maar het is heel erg duur. En voor dat geld kan je effectievere interventies uitvoeren. Vrij recent onderzoek uit Zweden laat overigens zien, kijkend naar lange termijn-effecten van kleinere klassen op inkomens, dat klasseverkleining wel degelijk uit kan. Maar dat onderzoek is nog niet echt tot de beleidswereld doorgedrongen.

Hoe het ook zij, ineens zorgde het kabinet voor een natuurlijk experiment met radicaal kleinere groepen. Het waren een paar bijzondere weken.

De collega's die ik sprak maakten een welhaast gelukzalige indruk. Eindelijk tijd voor persoonlijke aandacht, zeeën van fysieke ruimte in de groep, veel minder gedragsvraagstukken. 'Kon het maar altijd zo blijven!', hoorde ik meer dan eens. Een schoolleider zei zelfs tegen me: 'op deze manier kan bijna alle zorg de school uit. Dan kunnen we het zelf.'

Niet alleen maar enthousiasme, natuurlijk. Sommige kinderen kwamen wel erg onder een vergrootglas te liggen, was het niet te stil? Bij kleine groepen is het voor sommige leerlingen wel heel lastig om een vriendje of vriendinnetje te vinden. Maar per saldo bevestigde dit gedwongen experiment wat de leerkrachten en ouders altijd al dachten. Kleinere klassen helpt.

Dat is in scherp contrast met de weken ervoor, waarin er een natuurlijk experiment was ontstaan met intensief ICT-gebruik en afstandsonderwijs. Het vergroten van het gebruik van ICT staat al langdurig op de beleidsagenda's. Via Kennisnet is het een van de weinige organisaties waar OCW, buiten de lumpsum, geld in steekt. Ook de sectorraden hebben ICT tot een van hun prioritaire thema's verklaard. Al meer dan 10 jaar maken OCW en de sectorraden in hun akkoorden afspraken over het bevorderen van ICT-gebruik. In het onlangs door de ministeries van Financiën en Economische Zaken opgerichte groeifonds, dat zich ten doel heeft gesteld projecten te ondersteunen die de economische groei in Nederland aanjagen, is het een van de tien thema's.

Al jaren wordt ICT in het onderwijs beleidsmatig bevorderd, maar echt vorderen wil het maar niet. De Chromebooks beleven een gestage opmars in het onderwijs, maar van een schaa sprong of enorm effect is zeker geen sprake.

Beleidsnota's onderzoeken het waarom van dit probleem. Gebrekkige innovatiekracht van leerkrachten, een tekort aan materialen, gebrekkig leiderschap, veel verklaringen komen langs. Maar de meest voor de hand liggende gedachte: 'het is gewoon niet zo'n goed idee,' blijft wat onbesproken. En dat terwijl onderwijskundig onderzoek al heel lang zeer beperkte effecten van ICT in het onderwijs laat zien.

Echt een goed experiment is het afstandsonderwijs niet geweest voor de belofte van ICT in het onderwijs. Er was geen voorbereidingstijd, de professionalisering moest in een paar dagen gebeuren. Er was veel op aan te merken. Toch werden er wel een paar zaken duidelijk zichtbaar. Leerkrachten kunnen zich razendsnel scholen en hun onderwijs omgooien. Wie de onderwijssector een gebrek aan innovatief vermogen verwijt, heeft niet goed opgelet. Scholen die de afgelopen decennia ICT niet bovenaan hun eigen vernieuwingsagenda hebben gezet, deden dat vooral omdat ze er niet veel heil in zagen.

De effecten van de lockdowns hebben die overtuiging zonder twijfel versterkt. Zonder een versterkend groepsproces, zonder

de nabijheid van de docent komen veel leerlingen niet goed tot leren. En zeker de meer kwetsbare leerlingen niet.

In de eerste lockdown-periode liepen de onderwijsachterstanden dan ook schrikbarend snel op. Een combinatie van onwennigheid in het lesgeven op afstand, überhaupt de lagere effectiviteit daarvan, en het feit dat we een te groot deel van de leerlingen geheel of gedeeltelijk kwijt waren zorgden daarvoor.

### Het belang van taal

Alleen het gebruik van het woord achterstanden werkt bij een deel van het onderwijsveld als een rode lap op een stier. Er is een pedagogische stroming die principieel vindt dat je leerlingen niet met andere leerlingen kunt of moet vergelijken. En als dat niet kan, kan je per definitie niet spreken van een achterstand. Een achterstand impliceert immers een norm, een gemiddelde leerling, en die bestaat niet. Eenvoudig samengevat: 'Je kan nooit op jezelf achterlopen, het is wat het is.' Dat gaat ook gepaard met een sterke overtuiging dat je altijd positief moet communiceren. Dus als een leerling weinig is gegroeid in rekenen of spelling, dan heeft hij in die tijd misschien wel hele andere dingen geleerd. Wie zal het zeggen?

Overigens is er een zeker zo groot deel van het onderwijsveld ongevoelig voor dit soort valkuilen in terminologie, maar wie over achterstanden wil communiceren dient zich hier heel erg bewust van te zijn.

Het is onderdeel van de kortsluiting die, zoals ik al eerder beschreef, regelmatig opduikt tussen de Haagse beleidswereld en het onderwijsveld omdat er vanuit verschillende vertogen wordt geredeneerd. Het rendementsvertoog, waarin hele populaties kunnen worden vergeleken en via grootschalige metingen trends worden gesignaleerd, geproblematiseerd en omgezet in aanbevelingen en financiering. En er is anderzijds het *bildungs*vertoog, waarin geredeneerd wordt vanuit de brede ontwikkeling van het individuele kind. In dat vertoog wordt iedere meting in zichzelf gewantrouwd. Daar komt ook het verzet tegen eindtoetsen en leerling*ach*tervolgsystemen vandaan.

Binnen het Amsterdamse onderwijs probeerden we afspraken te maken over het vaststellen van leerachterstanden na het eerste onderwijsjaar. Er was voldoende tijd tussen de heropening van de scholen en het afnemen van de reguliere eindejaarstoetsen. Dat gaf een basis om de stand van zaken te vergelijken en een eerste beeld van de schade van de *lockdown* op te nemen.

Maar ook binnen de stad, waar een sterke traditie van gezamenlijke afspraken maken en uitvoeren van toetsen is, was dit een moeilijk verhaal. Een deel van de scholen vond het onzinnig om dezelfde toetsen af te nemen, terwijl het onderwijs zo anders was geweest. Of vond het zonde van de tijd, liever gingen ze gewoon aan de slag.

Uiteindelijk hebben de meeste, een representatief deel, van de scholen dit wèl gedaan. Het zorgde ervoor dat we vanuit het Amsterdamse basisonderwijs als eerste een beeld konden geven van de gevolgen voor leerlingen van de voorliggende periode. Landelijke sturing op het afnemen van toetsen ontbrak. Of het zou hebben geholpen is een open vraag, maar opvallend was het wel.

### Een tweede sluiting

Na de zomervakantie had ik een eenvoudige boodschap voor de achttien schoolleiders in onze stichting. Wat er ook gebeurt, die scholen gaan echt niet nog een keer dicht. De ontzetting was zo groot geweest, de schade voor de leerlingen zo evident, dat gaan niet nog een keer gebeuren. Ik vroeg ze dan ook niet teveel het afstandsonderwijs te evalueren. Allemaal zonde van de tijd. Kijk vooruit, nadenken over wat er nu kan en moet. Wat hebben de leerlingen nu nodig? Gelukkig hebben onze schoolleiders mij genegeerd. Want de scholen gingen opnieuw dicht.

Het is moeilijk om de negatieve impact te overschatten van de suggestie vanuit het OMT en de Minister van Volksgezondheid dat de scholen werden gesloten om de ouders te dwingen thuis te blijven. Op zichzelf is dat geen nieuws. Net als veel anderen verdiepte ik me tijdens het begin van de pandemie in de geschiedenis van soortgelijke historische gebeurtenissen, zoals de pandemie van 1918. Het viel me al op dat daar schoolsluiting als een effectief gebleken maatregel vanuit het effect op de ouders werd beschreven<sup>6</sup>.

Maar hoe effectief ook, onderwijs aan leerlingen op zo'n manier naar een ander doel instrumenteel, dan knakt er iets. Een belangrijk inzicht over onderwijs, is dat het eigenlijk in één keer goed moet gaan. Kinderen leren op zes- of zevenjarige leeftijd echt sneller en anders dan op latere leeftijd. Kennis stapelt. Achterstanden laten zich heel erg moeilijk inlopen, en hebben de neiging eerder op te lopen dan ingehaald te worden. Vanuit dit besef wordt er in scholen gewerkt.

Het zorgde voor opstandigheid onder leerkrachten, schoolleiders en bestuurders. In Amsterdam besloten we de groepen 8 gewoon open te houden, rechtstreeks tegen de landelijke besluitvorming in. In een stad als Amsterdam, met zijn sterk categoriaal onderwijs, is de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs sterk bepalend voor onderwijskansen. We maakten ons zorgen over deze groep, en besloten gezamenlijk af te kijken van de besluitvorming. We vonden onderling consensus, en communiceerden dit besluit naar de ouders.

De minister van Onderwijs reageerde vervolgens op deze aankondiging, door te constateren dat voor iedere leerling die naar school moest komen, individueel moest worden bepaald of

deze al dan niet kwetsbaar was. Dan mocht het. Dat hadden we heel nadrukkelijk niet gedaan, maar daar bleef het verder bij. Van OCW of de onderwijsinspectie hebben we niks meer gehoord. De leerprestaties en schooladviezen van deze groep hebben we goed overeind kunnen houden.

### Spectaculair onpraktisch

Ook aan deze sluiting kwam een eind. Heropening ging gepaard met een knap staaltje wensdenken vanuit het OMT. Het basisonderwijs moest gaan *cohorteren*. Leerlingen zoveel mogelijk gescheiden van elkaar houden, ook in de pauzes.

Onder onze scholen brak bijna een opstand uit. Veel van onze scholen hebben kleine schoolpleinen, daar is het onmogelijk om leerlingen gescheiden pauze te laten houden. Behalve natuurlijk als de eerste groep om negen uur buiten mag spelen, en de laatste pas om half twee begint. Alle scholen hebben daarnaast groepsdoorbroken werkvormen. Denk aan plusklassen, inhaalprogramma's, etc. Eén van onze scholen heeft een onderwijsconcept dat volledig loodrecht staat op het idee van cohortering. 'Wie verzint dat?,' was de vraag. Niet iemand die weleens op een basisschool komt.

Net als bij eerdere richtlijnen was het onduidelijk wat precies de status van deze cohortering was. Als het niet lukt, kon de school dan wel open? Was het een advies? Een dwingend advies? Als het niet lukt, kan je dan als ouder of als leerkracht zeggen: dan kom ik niet? Met als gevolg enorme variatie in de invoering, afhankelijk van opvattingen in de schoolteams en de samenstelling van de oudervertegenwoordiger in de MR.

### Ventileren!

Klaslokalen zijn vrij klein voor de hoeveelheid lijven die zich erin bevinden. Verse lucht is schaars. Loop een groep 8 in, en je ruikt het meteen. Het belang van goed ventileren werd gedurende de corona-crisis steeds duidelijker.

Dan is het jammer dat ontzettend veel scholen te maken hebben met achterstallig onderhoud, of met lokalen waarvan de ramen niet open kunnen. Of te klein zijn. Dit achterstallige onderhoud, en eisen aan schoolgebouwen die überhaupt aan de lage kant zijn, speelt al jaren. Het is al lang inzet in discussies tussen schoolbesturen, gemeenten en het ministerie van Onderwijs. Per saldo is er te weinig geïnvesteerd, waarbij het een boeiende vraag is wiens schuld dat is. Maar daar heb je in een pandemie natuurlijk weinig aan.

Op 1 oktober 2020, maanden nadat helder werd hoe belangrijk ventilatie eigenlijk was, verstuurde OCW een persbericht waarin 300 miljoen beschikbaar werd gesteld voor dit doel. Dat wekte verwachtingen, die niet zijn uitgekomen.

<sup>6</sup> Zelf las ik Flu: The story of the Great Influenza Pandemic of 1918. Gina Kolata.

Er moest immers sprake zijn van 70% co-financiering door gemeenten, die vrijwel allemaal door hun geld heen zijn. Of hier lange procedures voor optuigen om een keuze te kunnen maken tussen de scholen die vrijwel allemaal denken hiervoor in aanmerking te komen.

Geen van onze scholen heeft extra ventilatie gekregen, die op plekken wel absoluut nodig was. Dat betekent dat deze scholen nu kunnen kiezen tussen onveiligheid en een koud lokaal omdat het raam de hele dag open staat.

Het is een voorbeeld van plastic daadkracht, of politiek via beeldvorming waarmee een nieuwe bestuurscultuur zou moeten afrekenen. Het is moeilijk voorstelbaar dat het ministerie zich niet realiseert, op het moment dat er een regeling met gemeentelijke co-financiering wordt bedacht, dat het nooit op tijd tot extra ventilatie gaat leiden. Dat zo'n regeling dan toch de wereld in wordt gestuurd is niet goed voor de vertrouwensrelatie tussen ministerie en beleidsveld.

### 8,5 miljard

Doordat het basisonderwijs doorging met tussen en eindtoetsen in alle groepen, ontstond er een vrij redelijk beeld van de effecten van de Corona-crisis op de leerresultaten in de gemeten domeinen. In andere delen van het onderwijs was dat lastiger zichtbaar, bijvoorbeeld door het ontbreken van goede landelijke vergelijkbare en verzamelde toetsen, of een voortdurende aanpassingen van regels met direct gedragseffecten zoals in de eindexamens. De gegevens die beschikbaar kwamen wezen op significante effecten op leerlingen. En die waren in het buitenland ook zichtbaar.

Vanuit onderwijsveld zelf werd bij herhaling om extra investeringen in de jaren erna gevraagd om de opgelopen schade te kunnen herstellen. Desalniettemin was de verbazing enorm toen op 17 februari 2021 er plotsklaps 8,5 miljard euro voor het onderwijs uit de lucht kwam vallen. Waar het vandaan kwam, hoe het was berekend, wat er mee moest gebeuren, het was allemaal onbekend en nieuw. Die avond werd ik door het programma Nieuwsuur in mijn woonkamer gefeliciteerd met het bedrag, en gevraagd of de champagne was opengetrokken. 'In het basisonderwijs drinken we geen champagne,' mompelde ik maar, nog steeds verbaasd<sup>7</sup>.

Verrast, maar ook onder de indruk van de omvang van het bedrag en zeker ook de waardering die er uit sprak voor de essentiële functie van het onderwijs in onze samenleving. Waardering die velen, toch ook in financiële zin, gemist hebben.

Wanneer de NPO-middelen in samenspraak met de onderwijssector tot stand zou zijn gekomen, hadden ze nooit deze vormgeving gekregen. Allereerst had de sector nooit om zoveel geld gevraagd. Op een bekostiging als een scholenstichting van die van ons, betekent dit bedrag zo'n tien procent extra bekostiging. We zijn helemaal niet gewend, en ook niet goed in staat, om met zoveel projectgeld te werken. Het is ook niet proportioneel voor de omvang van de problematiek.

Onderwijs gaat over lange termijnen, en werkt veel liever met structureel geld. De termijn van 2,5 jaar is veel te kort, ook omdat een deel van die termijn valt in een periode waarin de Corona-crisis nog volop woedt. En we te maken hebben met een gebrek aan personeel. Het risico op bestedingsdwang is levensgroot. Ook moest voor de zomervakantie van 2021 al een plan door de MR worden goedgekeurd, terwijl een week voor die zomervakantie nog niet eens helder was met hoeveel geld iedere school moest rekenen. In governance-termen was het allemaal tamelijk hallucinant.

De samenvatting van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2026 waarin wordt teruggekeken op deze investering laat zich alvast schrijven.

### Conclusie

De basisscholen hebben de afgelopen anderhalf jaar een ongelofelijke veranderkracht en flexibiliteit opgebracht. Zes keer moest de boel worden omgegooid<sup>8</sup>, met steeds een andere samenstelling van teams en veranderingen in samenwerkingspartijen en dat in een context van een lerarentekort.

Aan het eind van de rit is de achterstand die leerlingen hebben opgelopen nog beperkt ook. Het laat de kracht zien van het gedecentraliseerde karakter van het Nederlandse onderwijsstelsel waarin aanpassingsvermogen en besluitvorming op het laagste niveau is belegd.

De keerzijde is ook opnieuw zichtbaar geworden. Voor het onderwijs essentiële randvoorwaarden bleken niet organiseerbaar. Ondanks het aangetoonde en onderschreven belang van ventilatie, is dat niet van de grond gekomen. Voorrang met testen kwam laat en moeizaam op gang. Voorrang bij vaccinatie al helemaal niet. En toen was er ineens een ongelofelijke smak geld, om achterstanden in te halen in een tempo (2,5 jaar) en in een context (tekort aan personeel) die zich zwak verhoudt tot de onderwijspraktijk.

<sup>7</sup> De dagen erna kreeg ik van meerdere collega-bestuurders en schoolleiders een fles champagne opgestuurd. 'We drinken wel degelijk Champagne in het onderwijs!'

<sup>8</sup> Open -> Dicht -> Halve groepen -> Open -> Dicht -> Open met cohortering -> Open.

Voor het onderwijs werd heel zichtbaar dat besluiten niet werden genomen in overleg met partijen die verstand hebben van de onderwijspraktijk. Sommige besluiten instrumentaliseerden het onderwijs, wat het draagvlak ervan ondergroef. Veel besluiten werden in taal verpakt die op weerstand in het onderwijsveld stuit.

De besluiten en adviezen werden daarmee vaak onuitvoerbaar. Het leidde in de praktijk tot het negeren van adviezen, of willekeur in de uitvoering. En wellicht tot te grote risico's voor de volksgezondheid of de gezondheid van individuele collega's. Veel zicht hadden we daarop niet.

De schijnbare irrelevantie van de praktijk zegt iets over de positie van de beroepsgroep in besluitvorming. Over de relevantie van de sectorraden als het spannend wordt, en misschien iets over de zwakke positie van het ministerie van onderwijs in een nationale crisis. Dat laatste is vanuit de onderwijspraktijk niet vast te stellen, maar de indruk is onmiskenbaar.

De bestuurbaarheid van ons onderwijs is al langer een vraagstuk. Gesignaleerde problemen in de ontwikkeling van basisvaardigheden, kansengelijkheid, het te laat onderkende lerarentekort dat inmiddels onbeheersbaar lijkt te zijn geworden. Pogingen om het curriculum te vernieuwen stranden op governance-conflicten.

In deze Corona-periode zijn de zwaktes en sterktes van ons onderwijssysteem weer volop aan het licht gekomen.

Voor zover dat nog nodig was, is opnieuw aangetoond dat ons onderwijs een urgent sturingsvraagstuk heeft. Echt tevreden kan nu niemand zijn. Waar die sturing versterkt moet worden (op gemeenteniveau, bestuursniveau of landelijk) zal afhangen van persoonlijke opvattingen. Het is daarmee een politieke vraag.

Dat het moet gebeuren staat wel vast.

### **Arnold Jonk**

(2018,-) *Bestuurder van Staij, het openbaar basisonderwijs van Amsterdam Oost*

(2012-2018) *Hoofdinspecteur bij de Onderwijsinspectie*

(2008-2012) *Directeur Kennis bij het ministerie van OCW*



# Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs

- Sietske Waslander<sup>1</sup>

Maart 2020. Terwijl het coronavirus zich door Nederland verspreidt, verkondigen minister-president Mark Rutte en onderwijsminister Arie Slob op persconferenties dat de scholen openblijven. Op datzelfde moment hebben onderwijsbestuurders en schoolleiders op verscheidene plekken in het land dan al besloten om scholen te sluiten. Najaar 2020. Tegen de achtergrond van snel oplopende besmettingen, besluit de regering dat schoolgebouwen opnieuw dicht moeten. Desondanks blijven diverse scholen volledig open; onderwijsprofessionals hebben met eigen ogen gezien wat een schoolsluiting voor leerlingen betekent. Voorjaar 2021. Onderwijsminister Slob verplicht alle scholen weer volledig open te gaan. Verscheidene bestuurders nemen het voor kennisgeving aan; hun scholen blijven half open. Ze worden op het matje geroepen, maar daar blijft het bij. Zoveel is duidelijk: Haagse besluitvorming is één ding, de dagelijkse realiteit in duizenden scholen is iets anders. Is dat een probleem? Een zekere kloof tussen beleid en praktijk is immers onvermijdelijk, al helemaal in crisistijd. Dit essay illustreert dat hier meer aan de hand is. Deze gebeurtenissen zijn exemplarische voorbeelden van disfunctionele bestuurlijke verhoudingen waarin partijen in het onderwijs elkaar al jaren gevangenhouden. De covid-19-crisis heeft dat patroon niet kunnen doorbreken.

## 1. Inleiding

Dit essay gaat over bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs: de rolverdeling en het onderlinge samenspel tussen de landelijke overheid, onderwijsbesturen, gemeenten, sectorraden, vakbonden en tal van andere organisaties en belangengroepen. Het gaat hier dus niet over alle gevolgen van de covid-19-crisis voor leerlingen en studenten, leraren en docenten; niet over toegenomen ongelijkheden; en ook niet over alle gevolgen van de crisis voor het welzijn van jongeren. Dat is allemaal ontegenzeggelijk belangrijk, maar daar gaat het hier nu niet over.

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen rond de covid-19-crisis, is er een groot verschil tussen het funderend onderwijs (primair- (po) en voortgezet onderwijs (vo)) aan de ene kant, en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) aan de andere kant. Dit essay gaat alleen over het funderend onderwijs. Box 1 geeft een aantal redenen voor het contrast met mbo en ho.

Dit stuk begint met een korte schets van de lange traditie in het Nederlandse onderwijs met besturen op meerdere niveaus. Er zijn drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig om zo'n stelsel goed te laten functioneren (§ 2). Dat onderscheid fungeert hier als kapstok. Het vervolgt met een beschrijving van de situatie vóór de covid-19-crisis (§ 3) en constateert dat al jaren sprake is van een sturingsimpasse in het onderwijs. De centrale vraag is dan ook: *heeft de covid-19-crisis de sturingsimpasse in het onderwijs kunnen doorbreken?* Om daar iets over te kunnen zeggen

beschouw ik wat er na de uitbraak van de pandemie gebeurde, grofweg onderverdeeld in een fase van acute crisis (§ 4), een fase van aanhoudende crisis (§ 5) en een fase van beginnen met nadenken over herstel (§ 6). Deze paragrafen hebben steeds dezelfde opbouw: eerst een beschrijving van wat er gebeurde, daarna een interpretatie vanuit het perspectief van bestuurlijke vermogens. Ik sluit af met drie constatering die consequenties moeten hebben voor de toekomst (§ 7).

## 2. Onderwijs als schoolvoorbeeld

Het Nederlandse onderwijs is al meer dan een eeuw hét schoolvoorbeeld van wat pas veel later multi-level governance is gaan heten.<sup>2</sup> Bevoegdheden om belangrijke besluiten te nemen zijn over meerdere niveaus in het onderwijsstelsel verdeeld. Al sinds de Grondwet van 1917 is onderwijs voor de centrale overheid 'onderwerp van aanhoudende zorg' en hebben schoolbesturen – als bevoegd gezag van scholen – veel ruimte voor eigen keuzes. Het spanningsveld tussen een overheid die moet garanderen dat alle burgers toegang hebben tot goed onderwijs, en onderwijsbesturen met eigen vrijheden en verantwoordelijkheden, zit ingebakken in ons stelsel.<sup>3</sup> Dat zorgt onvermijdelijk, voortdurend en steeds op andere manieren voor 'ongemak van autonomie'.<sup>4</sup>

De besturing vanuit meerdere niveaus en meerdere centra kenmerkt dus al heel lang het Nederlandse onderwijs. Binnen die contouren, zijn vanaf de jaren '80 wel belangrijke veranderingen doorgevoerd. Rond die tijd werd een besturingsfilosofie populair

<sup>1</sup> Prof.dr. Sietske Waslander is hoogleraar sociologie bij TIAS School for Business and Society. Dank aan Berend Kamphuis, Edith Hooge, Erna Scholtes, Henno Theisens, Hugo Hopstaken, Jan Veringa en Janne Visser voor hun waardevolle reacties op een conceptversie van dit essay.

<sup>2</sup> Hooge, Waslander & Theisens (2021).

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2019).

<sup>4</sup> Peeters, Hofman & Frissen (2013); Hooge (2013).

waarin sturen op afstand en sturen op output belangrijke leerstukken zijn. Sindsdien is in alle onderwijssectoren (van po tot ho) bestuurlijke schaalvergroting gestimuleerd. Bovendien worden relatief autonome besturen nu in beginsel bekostigd via lumpsum financiering.<sup>5</sup> De overheid is verantwoordelijk voor het inrichten van het bestel, door bestaande partijen specifieke rollen en verantwoordelijkheden te geven en waar nodig nieuwe partijen in het leven te roepen (bestelsturing).<sup>6</sup> De overheid moet ervoor zorgen dat het samenspel tussen al die partijen uitmondt in het realiseren van maatschappelijke doelen van onderwijs. In lijn met die gedachte daalde het aantal ambtenaren op het departement. Elke onderwijssector kreeg zijn eigen sectorraad.<sup>7</sup> Hoewel de historie en positie van deze vijf sectorraden verschilt, vervullen ze allemaal een belangrijke intermediaire rol bij beleidsvorming. In het funderend onderwijs vervullen de PO-raad en de VO-raad meerdere rollen. Soms treden ze namens schoolbesturen op als onderhandelingspartner van de rijksoverheid; soms fungeren ze als brancheorganisatie voor iedereen die in het onderwijs werkt; en soms vervullen ze een rol bij de uitvoering van beleid. Sectorraden voeren ook – als werkgevers – het arbeidsvoorwaardenoverleg met de vakbonden, terwijl het ministerie de omvang van de bekostiging bepaalt.

### 2.1 Bestuurlijk vermogen in drievoud

Besturen vereist *capacity*. Dat is het vermogen om (toekomstige) opgaven te identificeren, beleid te maken, besluiten te nemen en die besluiten ook tot uitvoering te brengen. De term *capacity* verwijst naar alles wat daarvoor nodig is, inclusief menskracht, kennis, informatie en expertise maar ook onderling vertrouwen en legitimiteit. In dit essay gebruik ik de term vermogen steeds in die brede betekenis.

Om een stelsel van multi-level governance goed te laten functioneren, zijn drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig. Ten eerste bestuurlijk vermogen op centraal niveau, daarmee bedoel ik hier de landelijke overheid. Ten tweede bestuurlijk vermogen op decentraal niveau, hier de onderwijsbesturen. En ten derde *interactief bestuurlijk vermogen*, ofwel het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van het onderwijs betrokken zijn: overheid, onderwijsbesturen, sectorraden, profielorganisaties<sup>8</sup>, vakinhoudelijke verenigingen, vakbonden, belangenbehartigers, expertisecentra, gemeenten, fondsen, educatieve uitgeverij, enzovoorts. Deze partijen kunnen allerlei

vormen aannemen: van publiek bekostigd, tot non-profit en for-profit. Omwille van de leesbaarheid gebruik ik voor alle organisaties tussen overheid en onderwijsbesturen de term middenveld. Bij interactief bestuurlijk vermogen gaat het dan om de rol die elk van die partijen – overheid, onderwijsbesturen én middenveld – heeft en neemt in relatie tot anderen, en of die partijen in hun onderlinge samenspel in staat zijn zaken voor elkaar te krijgen, problemen op te lossen, te leren en aanpassingen te maken.<sup>9</sup>

## 3. Voor de crisis

Om de bestuurlijke verhoudingen tijdens de covid-19-crisis te begrijpen, sta ik eerst stil bij de drie vormen van bestuurlijk vermogen vóór de crisis.

### 3.1 Bestuurlijk vermogen op centraal niveau

Maatschappelijke ordening, en het verdelen en toedelen van verantwoordelijkheden wat daarbij hoort, gaat altijd gepaard met spanningsvelden en grijze gebieden. Maatschappelijke ontwikkelingen nopen ook steeds om herijking. In de loop der tijd zijn verschillende manieren ontwikkeld om productief met die spanningsvelden om te gaan. Vanaf de jaren '80 was het begrippenpaar 'wat' en 'hoe' zo'n manier.<sup>10</sup> Het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de commissie-Dijsselbloem, bracht dit onderscheid opnieuw onder de aandacht.<sup>11</sup> De idee was dat de overheid over 'het wat' zou gaan en instellingen over 'het hoe'. Bijvoorbeeld: de overheid gaat via het formuleren van kerndoelen en exameneisen over wát er wordt onderwezen; scholen gaan via de inrichting van het onderwijsleerproces over hóe ze onderwijzen. In de praktijk is zo'n onderscheid onhoudbaar.<sup>12</sup> Zo heeft de formulering van leerdoelen – bijvoorbeeld in termen van competenties – onvermijdelijk implicaties voor de inrichting van het onderwijsleerproces. Bovendien zijn niet alleen in 'het wat' maar ook in 'het hoe' publieke waarden vervat die de overheid moet beschermen en borgen.<sup>13</sup> Het is niet voor niets dat de Inspectie van het Onderwijs zich niet alleen een oordeel vormt over leeruitkomsten van leerlingen, maar ook over het pedagogisch klimaat. Omdat 'het wat' en 'het hoe' in de praktijk sterk met elkaar verweven zijn, schendt de overheid voortdurend de belofte om niet in 'het hoe' te treden. Dat ondermijnt het vertrouwen in de overheid.

<sup>5</sup> Bij lumpsum financiering ontvangen onderwijsbesturen een vast bedrag dat voornamelijk gebaseerd is op het aantal leerlingen of studenten. Besturen verantwoorden zich over de manier waarop ze het geld besteden om hun opdracht uit te voeren. Eerder kende het funderend onderwijs een declaratiesysteem, waarbij scholen de kosten bij het ministerie declareerden.

<sup>6</sup> Bronneman-Helmers (2011).

<sup>7</sup> PO-raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH) en Universiteiten van Nederland (voormalig VSNU).

<sup>8</sup> Sinds de sectorraden, is dit de term voor sector-overstijgende, identiteitsgebonden organisaties als Verus en VOS-ABB.

<sup>9</sup> Stoker (2019).

<sup>10</sup> WRR (2010).

<sup>11</sup> Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008).

<sup>12</sup> Onderwijsraad (2013).

<sup>13</sup> WRR (2012).

De laatst decennia hebben de uitgangspunten van bestelsturing hun beslag gekregen in de omvang, inrichting en rol van het departement. Waar het ministerie in de jaren '60 van de vorige eeuw de menskracht had om zelf het onderwijs te sturen, is dat vanaf de jaren '90 gestaag verminderd. De rol van rijksambtenaren is de laatste decennia verschoven van inhoudelijke expertise naar regie voeren. Daarnaast wordt het uit de wind houden van bewindslieden een steeds belangrijker onderdeel van werk van ambtenaren.<sup>14</sup> Er zijn nog maar weinig ambtenaren die langdurig zijn ingevoerd in beleidskwesties en de mensen, het veld en de wetgeving van haver tot gort kennen.<sup>15</sup> Het fenomeen van hybride ambtenaren –bijvoorbeeld deels rijksambtenaar, deels leraar – doet aan die structurele ontwikkeling weinig af.

Kortom: het bestuurlijk vermogen op centraal niveau is tamelijk beperkt. Bovendien wordt een toenemend deel van dat vermogen ingezet voor, laten we zeggen, Haagse perikelen. Dat laat weinig tijd, capaciteit en expertise om lange verbindingen met 'het veld' aan te gaan, de impact van beleid in de praktijk te volgen, daarvan te leren en steeds beter beleid te maken.

### 3.2 Bestuurlijk vermogen op decentraal niveau

Onder de noemer van deregulering en autonomievergroting kregen onderwijsbesturen na de jaren '80 meer vrijheden én verantwoordelijkheden. Omdat daar een zekere schaalgrootte voor nodig is, werd bestuurlijke schaalvergroting gestimuleerd. Vooraf, in 1985, wees het departement zelf al op een cruciale randvoorwaarde om van deze nieuwe rolverdeling een succes te maken: namelijk professionalisering van bestuur en management van instellingen.<sup>16</sup> Sindsdien zijn hiertoe weliswaar diverse initiatieven genomen, maar tot op de dag van vandaag zijn er geen formele eisen voor schoolleiders en onderwijsbestuurders, noch beroepsprofielen. Er zijn inmiddels wel beroepsregisters voor schoolleiders in primair en voortgezet onderwijs, maar die zijn vrijblijvend. Er hangt niks van af. Iedereen kan onderwijsbestuurder worden en hetzelfde geldt voor directeurs, schoolleiders en interne toezichthouders.

Een paar jaar geleden lichtte de OECD het Nederlandse onderwijsstelsel door. Belangrijke conclusies waren: tekortschietend leiderschap, onvoldoende bestuurlijk vermogen bij onderwijsbesturen en het ontbreken van waarborgen voor zowel leiderschap als bestuurlijk vermogen.<sup>17</sup>

Waar colleges van bestuur in mbo en ho een beroep kunnen doen op een ondersteunend apparaat dat bemenst is met experts, moet menig po bestuurder het doen met een deeltijd secretaresse; daar zit de bestuurder in de avonduren zelf beleidsstukken en jaarverslagen te typen. Waar de grootste besturen het onderwijs verzorgen voor meer dan 30.000 leerlingen, is circa de helft van de po-besturen verantwoordelijk voor één school. De Inspectie van het Onderwijs constateert al een paar jaar dat een deel van de besturen – naar schatting 20% – tekortschiet op het gebied van onderwijskwaliteit. Deze besturen hebben onvoldoende zicht op onderwijskwaliteit en het lukt hen niet om te sturen op verbetering.<sup>18</sup> De laatste jaren wordt veel gevraagd en verwacht van bestuurlijke samenwerking op lokaal niveau, o.a. bij passend onderwijs en afstemming met jeugdzorg.<sup>19</sup> Voor verschillende beleidsdomeinen gelden echter verschillende al dan niet geografische indelingen, met elk hun eigen wetgeving, bekostiging en verantwoording. Dat gebrek aan congruentie maakt kleine onderwijsbesturen nog eens extra kwetsbaar; ze worden overvraagd.<sup>20</sup>

Kortom: bestuurlijk vermogen op decentraal niveau kenmerkt zich in het funderend onderwijs vooral door grote verschillen tussen instellingen.

### 3.3 Interactief bestuurlijk vermogen<sup>21</sup>

Bij interactief vermogen gaat het om het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van onderwijs betrokken zijn. De ultieme toetssteen is of al die betrokken partijen, met ieder een eigen rol, er met elkaar in slagen problemen op te lossen.<sup>22</sup> Zo beschouwd moet de constatering zijn dat het interactieve vermogen in het onderwijs vóór de covid-19-crisis veel te wensen overliet. Het lukt al jaren niet om grote vraagstukken in het onderwijs adequaat aan te pakken. Om er een paar te noemen: de taal- en rekenvaardigheid van veel kinderen schiet tekort om zelfstandig te functioneren en hun aantal wordt groter in plaats van kleiner; terwijl een tekort aan leraren al vele jaren geleden werd voorzien, blijven partijen naar elkaar wijzen voor oplossingen; in het funderend onderwijs is het curriculum verouderd en overladen, maar plannen om de inhoud van het onderwijs meer bij de tijd te brengen verzanden; het hoger onderwijs is door groeiende instroom van studenten structureel overbelast, maar basale keuzes (meer geld of minder studenten) blijven uit.

<sup>14</sup> Theisens (2018).

<sup>15</sup> Veringa (2021).

<sup>16</sup> Ministerie van O&W (1985).

<sup>17</sup> OECD (2016).

<sup>18</sup> Inspectie van het Onderwijs (2019).

<sup>19</sup> Ledoux & Waslander (2020).

<sup>20</sup> Regioatlas.nl; Onderwijsraad (2017); Inspectie van het Onderwijs (2019).

<sup>21</sup> Deze paragraaf bouwt voort op mijn onderzoek met Edith Hooge en Henno Theisens, zie o.a. Hooge (2017); Waslander, Hooge & Theisens (2017); Waslander, Hooge, Theisens & Pater (2020); Hooge, Waslander & Theisens (2021).

<sup>22</sup> Stoker (2019).

Wat deze vraagstukken kenmerkt, is niet alleen dat ze de fundamenteën van het onderwijs raken, maar ook dat oplossingen niet dichterbij komen. Dat ligt niet aan ontbrekende kennis, niet aan een gebrek aan ideeën, voornemens en plannen, en vaak ook niet eens aan onvoldoende geld. De oorzaak ligt steeds bij het samenspel tussen betrokken partijen. Die situatie laat zich nog het best omschrijven als een sturingsimpasse. Vanuit de eigen rol, positie en logica is het onderlinge samenspel ontaardt in een vicieuze cirkel die partijen samen in stand houdt. Het disfunctioneren komt niet door één partij die schuld heeft, maar door het geheel waar niemand verantwoordelijk voor is. En dat is precies het probleem.

### Vicieuze cirkel

Vanaf de jaren '80 is de rolverdeling dat de overheid verantwoordelijk is voor het bestel en onderwijsbesturen de ruimte hebben om op lokaal niveau eigen keuzes te maken. Het toedelen van verantwoordelijkheden aan onderwijsbesturen stelt alleen iets voor als die besturen ook handelingsvrijheid hebben, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Ruimte voor eigen beleidskeuzes leidt tot verscheidenheid tussen besturen; dat is precies de bedoeling. Dat raakt al snel aan noties omtrent rechtvaardigheid: waar wordt een wenselijk verschil een vorm van onwenselijke ongelijkheid?<sup>23</sup> Logischerwijs kunnen er onderwijspraktijken ontstaan die de overheid om andere redenen onwenselijk acht. En wat dan? Als het ministerie de teugels aanhaalt en weer strengere regels invoert, is dat contractbreuk vanuit het perspectief van besturen. Laat het ministerie dat achterwege, dan leidt dat via (sociale) media en belangenorganisaties tot verontwaardiging, aantasting van publiek vertrouwen in zowel overheid als bestuurders, en politieke druk om alsnog paal en perk te stellen.

Handelingsvrijheid heeft ook een financiële component, vandaar lumpsum financiering. Maar het verstrekken van publieke middelen zonder daarmee direct invloed uit te kunnen oefenen blijkt keer op keer een bijzonder lastige politieke opgave. Als de Tweede Kamer afdwingt dat er geld komt voor jonge leraren, dan wil de Kamer bewijs zien dat er dankzij dat geld ook daadwerkelijk meer jonge leraren zijn gekomen. Zo'n directe relatie is vaak niet zichtbaar te maken, zeker niet als het geld in de lumpsum 'verdwijnt'.<sup>24</sup> Om te zorgen dat het geld naar 'de goede dingen' gaat, ontstaan naast de lumpsum allerlei andere vormen van financiering en eisen aan verantwoording.<sup>25</sup> Met als gevolg groeiende complexiteit en regeldruk. Bestuurders vatten die inperking van financiële autonomie op als motie van wantrouwen.

Om in dit krachtenveld legitimiteit te verwerven en te behouden, betreft de overheid andere partijen intensief bij het beleid en maakt ze veel gebruik van zogeheten soft-governance instrumenten zoals convenanten en handreikingen. De overheid is het onderwijs gaan sturen met, via en middels netwerken met tal van (belangen)organisaties. Die netwerken zien er per sector en per beleidsthema verschillend uit. Sectorraden nemen er steeds een centrale positie in, de professionele stem van leraren ontbreekt systematisch.

Dit sturen met netwerken voegt elementen toe aan voor de vicieuze cirkel van de sturingsimpasse. Elk van die netwerken, met relevante partijen voor dát specifieke thema, ontwikkelt eigen manieren om invloed uit te oefenen op leraren, schoolleiders en bestuurders. Op schoolniveau komen al die invloeden van buitenaf bij elkaar. Dat leidt tot een optelling van claims en wensen waar scholen onmogelijk aan kunnen voldoen. Om overbelasting te voorkomen, kiezen besturen en scholen voor aanpassingen die relatief weinig overhoophalen. Daardoor verandert er ook maar weinig. Voor de overheid is dat vervolgens aanleiding om op specifieke onderdelen dwingender te worden opdat er ook écht iets gaat veranderen. Dat zet onderwijsorganisaties onder grotere druk, maar om tal van redenen (o.a. tijd en complexiteit) staan aanpassingen vaak 'los' van bestaande routines. Het gevolg is dat organisaties door gebrek aan congruentie en coördinatie na verloop van tijd nog meer overbelasting ervaren. Om zich staande te houden proberen ze minder vatbaar te worden voor 'Den Haag', bijvoorbeeld door zich af te schermen, plichtmatig door administratieve hoepels te springen of nieuwe plannen 'beleidsarm' in te voeren. Ze worden beleidsresistent. Wat voor politiek en departement vervolgens weer aanleiding is om nog zwaarder en dwingender geschut in te zetten, zoals een wettelijke verplichting (bv. de rekentoets). Dat stuit dan regelmatig op zoveel verzet dat de overheid op zijn schreden terug moet treden. Wat op zijn beurt weer bevestigt dat je er als bestuurder of schoolleider goed aan doet bij nieuw beleid te wachten tot het overwaait.

Het resultaat is dat partijen elkaar gevangenhouden in een disfunctioneel patroon, het onderlinge vertrouwen bij iedere rondgang afneemt, en de beleidsvervreemding onder professionals toeneemt. Sturing verwordt tot een dans rond niet-toegewezen verantwoordelijkheden. Ook de media spelen daarin een rol, als strijdtoneel over de definitie van 'het probleem', waarvoor ofwel de ene ofwel de andere partij verantwoordelijk is.<sup>26</sup> Ondertussen komt geen enkele oplossing dichterbij.

<sup>23</sup> Raad van State (2016).

<sup>24</sup> Om precies die reden is bij de middelen om de werkdruk te verlagen een andere systematiek gebruikt. Deze subsidie is verstrekt aan scholen, en passeert daarmee besturen. Vervolgens is het aan teams van leraren om zelf te bepalen waar de middelen aan worden besteed, ook als dat konijnen of kippen zijn.

<sup>25</sup> Onderwijsraad (2018).

<sup>26</sup> Waslander & Van der Weide (2010); Waslander (2020).

Het interactief bestuurlijk vermogen in het onderwijs laat zich voor de pandemie het best beschrijven als een sturingsimpasse. Kan de covid-19-crisis die sturingsimpasse doorbreken? Het vervolg van dit essay probeert die vraag te beantwoorden aan de hand van concrete situaties die zich sinds de crisis voordoen. Ik maak een grof onderscheid in drie fasen: de acute crisis rond het voorjaar van 2020; de fase van aanhoudende crisis rond de herfst van 2020 tot de zomer van 2021; en de fase waarin een begin wordt gemaakt met het nadenken over oplossingen van 'het probleem'.

#### 4. Fase I: acute crisis

In de eerste maanden van 2020 raakt de wereld in de greep van covid-19. Ook in Nederland dient een acute crisis van ongekende proporties zich aan. In die eerste fase zijn er, ook in het onderwijs, allerlei voorbeelden van effectief samenspel van partijen die snel iets voor elkaar krijgen. Hier noem ik er drie. Daarnaast is er een veelbesproken voorbeeld van minder soepel samenspel: hoewel het kabinet op basis van een OMT-advies besluit dat scholen openblijven, sluiten ze toch hun deuren.

##### 4.1 Snel en effectief

De omschakeling van het vanzelfsprekende onderwijs-op-locatie naar een situatie met volledig onderwijs-op-afstand voltrekt zich in maart 2020 in een razend tempo. In de meest acute fase van de crisis zijn vooral leraren aan zet. Veel onderwijsregels en -richtlijnen gaan per onmiddellijk overboord.<sup>27</sup> Dankzij grote inzet en creativiteit slagen veel scholen erin de continuïteit van het onderwijs te waarborgen, op een manier die eerder voor onmogelijk werd gehouden. Leraren helpen elkaar en leren van elkaar. Het is een tijd van ultieme professionele autonomie. Leraren krijgen eventjes veel waardering voor hun grote verdiensten. Directeuren, schoolleiders, bestuurders en beleidsmakers hebben vooral een faciliterende rol. Om alle leerlingen in het funderend onderwijs toegang tot onderwijs-op-afstand te bieden, organiseren scholen laptops, notebooks en andere devices, krijgt een intermediaire organisatie (SIVON) de opdracht voor inkoop en distributie, en stelt het departement budget beschikbaar. Hoewel de distributie ongetwijfeld niet overall helemaal vlekkeloos verloopt, is het een eerste voorbeeld van goed samenspel tussen alle betrokkenen.

Een tweede voorbeeld is de opvang voor kwetsbare leerlingen. Als scholen hun deuren sluiten, wordt pijnlijk duidelijk dat een aantal leerlingen acuut een noodzakelijke veilige plek kwijtraakt. Dankzij samenwerking tussen scholen, besturen, gemeenten, kinderopvang- en andere organisaties lukt het op veel locaties om deze leerlingen snel op te vangen. Hoewel ook hiervoor geldt dat die samenwerking op de ene plaats soepeler verloopt dan op

de andere, overheerst het beeld dat de opvang voor leerlingen in kwetsbare situaties vrij snel georganiseerd is.

Een derde voorbeeld van snel en effectief samenspel is het delen van relevantie informatie en kennis over het geven van onderwijs-op-afstand. Het departement en diverse organisaties uit het middenveld vervullen vooral een ondersteunende rol en werken samen aan websites (lesopafstand.nl) om informatie ter beschikking te stellen. Bestuurders, schoolleiders en onderzoekers benutten bestaande netwerken om ervaringen te delen en er ontstaan ad-hoc en dankzij sociale media nieuwe netwerken.

##### 4.2 Scholen open, scholen dicht

Dat niet alles goed verloopt is onvermijdelijk. In de acute fase van de crisis is kennis over het virus en informatie over verspreiding zeer beperkt, volgen ontwikkelingen elkaar razendsnel op, en ontbreekt overzicht en coördinatie.

Op de persconferentie van donderdag 12 maart 2020 zegt minister-president Mark Rutte dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs voorlopig openblijven. Omdat de risico's op besmetting daar laag zijn, maar zeker ook omdat "de maatschappelijke gevolgen heel groot zouden zijn als ouders, omdat de kinderen thuis zijn, ook ouders noodgedwongen thuis zouden moeten blijven." Rutte zegt herhaaldelijk de zorgen onder leraren te erkennen, maar doet even herhaaldelijk een beroep op leraren om "onze belangrijke sectoren" zoals de zorg, de politie en de brandweer, te laten functioneren.<sup>28</sup> Een dag later herhalen de onderwijsministers die boodschap na overleg met sectorraden en vakbonden: scholen blijven open. Omdat iedereen met klachten moet thuisblijven en er quarantaine regels gelden, kan het gebeuren dat scholen afwisselend en voor een deel van hun leerlingen op een andere manier onderwijs moeten verzorgen. De bewindslieden geven aan welke groepen leerlingen dan prioriteit moeten krijgen; examenkandidaten staan hoog op het lijstje. Na de persconferentie op donderdag en de bevestiging door de onderwijsministers op vrijdag, volgt een grote stroom reacties van ouders, leraren, studenten, schoolleiders, politici en medici. Het is dat weekend aanleiding voor veelvuldig overleg tussen departement, sectorraden en vakbonden.<sup>29</sup> Op zondag 15 maart, om half zes in de vooravond, maakt minister Slob via een persconferentie bekend dat kinderopvang en scholen voor po en vo hun deuren moeten sluiten. Met onmiddellijke ingang en voor tenminste drie weken. Scholen moeten voor kinderen van ouders met 'cruciale beroepen' noodopvang organiseren. Als belangrijkste reden voor deze ommezwaai wijst Slob op de organiseerbaarheid van onderwijs-op-locatie. Het OMT-advies is niet veranderd.

<sup>27</sup> Veringa (2021).

<sup>28</sup> Persconferentie 12 maart 2021.

<sup>29</sup> Veringa (2021).

Een aantal onderwijsbesturen wacht de late persconferentie niet af. Zij hebben al besloten dat hun scholen dicht gaan en informeren leraren en ouders al op vrijdag, zaterdag of zondagochtend.

### 4.3 Interpretatie

Hoe is te begrijpen dat de bewindslieden stellig verkondigen dat scholen openblijven, terwijl in den lande scholen hun deuren al sluiten? Was het een kwestie van ‘angsthazen in het onderwijs’ die het in tegenstelling tot de ‘helden in de zorg’ massaal lieten afweten? Was het, zoals de bewindslieden zeiden, vooral een praktische kwestie van organiseren? Kwam het omdat scholen in buurlanden dicht gingen? Waren ouders – via de politiek – de drijvende kracht achter de sluiting? Zorgde het advies van de Federatie van Medisch Specialisten, op 14 maart, om de scholen juist wél te sluiten voor een omslagpunt? Zonder gedetailleerde reconstructie, waar dit essay niet voor bedoeld is, valt niet te achterhalen welke (combinatie van) factoren precies de doorslag heeft gegeven. Mij vallen vier dingen op: wat professionele autonomie vermag; hoe over onderwijs wordt gesproken; de grote variëteit aan bestuurlijke reacties; en de onderschatting van zorgen onder leraren en schoolleiders.

In de acute fase van de crisis komt het aan op veiligheid voor leerlingen en continuïteit van onderwijs. Regels en gebruiken verdwijnen naar de achtergrond, professionals krijgen de ruimte om te doen wat ze nodig achten, bestuurders en beleidsmakers faciliteren. Leraren wisselen uit en bouwen in no-time expertise op. Even zijn de rollen omgedraaid. Met een heldere focus en ruimte voor professionals lukt het om in zeer korte tijd heel veel voor elkaar te krijgen. Dat is een belangrijk constatering.

Een tweede observatie is daarmee in schril contrast. De manier waarop RIVM, OMT en bewindslieden over onderwijs spreken is ontluisterend en helpt beslist niet om onderwijsprofessionals aan te spreken. In OMT-adviezen, persconferenties en brieven gaat het vooral over risico’s voor kinderen en nauwelijks over risico’s voor leraren. Bijna twee jaar later is dat bij discussies over een vervroegde kerstvakantie nog steeds zo. Bij de beroepsgroep valt het in een toch al volle emmer van zich niet-gehoord en niet-gezien voelen door ‘politiek Den Haag’.<sup>30</sup> Het belang van onderwijs voor de BV Nederland krijgt wel veel aandacht: sluiting van scholen is schadelijk voor productiviteit en economische herstel. Ook wordt de bewaarfunctie van scholen benadrukt: het van de straat houden van kinderen op momenten dat volwassenen werken. In deze weergave is onderwijs iets instrumenteels; een middel voor een ander, kennelijk hoger doel. De motivatie van professionals ligt juist bij de intrinsieke waarde van onderwijs, bij onderwijs als waarde op zichzelf. In uitlatingen van politici en medici komt die intrinsieke waarde er bekaaid vanaf, zeker in het begin van de crisis. Terwijl er dankzij de

professionaliteit van leraren heel veel goed gaat, worden ze niet op hun professionaliteit aangesproken.

Een derde observatie is dat bestuurders heel verschillend reageren.<sup>31</sup> Sommigen besluiten zelf de scholen onder hun bevoegd gezag te sluiten onder verwijzing naar hun eigen verantwoordelijkheid. Anderen willen vooral weten waar ze aan toe zijn en hebben behoefte aan bewindslieden die snel duidelijkheid geven. Een deel van de bestuurders wil dat alle scholen hetzelfde doen, om niet voortdurend allerlei ingewikkelde discussies met leraren en ouders te hoeven voeren. Zo doet het bijzondere fenomeen zich voor dat bestuurders die normaliter voor in de rij staan om hard te roepen dat de overheid zich ergens niet mee te bemoeien heeft, nu net zo hard roepen om uniforme richtlijnen van diezelfde overheid.

De vierde observatie verwijst het meest direct naar bestuurlijke vermogens. De snelle ommezwaai in het weekend van 14/15 maart, wijst erop dat kabinet, onderwijsministers, ambtenaren, sectorraden en vakbonden onderschatten wat zich ondertussen binnen scholen afspeelt. Of, als dat bij een aantal partijen wel goed op het netvlies staat, krijgt het onvoldoende gewicht in de besluitvorming. Op het moment dat de minister-president en de onderwijsminister publiekelijk bevestigen dat de scholen openblijven, hebben diverse schoolleiders en bestuurders al besloten de deuren te sluiten. En terwijl op zondag crisisoverleg wordt gevoerd op het ministerie, informeren scholen in den lande hun leraren en ouders al dat leerlingen op maandag niet naar school kunnen komen. Dat de praktijk leidend is in een crisissituatie en politieke besluitvorming volgend, is niet vreemd. Bovendien worden scholen, juridisch gezien, gesloten op last van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dat overleg en afstemming tijd vraagt begrijpt iedereen. Maar wat wel verbaast is hoelang in het bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt volgehouden dat scholen openblijven terwijl daar in de praktijk al flink van wordt afgeweken. Wat zegt dat over de afstand tussen zegslieden op centraal niveau en bij organisaties in het middenveld met professionals die dagelijks onderwijs maken? Hoe snel circuleert informatie tussen onderwijsprofessionals, belangengroepen, middenveld en departement? De gebeurtenissen kunnen wijzen op haperend interactief bestuurlijk vermogen: essentiële informatie uit de onderwijspraktijk klinkt onvoldoende door in gremia op landelijke niveau waar de besluiten worden genomen.

## 5. Fase II: de crisis houdt aan

Na een fase van acute crisis wordt tegen de zomer van 2020 voor iedereen duidelijk dat de pandemie nog wel even gaat duren. In ieder geval maanden, misschien wel jaren. Terwijl de crisis aanhoudt ontstaat een andere dynamiek met veel aandacht voor ‘het nieuwe normaal’. Voor de fase van aanhoudende crisis

<sup>30</sup> Waslander (2020).

<sup>31</sup> Commissie-Damhof (2021).

beschouw ik twee situaties: het opnieuw sluiten van de scholen in de winter van 20/21 en de verplichte openstelling van het voortgezet onderwijs net voor de zomer van 2021.

### 5.1 Winterlockdown

Na de zomer van 2020 volgt in het najaar een nieuwe golf besmettingen. Opnieuw zijn ingrijpende maatregelen nodig en opnieuw moeten scholen hun deuren sluiten. Nu voor een periode die uiteindelijk van half december tot begin februari duurt. Op beleidsniveau is geleerd van de eerste lockdowns; er zijn direct uitzonderingen voor kwetsbare leerlingen. Binnen scholen heeft men gezien wat onderwijs-op-afstand met leerlingen doet. Het sluiten van schoolgebouwen raakt verschillende groepen leerlingen hard.

Terwijl de covid-19-crisis voortduurt, worden service-documenten van het departement en protocollen van de sectorraden steeds lijdiger. Net als bij andere soft-governance instrumenten is de status van deze teksten onduidelijk. Is het een hulpmiddel waar besturen en schoolleiders vrijblijvend hun voordeel mee kunnen doen? Zijn het regels die opgevolgd moeten worden? Bestuurders gaan er heel verschillend mee om. Tijdens de winterlockdown zoekt een aantal besturen alle ruimte die er is. Sommige bestuurders en schoolleiders vinden een nieuwe schoolsluiting voor (een deel van) hun leerlingen onverantwoord. Na vaak veelvuldig overleg met leraren, ouders en leden van medezeggenschapsraden en raden van toezicht, besluiten zij dat (een deel van) hun scholen voor alle leerlingen openblijven. Geen onderwijs-op-afstand, maar voor iedereen onderwijs-op-locatie. Als alle leerlingen op een school als kwetsbaar zijn aangemerkt, kan dat binnen de dan geldende regels. Dat is ook het oordeel van departement, Inspectie van het Onderwijs en sectorraden. Bestuurders die besluiten dat een school lesgeeft op locatie, hebben overigens lang niet altijd het gevoel dat die ruimte voor eigen afwegingen ook echt bestaat; soms worden ze gevierd door ouders en leraren, maar verguisd door collega-bestuurders die daardoor extra druk ervaren om hetzelfde te doen.

### 5.2 Scholen dicht, scholen open

Op 22 mei, net voor Pinksteren, komt de boodschap dat vo-scholen vanaf 31 mei weer volledig open mógen, en vanaf 7 juni volledig open móeten. Leerlingen hoeven onderling geen afstand te houden, maar die afstand geldt wel voor contact met leraren. Leerlingen en leraren moeten zichzelf twee keer per week testen. De zelftests worden via school verstrekt. De aankondiging geeft scholen twee weken de tijd om het allemaal te organiseren. Argumenten om volledig onderwijs-op-locatie te verplichten, zijn de kwaliteit van onderwijs, en meer nog het sociale welzijn van leerlingen. Het belang dat leerlingen elkaar en hun leraren weer dagelijks ontmoeten wordt zwaar aangezet. Scholen die niet volledig opengaan zullen ter verantwoording worden geroepen. Hoewel veel leerlingen, leraren, schoolleiders en ouders blij zijn met de versoepeling, komen er ook

onmiddellijk kritische reacties. Voor scholen in vakantieregio Noord betekent volledige openstelling dat het hele rooster voor de zoveelste keer overhoop moet, voor zeven tot tien lesdagen die nog resteren tot de zomervakantie. De situatie is dan dat leerlingen elkaar, zeker ook buiten school, al veelvuldig ontmoeten en hun leraren misschien niet dagelijks, maar wel heel regelmatig in levenden lijve zien. Bestuurders zien dat steeds meer schoolleiders en leraren op of over de rand van uitputting functioneren. Een aantal bestuurders en schoolleiders besluit de verplichting naast zich neer te leggen en de ontstane praktijk te continueren tot de zomervakantie. Men ziet de verplichte openstelling als symbolisch beleid en heeft daar weinig sympathie voor. Diverse bestuurders worden vervolgens op het departement ontboden.

### 5.3 Interpretatie

Naarmate de crisis langer aanhoudt, worden verschillen tussen besturen en scholen duidelijker. Als de meeste scholen dicht zijn, blijven sommigen toch open; als de meeste scholen volledig opengaan, blijft een aantal gedeeltelijk dicht. Is die variëteit een manifestatie van een stelletje eigenwijze en onwillige onderwijs-bestuurders? Getuigt het van een beleidsresistente sector? Of is het precies wat zou je wensen als een crisis niet iedereen even hard raakt?

In mijn optiek doen veel bestuurders precies wat ze geacht worden te doen en waar ze voor en gedurende de covid-19-crisis ook voortdurend op worden aangesproken. Namelijk, de eigen specifieke situatie in ogenschouw nemen en in overleg met direct betrokkenen proberen verstandig te handelen. Dat kan betekenen dat hun legitieme en lokaal gelegitimeerde oordeel is dat sommige scholen openblijven, ondanks de winterlockdown. En dat tegen de zomer het wederom omgooien van roosters niet opweegt tegen te verwachten positieve effecten bij leerlingen. Met als gevolg dat er verschillen ontstaan. Dat is geen anomalie, maar een voortzetting van de gebruikelijke combinatie van centrale en decentrale verantwoordelijkheden.

Hoe erg is dergelijke variëteit in crisissituaties? Als een crisis sommigen veel harder raakt dan anderen, dan zijn verschillen die voortvloeien uit die verschillende impact juist wenselijk. De vraag is eerder: krijgt de ene kwetsbare leerling dankzij een competente bestuurder wél onderwijs-op-locatie, en de andere als gevolg van zwakke bestuurlijke knieën niet? Het antwoord is zonder twijfel ja. Alle ongemak van dat antwoord is niet voorbehouden aan de covid-19-crisis. Voor alle duidelijkheid: hier is helemaal niets normaal aan, maar dit 'nieuwe normaal' is niet anders dan het 'oude normaal'.

Wat er net voor de zomer in het vo gebeurde geeft om andere redenen te denken. Bestuurders die ontboden worden omdat ze de verplichting om scholen volledig te openen naast zich neerleggen, treffen ambtenaren die niet anders kunnen dan begrip tonen voor hun afwegingen. Tot een wijziging in

handelswijze leidt een bezoek op het matje bij mijn weten zelden. Het is ook maar zeer de vraag of er een juridische basis is om de verplichting te handhaven. Dit betekent dat de minister een ferme boodschap afkondigt, dat besturen dat voor kennisgeving aannemen, zonder verdere consequenties. Dat ondermijnt de legitimiteit van de centrale overheid.

Opnieuw zijn de gebeurtenissen een indicatie van tekortschietend interactief bestuurlijk vermogen. Immers: was op het departement niet bekend wat zo'n verplichting in de praktijk zou betekenen? Hoe verlopen de informatie- en communicatiestromen tussen overheid, organisaties in het middenveld en onderwijsbesturen?

## 6. Fase III: 'het probleem' oplossen

Terwijl de covid-19-crisis voortduurt wordt de impact op leerlingen steeds duidelijker. De roep zwelt aan om na te denken over compensatie en herstel.

### 6.1 Nationaal Programma Onderwijs

Begin 2021 maken de bewindslieden bekend dat voor onderwijs 8,5 miljard euro beschikbaar komt voor 'herstel en ontwikkeling'. In de maanden erna krijgen de contouren van het Nationaal Programma Onderwijs meer vorm. Nu er zoveel extra geld naar het onderwijs gaat, wil de Tweede Kamer zeker weten dat het geld op 'de goede plek' terecht komt en aan 'de goede dingen' wordt besteed. Daarmee doelend op 'de leraar in de klas' en 'bewezen effectieve didactieken'. In het voorjaar van 2021 kondigt de minister een apart traject aan, met aparte gremia en een strakke planning. Om het geld te verdelen moet iedere school in april 2021 een scan uitvoeren, in mei maatregelen kiezen uit een menukaart met 'bewezen effectieve interventies', waarna ze in juni horen hoeveel geld ze krijgen, zodat ze rond de zomer een school-specifiek programma kunnen maken. Voor twee schooljaren, want langer loopt het programma niet. Verantwoording zal volgens een dan nog onbekend maar uniform format verlopen. Besturen zijn verantwoordelijk, maar de minister hecht eraan dat de regie op schoolniveau ligt. Verder is een rol voorzien voor gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de Inspectie. Er komt een aparte implementatiemonitor, een aparte commissie met wetenschappers en een maatschappelijke begeleidingscommissie.

De eerste plannen roepen veel reacties op. De Algemene Rekenkamer waarschuwt alvast op voorhand dat zo onmogelijk is vast te stellen of beoogde doelen worden gerealiseerd. Het CPB twijfelt aan de uitvoerbaarheid omdat er niet genoeg

mensen zijn. Sectorraden en profielorganisaties pleiten voor een langere looptijd, ruimte voor maatwerk en een focus op structurele problemen.<sup>32</sup> Er wordt op gewezen dat deze langgewenste grote investering door de strikte condities niet leidt tot de noodzakelijke duurzame verbetering van het onderwijs.<sup>33</sup> Een aantal onderzoekers richt ad-hoc een Onderwijs-OMT op om scholen te adviseren. Mensen waarschuwen voor bijwerkingen van het NP Onderwijs: een verheving van het lerarentekort en het verder ondergraven van kansengelijkheid. Velen zijn er beducht voor dat een aanzienlijk deel van de publieke middelen belandt bij commerciële dienstverleners, zoals instituten voor huiswerkbegeleiding en uitzendbureaus.

Ook onderwijsbestuurders en schoolleiders reageren op de plannen. Ze zijn blij met de extra middelen; dat geeft lucht en ruimte. Het is ook een erkenning dat de covid-19-crisis veel van leerlingen en leraren vraagt. Tegelijkertijd zijn er veel twijfels, bezwaren en tekenen van verzet. Onderwijsprofessionals vinden de aanpak betuttelend. Hoe aanmatigend is het wel niet dat de rijksoverheid van grote afstand denkt te weten wat er moet gebeuren om leerachterstanden in te lopen, terwijl scholen zelf nog niet eens zicht hebben op wat nodig is?! Bestuurders vinden dat het hen onnodig moeilijk wordt gemaakt als een deel van de middelen via gemeenten loopt en ze moeten afstemmen met samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Tegelijkertijd zien ze hun handelingsruimte ingeperkt door de (politieke) boodschap dat scholen de regie voeren en het aan schoolteams is om te bepalen hoe de middelen worden ingezet.<sup>34</sup> Sommige besturen vinden de combinatie van onrealistische doelen - 'binnen twee jaar alle achterstanden wegwerken' - en beperkte handelingsruimte zo bezwaarlijk, dat ze overwegen niet mee te doen aan het NP Onderwijs. Niet omdat ze denken dat ze geen problemen hebben of het extra geld niet kunnen gebruiken. Integendeel. Ze voorzien dat de voorgeschreven werkwijze in het beste geval niet gaat helpen om die problemen ook daadwerkelijk op te lossen en hen daar in het slechtste geval juist verder vanaf brengt.

In het najaar van 2021 blijkt dat de NPO-soep minder heet gegeten gaat worden dan aanvankelijk opgediend. De doelen van het programma worden verbreed, besturen en scholen krijgen meer ruimte voor eigen overwegingen, de verantwoording wordt minder complex dan gevreesd en de looptijd van het programma kan zo nodig een beetje worden verlengd. Officieus vertellen ambtenaren aan schoolbesturen dat ze geen geld kwijt gaan raken als ze de middelen niet binnen twee jaar besteden. Het NP Onderwijs brengt inderdaad veel

<sup>32</sup> O.a. Verus (2021).

<sup>33</sup> Groot & Maassen van den Brink (2021); Waslander (2021a; 2021b; 2021c); Onderwijsraad (2021).

<sup>34</sup> Motie Van Meenen / De Hoop nr 231; "omdat leraren en schoolleiders het beste weten waar de gelden van het NPO tot hun recht komen" en de systematiek van de werkdrummiddelen zich 'succesvol heeft bewezen'. Die systematiek houdt in dat de middelen niet op bestuurs- maar op schoolniveau beschikbaar komen, en dat binnen de school, met instemming van medezeggenschap bepaald wordt hoe ze worden besteed.



mobilititeit onder leraren teweeg. Met als bittere ironie dat scholen met leerlingen die het meest gebaat zijn bij goede en ervaren leraren, het tekort aan leraren alleen maar verder zien oplopen.<sup>35</sup>

## 6.2 Interpretatie

Toont het onderwijsveld zich hier van zijn immer kritische kant door zelfs bij een bedrag van € 8.500.000.000 te blijven mopperen? Waren al die eerdere smeebedes om meer geld niet meer dan een roep om aandacht? Of ziet de overheid haar kans schoon om met het zoet van heel veel euro's ook het zuur van een stevige greep op de onderwijspraktijk de scholen in te krijgen?

In mijn optiek maakt het NP Onderwijs twee problemen van vóór de crisis nog eens zichtbaar. Ten eerste onthult de opzet van het NP Onderwijs nog eens door welke bril kabinet én Kamer naar onderwijs kijken. Ten tweede is het NP Onderwijs aanleiding voor een nieuwe rondgang langs de eerdergenoemde vicieuze cirkel van de sturingsimpasse.

### 'Het probleem'

De opzet van het NP Onderwijs stoelt op een gebrekkige en gemankeerde definitie van 'het probleem' van covid-19. Dat komt deels door de manier waarop het beleid tot stand komt.<sup>36</sup> De dominantie van het ministerie van Financiën, de logica achter de omvang van het bedrag, het ontbreken van onderwijsinhoudelijke overwegingen, de focus op meetbare leerachterstanden, de gedachte van snel inhalen, de korte termijn aanpak. Het getuigt allemaal van een financieel gestuurde, mechanische blik op onderwijs waarin efficiëntie het leidende principe is. Alsof onderwijs een lopende band met leerlingen is die volgens een standaard procedé door de school worden geïst, dat de coronacrisis op de pauzeknop heeft gedrukt, en dat dat te verhelpen is door de band middels voorjaars-, zomer- en herfstscholen een tandje sneller te zetten om het geleden productieverlies weer in te halen. Binnen een vastgestelde termijn, uiteraard.

In dit perspectief is onderwijs weinig meer dan het realiseren van meetbare leeropbrengsten van individuele leerlingen. Er is geen plaats voor de betekenis van scholen als sociale gemeenschappen, voor de notie dat leerlingen zich ontwikkelingen in onderlinge interactie, of voor de waarde van rituelen zoals de musical, het schoolkamp en het eindexamen. Voor mensen die hun professionele eer ontleen aan de maatschappelijke waarde van onderwijs en de brede vorming en ontwikkeling van jonge mensen is zo'n perspectief niets minder dan schofferend. Het bevestigt bovendien dat de overheid geen flauw idee heeft van waar het in de dagelijkse praktijk werkelijk

om gaat.<sup>37</sup> En dat terwijl de covid-19-crisis nu juist zonneklaar heeft gemaakt hoezeer onderwijs een door-en-door sociale praktijk is. Onderwijs ontstaat in sociale interacties tussen mensen, en scholen vormen een cruciaal onderdeel van het sociale weefsel waaruit een samenleving is opgebouwd.

### Vicieuze cirkel van de sturingsimpasse

De gebeurtenissen rond het NP Onderwijs zijn de aanzet voor een nieuwe rondgang door de vicieuze cirkel van de sturingsimpasse. Het begint met het kabinet dat geld beschikbaar stelt, waarna onderwijsinhoudelijke overwegingen het onderspit delven bij de uitwerking van het plan. Niemand met een beetje verstand van onderwijs verwacht dat onderwijsinstellingen in staat zijn om in zo'n korte tijd zo'n groot bedrag te besteden op een manier die werkelijk bijdraagt aan 'herstel en ontwikkeling'. Voortvloeiend uit de behoefte van kabinet en Kamer om te sturen op hoe scholen het geld besteden, komt het NP Onderwijs naast bestaande initiatieven te staan. Besturen en schoolleiders ervaren de politieke druk en micro-bemoeienis van de centrale overheid als blijk van wantrouwen. Juist nadat de acute fase van de pandemie veel ruimte bood aan professionele autonomie en onderwijsprofessionals hebben laten zien dat vertrouwen gerechtvaardigd is. Nadat kort is geroken aan een lang gekoesterde hoop van ruimte om te doen wat men nodig acht, volgt een harde realiteit van scans, menukaarten en monitoring. De teleurstelling, of beter gezegd ontgoocheling, is groot. Na alle kritiek worden de scherpste randjes van het plan gehaald, wat het programma voor de meeste besturen verteerbaar maakt. Maar de deuk in het onderlinge vertrouwen is niet zo makkelijk weggepoetst.

Zonder verdere aanpassingen laat het vervolg zich welhaast raden. Na afloop van het programma zal de conclusie zijn dat effecten van de extra middelen op het inlopen van leerachterstanden niet zijn vast te stellen, de Tweede Kamer zal onthutst reageren en de dienstdoende minister zal zich proberen te verantwoorden. In de tussentijd zullen (sociale) media zich tegoed doen aan de vraag wie verantwoordelijk is en zal het publieke vertrouwen in het bestuurlijk vermogen van overheid en onderwijsbesturen verder afbrokkelen. Uit de praktijk zullen dan al enige tijd verhalen komen over bijwerkingen, zoals een groot tekort aan leraren en toenemende ongelijkheid in onderwijskansen. En nog steeds zullen de grote problemen van het onderwijs onopgelost blijven.

<sup>35</sup> Waslander (2021d).

<sup>36</sup> NRC (2021); Waslander (2021c).

<sup>37</sup> Tummers (2012).

### **Box 1: Het contrast tussen funderend onderwijs en mbo/ho**

Voor zover het de bestuurlijke verhoudingen betreft, geeft de covid-19-crisis in het middelbaar beroeps- (mbo) en hoger onderwijs (ho) aanzienlijk minder aanleiding voor discussie dan in het funderend onderwijs. Hoe komt dat? Zonder enige ambitie of pretentie volledig te zijn, noem ik vijf relevante factoren. Ten eerste de leeftijd van leerlingen en studenten: het sluiten van onderwijsgebouwen heeft in het funderend onderwijs een andere impact – ook voor ouders – dan het sluiten van gebouwen in het hoger onderwijs. Ten tweede zijn maatregelen in de acute fase van de crisis sneller helder voor mbo en ho. Ten derde het aantal instellingen. Anders dan in po en vo, passen de bestuursvoorzitters van hogescholen en universiteiten in een app-groepje om snel informatie te delen of een actie- of reactielijn af te spreken. Concreet: net voor de zomer van 2021 zegt de minister dat medio augustus een besluit volgt over afstandsregels in het nieuwe studiejaar. Instellingen vinden dat onwerkbaar en besluiten eensgezind uit te gaan van onderwijs zonder afstandsregels. Dat voorkomt misverstanden en beperkt discussies over verschillen tussen instellingen. Ten vierde: decentraal bestuurlijk vermogen, dus van onderwijsbesturen. Verreweg de meeste instellingen voor mbo en ho beschikken over een eigen ondersteunend apparaat. De vijfde factor is relevant voor het NP Onderwijs. In mbo en ho haakt het NP Onderwijs aan bij een systematiek waarmee deze instellingen al bekend zijn (kwaliteitsafspraken). Door die congruentie kunnen instellingen met begrotingsposten schuiven, zodat de NPO gelden over een langere periode worden uitgesmeerd. Overigens was het NP Onderwijs ook in mbo en ho aanleiding voor chagrijn, maar om een andere reden. Net nadat de sectorraden de NPO-afspraken met de minister hadden ondertekend, kondigde de Voorjaarsnota 2021 bezuinigingen aan voor deze sectoren. Tijdens het veelvuldige overleg dat aan de ondertekening voorafging, werden de sectorraden niet geïnformeerd over kortingen. Het effect op het onderlinge vertrouwen laat zich raden.

## **7. Tot slot**

Een stelsel van multi-level governance, zoals het Nederlandse onderwijs, heeft drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig om goed te functioneren. Alle drie vormen vertonen al langer serieuze gebreken. De covid-19-crisis legt nog eens bloot het aan schort. Wederom blijkt dat de pandemie bestaande zwaktes onthult en uitvergroot.

Op *centraal niveau* (rijksoverheid) uit bestuurlijk onvermogen zich in vormen van sturing die de kloof met onderwijsprofessionals alleen maar groter maken. Bijvoorbeeld: bewindslieden die onderwijsprofessionals beledigen; een minister die een verplichting met louter symbolische waarde 'oplegt'; het toekennen van heel veld geld met onmogelijke eisen. Steeds bevestigt het de indruk dat 'Den Haag' weinig weet heeft van wat er in scholen gebeurt.

Op *decentraal niveau* (onderwijsbesturen) is vooral sprake van grote verschillen in bestuurlijk vermogen. Die constatering is niet nieuw. Waar de ene bestuurder lokaal legitimiteit verwerft en besluiten neemt die tegen adviezen in gaan, toont een ander zich onthand door het ontbreken van gedetailleerde richtlijnen. Sommige bestuurders zakken door het ijs, anderen staan op.

Een derde vorm is *interactief bestuurlijk vermogen*. Dat verwijst naar het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van onderwijs betrokken zijn, variërend van overheid tot onderwijsbesturen en van sectorraden tot vakinhoudelijke verenigingen. Interactief bestuurlijk vermogen is tijdens een crisis nog belangrijker dan anders, omdat het juist dan aankomt op leren en aanpassen op systeemniveau.<sup>38</sup> Een voorbeeld van lerend vermogen is het direct maken van uitzonderingen voor kwetsbare leerlingen tijdens de winterlockdown van 20/21. Dat was vooral te danken aan de samenwerking op lokaal niveau tussen scholen, gemeenten en kinderopvang. Het samenspel tussen rijksoverheid, organisaties in het middenveld en onderwijsbesturen is een ander verhaal.

Voor de covid-19-crisis was sprake van een sturingsimpasse in het onderwijs; door een disfunctioneel patroon komen grote vraagstukken niet tot een oplossing. *Heeft de covid-19-crisis de sturingsimpasse in het onderwijs kunnen doorbreken?* Nee luidt het antwoord. De voorgaande paragrafen illustreren dat de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse onderwijs twee jaar na de virusuitbraak in Wuhan vooral meer van hetzelfde laten zien. Meer van hetzelfde als voor de crisis, en meer van hetzelfde terwijl de crisis voortduurt.

<sup>38</sup> Stoker (2019).

De pandemie heeft kritische vragen over de bestuurlijke inrichting voor verscheidene domeinen onvermijdelijk gemaakt. Voor de publieke gezondheidszorg bijvoorbeeld: hoe handig zijn 25 zelfstandige GGD-en in een crisissituatie? Of voor de intensieve ziekenhuiszorg: hoe toekomstbestendig is een stelsel met concurrerende zorgverzekeraars? Tot nu toe is de covid-19-crisis nog nauwelijks aanleiding geweest voor fundamentele vragen over de bestuurlijke inrichting van het onderwijs. Terwijl daar alle aanleiding voor is: de crisis onderstreept de noodzaak om de sturingsimpasse te doorbreken; en de crisis onthult wat nodig is. Bij wijze van afronding constateer ik drie dingen die consequenties moeten hebben bij het fundamenteel doordenken van bestuur en sturing van onderwijs.

De eerste constatering betreft onderwijsprofessionals. Dat het onderwijs tijdens de crisis zoveel mogelijk door is blijven gaan, is eerst en vooral te danken aan de professionaliteit, inzet en lerend vermogen van leraren en schoolleiders. Tijdens de eerste lockdown is gebleken dat er meer kon met minder regels. De crisis onderstreept nog eens dat onderwijs iedere dag opnieuw wordt gemaakt in de onderlinge interactie tussen leerlingen en leraren, studenten en docenten. Onderwijs is een professionele praktijk en dat gegeven moet het vertrekpunt zijn van welke sturingsfilosofie dan ook.

De tweede constatering verwijst naar verschillende functies van onderwijs. Het sluiten van schoolgebouwen heeft zichtbaar gemaakt welke functies onderwijs allemaal heeft. Dat scholen een 'bewaarfunctie' vervullen is nu wel helder. Dat individuele leerlingen zich leerstof eigen maken is een andere functie. Maar wat de pandemie vooral zichtbaar maakt zijn de sociale functies van de school: als gemeenschap, als ontmoetingsplaats, als vormingscontext. Die sociale functies zijn geen losse franje voor erbij, maar de essentie van wat onderwijs meer is dan leren. Die notie heeft consequenties voor het bestuur en de sturing van onderwijs.<sup>39</sup>

De derde les ligt in het verlengde van de tweede maar dan op het niveau van de samenleving. De pandemie maakt zichtbaar hoezeer de wereld met elkaar verknoot is en hoezeer mensen wederzijds afhankelijk zijn. Tegelijkertijd toont de crisis de kwetsbaarheid van het sociale weefsel waaruit de samenleving is opgebouwd. Het bewijst nog eens dat sociale samenhang en een functionerende democratische rechtsstaat steeds opnieuw verworvenheden zijn. Onderwijs heeft ook daarin een rol te vervullen, en ook die constatering heeft consequenties voor bestuur en sturing van onderwijs.<sup>40</sup>

**Sietske Waslander**

## Referenties

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Den Haag: SCP.

Commissie-Damhof (2021). *Wat kan het onderwijs leren van de coronatijd?* Opbrengsten & onderliggende analyse. Utrecht: Vo-Raad.

Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2021). *Onderwijsmiljarden verbeteren het onderwijs niet*. Blog op Wynia's Week, 27 februari 2021.

Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie*. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties. Oratie. Tilburg University.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Hooge, E.H., Waslander, S. & Theisens, H.C. (2021). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review* DOI: 10.1080/14719037.2021.1916063

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ledoux, G. & Waslander, S. (2020). *Eindrapport Evaluatie Passend onderwijs*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Meer over management*. Den Haag: Ministerie van O&W.

NRC (2021). Arie Slob appt: 'Wopke begint nu te pruttelen'. 2 juni 2021.

OECD (2016). *Foundations for the future*. Reviews of National Policies for Education. Netherlands 2016. Paris: OECD.

Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>39</sup> Van Putten (2020).

<sup>40</sup> Waslander (2021e).

- Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid en overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021). *Advies inzake Nationaal Programma Onderwijs*. 3 juni 2021. Den Haag: Onderwijsraad.
- Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie-Dijsselbloem) (2008). *Tijd voor onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr 6.
- Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie*. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording. Den Haag/Groningen: NSOB/Rijksuniversiteit Groningen.
- Putten, R.J. van (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Bijlage bij Tweede Kamer 2016-2017, 34 550-VII, nr 12.
- Stoker, G. (2019). Embracing complexity: a framework for exploring governance resources. *Journal of Chinese Governance*, 4 (2): 91-107.
- Theisens, H.C. (red.) (2018). *Publieke professionals*. Besturen en balanceren, netwerken en improviseren. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Tummers, L.G. (2012). *Policy alienation*. Analyzing the experiences of public professionals with new policies. Erasmus University Rotterdam.
- Veringa, J. (2021). De Covid-19 pandemie en de onderwijswetgeving. Een terugblik en een vooruitblik op de verhouding tussen het onderwijsveld en de rijksoverheid. *School & Wet*, (4): 22-30.
- Verus (2021). *Met andere woorden, het Nationaal Programma Onderwijs*. Vijf essays over onderwijs na corona. Waddinxveen: Verus.
- Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek*. 1.8.2014-1.8.2019. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S. (2021a). *Extra miljarden voor onderwijs vraagt om effectief leiderschap*. Blog op Nationale Onderwijsgids, 24 februari 2021.
- Waslander, S. (2021b). *Wat als we het Nationaal Programma Onderwijs omdenken?* Blog op TIAS.edu 25 februari 2021.
- Waslander, S. (2021c). NPO: gecompliceerd beleid in een complex stelsel. *De Nieuwe Meso*, juni.
- Waslander, S. (2021d). NPO, lerarentekort en ongelijke kansen. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 33(3): 4-5.
- Waslander, S. (2021e). *Het publieke karakter van onderwijs*. TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C. & Pater, C.J. (2020). Steering in complex education systems: why similar aims can have dramatically different results. *Journal of Education Policy*, 35(2): 168-187.
- Waslander, S. & Weide, M. van der (2010). Scholierenprotesten en de ironie van de autonome school. *Tijdschrift voor Sociologie*, (3-4): 354 – 381.
- WRR (2010). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: Amsterdam University Press.

# Economisch perspectief op institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd

- Michiel Bijlsma, Daniël van Vuuren & Bas ter Weel

De verspreiding van het coronavirus (SARS-CoV-2) dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt<sup>1</sup> heeft de wereld vanaf januari 2020 ingrijpend veranderd. In januari 2020 is de Tweede Kamer voor het eerst geïnformeerd over een uitbraak van het virus in Wuhan (China). In februari grijpt het coronavirus snel om zich heen en worden de eerste twee Nederlandse besmettingen officieel vastgesteld. Eind februari 2020 loopt het aantal besmettingen in Europa (vooral in Italië en Spanje) snel op en neemt het kabinet een aantal maatregelen.

## Inleiding

Coronapatiënten krijgen het advies om thuis te blijven en begin maart sluit een aantal scholen in Brabant en wordt het vliegverkeer beperkt. In de Kamerbrief van 12 maart 2020 kondigen de ministers Wiebes (Economische Zaken en Klimaat (EZK), Hoekstra (Financiën) en Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een aantal maatregelen aan om de aanbodkant van de economie vanwege problemen met leveringen en liquiditeit te ondersteunen, om vraaguitval te compenseren en om automatische stabilisatoren in te zetten.

Het gaat op dat moment om de al bestaande mogelijkheid voor bedrijven om werktijdverkorting aan te vragen, een nieuwe en verruimde garantieregelingen voor banken en non-bancaire financiers, het met publieke middelen opvangen van extra uitgaven (werkloosheid en medische kosten) en lagere inkomsten zonder te bezuinigen, de mogelijkheid voor bedrijven en ondernemers om de belastingbetaling uit te stellen en het monitoren van financiële instellingen.<sup>2</sup>

Vervolgens is vanaf medio maart 2020 in Nederland sprake van een gedeeltelijke lockdown en sluiten horeca, scholen, kinderopvang en verpleeghuizen. Gelijktijdig wordt in hoog tempo een noodpakket aan maatregelen in elkaar gezet om banen en inkomens te beschermen en wordt de IC-capaciteit uitgebreid, medische hulpmiddelen aangeschaft (mondmaskers) en de testcapaciteit fors uitgebreid.

Chronologisch gezien start dit essay bij de totstandkoming van het noodpakket waarin de Tijdelijke Noodmaatregel

Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) het eerste instrument vormt, dat is aangevuld met het noodloket Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS), de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (TOZO) en de uitbreiding van een aantal financieringsinstrumenten. In de loop van de tijd is daar een aantal maatregelen en specifieke regelingen aan toegevoegd, zijn reeds genomen maatregelen uitgebreid (TOGS is bijvoorbeeld overgegaan in de subsidieregeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)) of zijn specifieke groepen bedrijven geholpen, bijvoorbeeld door onderscheid te maken naar omvang (zoals Klein Krediet Corona), activiteit (zoals de Corona-Overbruggingsregeling) en sector (zoals de Ongedekte Vasten Kosten land- en tuinbouwbedrijven Covid-19).

Economen hebben in het verleden vaak gepleit voor *tijds*, *gerichte* en *tijdelijke* overheidssteun in tijden van omvangrijke crises (zie tekstkader). In dit essay lopen we deze elementen langs en leggen ze naast de genomen maatregelen. We gaan eerst in op de *tijdsheid* van maatregelen om de economie te stutten nadat een deel van de economische activiteit wordt stopgezet of minder effectief kan worden uitgevoerd. Daarna wordt de *gerichtheid* van de maatregelen bekeken aan de hand van de marktverstoring die steun onherroepelijk teweegbrengt, het tempo van afbouw van de steun dat in ogenschouw is genomen en de voorwaarden die aan bedrijven zijn opgelegd om steun te kunnen ontvangen. Ten slotte wordt vooruitgekeken naar de *tijdelijkheid* van de steunmaatregelen en de lessen voor de toekomst.

<sup>1</sup> COVID-19 wordt veroorzaakt door het coronavirus SARS-CoV-2. De ziekte leidt tot luchtwegklachten (ademhalingsproblemen) en koorts. Het virus wordt verspreid door druppeltjes die vrijkomen bij hoesten, niezen of praten. Besmetting vindt plaats doordat deze druppeltjes in de mond, neus of ogen terechtkomen.

<sup>2</sup> Ook in Europees verband wordt een aantal maatregelen genomen. De Europese Raad geeft de Commissie mandaat om coronamaatregelen te nemen en de aanpak in de EU-landen te coördineren. Er wordt in maart 2020 € 60 miljard aan ongebruikte middelen van het cohesiebeleid ingezet voor de strijd tegen de pandemie. Dit essay richt zich voornamelijk op de Nederlandse aanpak.

### **Economische voordelen van tijdige, gerichte en tijdelijke crisissteun**

Bij grote economische schokken zijn automatische stabilisatoren, fiscale prikkels en monetair beleid onvoldoende om een conjunctuurschok tijdig en effectief te dempen. Er is dan reden voor overheidssteun aan bedrijven en/of huishoudens. Om de potentiële nadelen van dergelijke steun te beperken pleiten economen ervoor dat crisissteun tijdig, gericht en tijdelijk is (Summers, 2007).

Tijdige overheidssteun voorkomt onnodige werkloosheid, een sterke vertrouwensdip en een overmatige daling van consumptie en investeringen. Zodra duidelijk is dat de economie een exceptionele klap krijgt kan de overheid crisissteun geven. Hoe sneller, hoe beter, want dat voorkomt economische schade.

Gerichte overheidssteun voorkomt verspilling van middelen aan bedrijven en huishoudens die de steun niet of minder hard nodig hebben. Dat is zowel een kwestie van rechtvaardigheid als van effectieve en efficiënte verzekering. De overheid is de enige partij die verzekering kan bieden tegen exceptionele schokken. Daarnaast is steun in macro-economische zin het meest effectief als het leidt tot extra consumptie en investeringen (en niet tot het oppotten van middelen).

Tijdelijke overheidssteun voorkomt oververhitting van de economie en verspilling van middelen. Als de economie uit recessie is, voegt overheidssteun macro-economisch gezien niets toe (er is zelfs sprake van verdringing van private door publieke activiteiten). Een nog belangrijker argument is dat tijdelijke steun een structureel gezonde economie bevordert, door ongezonde bedrijven niet kunstmatig in leven te houden. Ook zijn er gedragseffecten doordat bedrijven zich aanpassen aan de steun als deze te lang doorloopt. Door steun op tijd af te bouwen, stijgt op termijn de productiviteit, de belangrijkste bron van welvaart.

### **Maatregelen om de economie te stutten zijn tijdig genomen**

Terwijl het coronavirus zijn opmars over de hele wereld voortzet, wordt in Nederland sociale afstand en het sluiten van plekken waar veel mensen samenkomen de norm om de besmetting af te remmen. Dit snijdt veel economische stromen van goederen en diensten door, waardoor de Nederlandse economie een optater krijgt. De open Nederlandse economie wordt bovendien extra geraakt doordat andere landen vergelijkbare maatregelen nemen om de opmars van het virus in te dammen, met als gevolg vraaguitval en onderbroken toevoerlijnen. Bij de uitbraak

van economische crises is in eerste instantie sprake van enige verwarring over de ernst van de crisis en het juiste moment van ingrijpen, maar vanaf begin maart 2020 is de medische en economische ernst van de crisis duidelijk. In de Europese Unie is ook snel consensus over de ernst van de crisis, waardoor er geen belemmeringen zijn bij het invoeren van steunmaatregelen, bijvoorbeeld waar het gaat om de toets van staatssteun.

De oorzaak van de wereldwijde crisis is geen economische, zoals tijdens de dotcom-, financiële en eurocrisis. In economisch perspectief kan de crisis beter worden vergeleken met de inslag van een meteoriet of zelfs een situatie van oorlog (IMF, 2020), waarbij plotseling grote verschuivingen in vraag- een aanbod optreden. De massale steunmaatregelen om via bedrijven liquiditeit bij werkenden te krijgen (via de NOW) en tegelijkertijd bedrijven te ondersteunen bij het voldoen van vaste lasten (via de TOGS en later TVL) zijn daarom te rechtvaardigen. Op deze manier is het doel van baanbehoud door ondersteuning in de loonkosten gerealiseerd en zijn onnodige ontslagkosten voorkomen. De aankondiging van de steunmaatregelen komt gelijktijdig met de gedeeltelijke lockdown, wat een juiste timing is. Bedrijven en werknemers worden immers geconfronteerd met onzekerheid en tegelijkertijd gerustgesteld met een maatregel die hun inkomen garandeert en (een deel van) hun vaste kosten dekt.

Afstemming tussen de ministeries van EZK, SZW en Financiën en nauwe samenwerking met uitvoeringsorganisaties en sociale partners heeft ervoor gezorgd dat maatregelen snel konden worden genomen en het eerste steunpakket is snel in elkaar gezet. Binnen een aantal weken staat het eerste geld al op de rekening bij bedrijven, wat slechts mogelijk is geweest door een goed functionerende afstemming tussen beleid en uitvoering. Uitvoerende instanties zijn nauw betrokken geweest bij de vormgeving van de uitvoering van de steunmaatregelen. Dat heeft geholpen bij de effectieve implementatie en uitvoering ervan; het UWV als uitvoerder van de NOW en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) van de TOGS (en later de TVL). Verder is uitstel van het betalen van belastingen door het ministerie van Financiën samen met de Belastingdienst snel gerealiseerd. Een groot voordeel van het uitvoeren van maatregelen door bedrijven middelen ter beschikking te stellen om loonkosten te vergoeden en zo liquiditeit bij huishoudens te krijgen is dat zij en hun werknemers bekend zijn bij het UWV (polisadministratie), de RVO en de Belastingdienst, waardoor aanvragen voor steun snel in behandeling kunnen worden genomen en middelen snel kunnen worden overgemaakt. Hierdoor is het mogelijk om met landelijke en generieke maatregelen uitgevoerd door landelijke uitvoerders iedere werknemer en ieder bedrijf op een effectieve wijze te bereiken met noodsteun. Hetzelfde geldt voor zelfstandig ondernemers die via de TOZO inkomensondersteuning voor levensonderhoud of middelen voor het aantrekken van bedrijfskapitaal kunnen aanvragen.

De rechtvaardiging van economisch ingrijpen en de effectieve samenwerking tussen beleid en uitvoering op het terrein van economische maatregelen contrasteert met de moeizame samenwerking tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de GGD. Het ministerie van VWS en het RIVM stelden mede op advies van het Outbreak Management Team (OMT) beleid op dat niet altijd tijdig kon worden uitgevoerd door de GGD, ondanks de sterke lokale aanwezigheid (KPMG, 2021). De reden hiervoor is dat het beleid dat door het ministerie van VWS, met als belangrijkste adviseur het RIVM, werd gemaakt niet altijd consistent was met de adviezen van het OMT. Hierdoor was de afstemming tussen advies en beleid (OMT-VWS) en tussen beleid en uitvoering (VWS-GDD) niet optimaal met bijvoorbeeld een te lage testcapaciteit tot gevolg.

Een aantal bestaande garantieregelingen is uitgebreid. Tijdens de financiële en eurocrisis is gebleken dat garanties om investeringen te kunnen financieren effectief zijn op het moment dat banken hierin niet meer kunnen of willen voorzien door bijvoorbeeld onzekerheid. Een voordeel van het gebruiken van bestaande instrumenten is dat de infrastructuur voor het instrument al aanwezig is. Dit maakt het mogelijk om snel te kunnen voorzien in een behoefte van het bedrijfsleven. Bijkomend voordeel is dat de Europese Commissie met de invoering van een tijdelijk staatssteunkader per 19 maart 2020 de staatssteuntoets tijdelijk buiten werking heeft gesteld. Samen met banken is door de ministeries van EZK en Financiën een aantal regelingen voorzien van een corona-impuls (zoals de Garantie Ondernemersfinanciering (GO-C)<sup>3</sup> en de Borgstelling MKB-kredieten Corona (BMKB-C)<sup>4</sup>), waarbij voor de hoogte en de duur van de verruiming van de garanties ook is gekeken naar regelingen in het buitenland (bijvoorbeeld naar Duitsland en Frankrijk). De garantieregelingen zijn niet volledig benut, wat te maken heeft met vraaguitval waardoor krediet om te investeren niet meteen noodzakelijk was en vooral doordat andere subsidieregelingen, zoals de NOW en TOGS/TVL, aantrekkelijker en passender waren tijdens de eerste lockdown.<sup>5</sup>

Achteraf kunnen we concluderen dat het Nederlandse steunpakket – dat hier in vogelvlucht is beschreven – heeft geholpen om de economie te stabiliseren. De snelle ingreep

geeft aan dat effectief is samengewerkt door beleid en uitvoering en dat sociale partners een constructieve rol hebben gespeeld. Het pakket is in internationaal opzicht omvangrijk en heeft macro-economisch tijdig zijn werk gedaan.<sup>6</sup>

### **Maatregelen zijn echter niet gericht en afgewogen**

De steunmaatregelen in Nederland zijn zeer genereus qua omvang. Het CPB concludeert dat het Nederlandse steunpakket groot is ten opzichte van de economische krimp, vooral de NOW-regeling is zeer ruimhartig (Adema et al., 2020). In geen enkel Europees land wordt een zo hoog percentage van de loonkosten van bedrijven vergoed door de overheid.

De genereuze steun heeft waarschijnlijk geleid tot verspilling. Bedrijven die geen of minder steun nodig hadden, hebben teveel steun gekregen. Dat is inefficiënt in termen van verzekering, maar ook qua macro-economisch beleid. Bedrijven (en huishoudens) die de steun niet nodig hebben potten deze op – en dat is precies wat niet zou moeten tijdens een economische crisis met vraaguitval waarin juist de omloopsnelheid van de economie op peil dient te blijven. Overigens zal een deel van de bedrijven dat de steun feitelijk niet nodig heeft gehad, doordat er uiteindelijk sprake was van te weinig omzetverlies of omdat zij ervoor hebben gekozen personeel te laten gaan, deze moeten terugbetalen.

De focus op financiële steun heeft geleid tot minder aandacht voor maatschappelijke effecten van maatregelen. Met financiële steun is het mogelijk om bedrijven te compenseren voor het gebrek aan productie en huishoudens de mogelijkheid te geven te blijven consumeren tijdens lockdowns. Maatschappelijke schade als eenzaamheid onder ouderen, minder kansen op ontplooiing van jongeren en leerachterstanden bij kinderen is moeilijker te kwantificeren en dus ook lastiger te compenseren. Dergelijke groepen hebben ook minder zichtbare en invloedrijke belangenbehartigers. Bovendien zijn de negatieve effecten van de maatregelen niet onmiddellijk zichtbaar, maar manifesteren deze zich pas op de langere termijn.

### **Economie**

De NOW-regeling lijkt op eerdere regelingen als werktijdverkorting (wvt) en deeltijd-WW, met dien verstande dat de regeling

<sup>3</sup> Met de GO-C(rona) module kunnen banken krediet verstrekken aan ondernemingen in verband met liquiditeitstekorten als gevolg van het coronavirus. Het zijn leningen met een maximum looptijd van zes jaar tussen € 1,5 en € 150 miljoen per onderneming, waarbij de Staat voor 80 procent (grootbedrijf) en 90 procent (MKB) garant staat.

<sup>4</sup> Met de BMKB-C is de omvang van het borgstellingskrediet in de BMKB verhoogd van 50 naar 75 procent. Daardoor kunnen banken krediet verruimen en hebben bedrijven de mogelijkheid om eerder en meer geld te lenen. De regeling ook toepasbaar op overbruggingskredieten en rekening courant kredieten met een looptijd tot vier jaar.

<sup>5</sup> De Corona Overbruggingslening (COL) is volledig benut. Uitgangspunt is dat de COL-lening een noodinstrument is, die een tijdelijke overbrugging kan verzorgen. Dit instrument is uitgevoerd door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Het is een lening voor start en scale-ups die mogelijk niet in aanmerking komen voor de instrumenten NOW en TOGS/TVL, omdat zij geen omzethistorie hebben of snel groeien. Uitvoering door de ROM's heeft als voordeel dat zij de nieuwe ondernemers het best in het vizier hebben.

<sup>6</sup> In eerste instantie is de NOW van toepassing op 35 procent van de werknemers. Door de NOW is de werkloosheidsstijging in 2020 afgeremd met 0,7 tot 2,0 procentpunt (Versteegen et al., 2021). De mate waarin de bbp-daling is beperkt door overheidsbeleid is lastig te kwantificeren.

aanzienlijk omvangrijker is, het een subsidie betreft en het een werkgeversregeling is. Het reguliere doel van bestaande regelingen is baanbehoud. Dat is vooral van belang als er sprake is van specifiek kapitaal en/of fricties op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktfricties, zoals ontslag- en zoekkosten, en specifiek kapitaal leiden er beide toe dat arbeidsmobiliteit kostbaar is (Acemoglu & Pischke, 1999). Hoe hoger die kosten zijn, hoe profijtlijker het kan zijn om subsidies te verschaffen. In crisistijd verschuift het doel naar het voorkomen van vraaguitval. De NOW zorgt ervoor dat mensen hun baan – en dus hun inkomen – behouden. Een nadeel van de NOW is dat het de reallocatie van werkenden afremt, waardoor zij te lang kunnen blijven werken voor insolvable bedrijven en te weinig bewegen naar bedrijven met een hogere levensvatbaarheid (Van Vuuren & Ter Weel, 2011).

Een relatief groot deel van de steun is terechtgekomen bij bedrijven met een voor de crisis al lage productiviteit, waardoor de bedrijfs- en arbeidsmarktdynamiek te laag is geweest (Freeman et al., 2021). Ook lijkt de bedrijfsdynamiek in de markt ernstig verstoord: het aantal faillissementen is tijdens de pandemie historisch laag. In eerste instantie is het logisch dat de massieve steun ongericht is ingezet: er is een crisis en dan moet een maatregel snel worden geïmplementeerd en effect sorteren. Naarmate de crisis vordert ontstaan echter mogelijkheden om de steun meer te richten op specifieke bedrijven (en indirect huishoudens) en af te bouwen of af te sluiten voor bedrijven die geen steun nodig hebben. In beleid is het mogelijk om te schuiven met parameters voor toekenning, maar in de uitvoering blijkt het lastig om materiële veranderingen aan te brengen in regelingen.<sup>7</sup> Een voorbeeld is de verlenging van de NOW. Een aantal financiële parameters is aangepast (met een verbod op het uitkeren van bonussen en winstuitkering), maar de correctie op de subsidie bij bedrijfseconomisch ontslag blijft bestaan. Eerst in de vorm van een financiële vergoeding en later een meldplicht.<sup>8</sup> Hierdoor komt de arbeidsmobiliteit niet op gang. Onder druk van sociale partners is gekozen voor het behoud van banen en niet voor arbeidsmarktefficiëntie. Achteraf kunnen we vaststellen dat deze mogelijkheden voor herallocatie onvoldoende zijn benut, wat zich op dit moment deels uit in een zeer krappe arbeidsmarkt. In de laatste paragraaf van dit essay over de tijdelijkheid van steun gaan we hier verder op in.

Naarmate de crisis vordert, zouden de doelen van het beleid ook moeten verschuiven. Waar in de eerste fase van de crisis, met grote onzekerheid over de omvang en het verloop, het accent

ligt op het behoud van werkgelegenheid, omzet, inkomen, etc., zou dat in een latere fase moeten verschuiven naar een perspectief op middellange en lange termijn. Na het overleven van de eerste klap moet worden vooruitgekeken. Als bijvoorbeeld duidelijk is dat de economische structuur verandert, is een crisis een uitgelezen mogelijkheid om het steven die kant op te wenden. Vaak gaat dat vanzelf, via het proces van creatieve vernietiging, maar lang niet altijd. Een sturende rol van de overheid kan dan wenselijk zijn (SER, 2020).

Concreet kunnen we ons bijvoorbeeld afvragen: is het maatschappelijk gezien wenselijk om zwaar vervuilende bedrijven te steunen in de wetenschap dat zij over enkele jaren niet meer levensvatbaar of maatschappelijk aanvaardbaar zijn? Die vraag kan in sommige gevallen ontkennend worden beantwoord, al is het voor de overheid lastig om te beoordelen of een bedrijf over enkele jaren nog levensvatbaar is (het bedrijf kan immers nog vele veranderingen in de bedrijfsvoering doormaken). Een tussenoplossing kan zijn: het vervuilende bedrijf steun verlenen, mits het aan bepaalde 'vergroeningsvoorwaarden' voldoet. Dergelijke voorwaarden aan crisissteun kunnen maatschappelijk gezien wenselijk zijn (Van Vuuren et al., 2021), hoewel altijd de afweging moet worden gemaakt of andere instrumenten om beleidsdoelen te bereiken niet effectiever of efficiënter zijn. Voorwaarden gericht op nevendoele, zoals het verminderen van uitstoot, zijn in beginsel suboptimaal. Specifiek beleid heeft meer potentie, maar voorwaardelijke steun kan ook aantrekkelijk zijn (Engström et al., 2020; Hepburn et al., 2020).<sup>9</sup>

Een voordeel van voorwaarden aan steun is dat bedrijven met veel verduurzamingspotentie eerder overheidssteun zullen aanvragen dan bedrijven met weinig verduurzamingspotentie. Bedrijven met potentie kunnen immers eenvoudiger aan de voorwaarden voldoen. Doordat bedrijven zichzelf selecteren is er minder verspilling van steun aan bedrijven die op langere termijn niet levensvatbaar zijn. Een nadeel van voorwaardelijke steun is dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de crisissteun verslechtert. Denk aan hogere uitvoeringskosten, vertraagde steun vanwege bureaucratische procedures, onzekerheid voor bedrijven als achteraf wordt getoetst op voorwaarden en de mogelijke verstoring van het gelijke speelveld (Van Vuuren et al., 2001). Deze nadelen zijn sterker naarmate de steun meer bedrijfsspecifiek en/of meer voorwaardelijk wordt vormgegeven.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Dit suggereert dat de onzekerheid van de crisis over de tijd afneemt, waardoor scherper gericht kan worden in de maatregelen. De praktijk laat ook zien dat men voortdurend is verrast door de ontwikkeling van het aantal besmettingen. Te vroeg inperken van generieke regelingen kan leiden tot stoplichtbeleid, het voortdurend aan en uit zetten van maatregelen.

<sup>8</sup> In de derde tranche van de NOW mag de loonsom wel dalen in de hoop dat de arbeidsmobiliteit toeneemt.

<sup>9</sup> Dezelfde argumentatie gaat op bij het verduurzamen of matigen van beloningen met bijvoorbeeld een bonusplafond en meer lange termijn doelen.

<sup>10</sup> De effectiviteit van duurzaamheidsvoorwaarden kan beperkt zijn als sprake is van 'weglek' naar andere bedrijven in binnen en buitenland. Dat is bijvoorbeeld het geval als activa worden doorverkocht aan andere bedrijven (zoals luchtvaartmaatschappijen die vliegtuigen doorverkopen) of als vervuilende productie eenvoudig kan worden overgenomen door concurrenten (Engström et al., 2020).



Bij bedrijfsspecifieke steun kunnen verduurzamingsvoorwaarden preciezer worden afgesteld op de mogelijkheden van het bedrijf. Bij generieke steun sluiten de voorwaarden minder precies aan op het bedrijf, maar kunnen veel bedrijven tegelijk worden bereikt (Ing & Nicolai, 2020). Hier is dus sprake van een afruil tussen bereik en doelmatige vormgeving van de voorwaarden (Van Vuuren et al., 2021).<sup>11</sup> Terugkijkend is onder politieke druk om te komen tot een meerderheid in beide Kamers gekozen voor een instrumentarium dat voor een groot deel generiek is.

### Maatschappij

Medische en maatschappelijke argumenten worden in Nederland doorgaans op een afgewogen manier gewogen. Hiervoor zijn bijvoorbeeld standaarden ontwikkeld die behulpzaam zijn bij het bepalen van de maximale prijs van medicijnen en de waarde van een extra levensjaar. Tijdens de coronapandemie is van deze afweging veel minder sprake geweest, omdat de argumenten van vooral de virologen en epidemiologen in het OMT een veel groter gewicht hebben dan gebruikelijk is. In de eerste fase van de pandemie is dit logisch, omdat drastische maatregelen genomen moeten worden om de verspreiding van het virus in te dammen, maar naarmate de bestrijding van het coronavirus langer duurt moet een bredere afweging worden gemaakt. Doordat dit niet is gebeurd, heeft het kabinet aan de hand van OMT-adviezen ook besloten over bijvoorbeeld het sluiten van scholen, verpleeghuizen, de detailhandel, horeca en cultuur. Het wegen van de kosten en baten van deze besluiten door wetenschappers met eenzijdige kennis is ineffectief, omdat het OMT vooral de medische baten heeft meegewogen.

De ineffectiviteit van het blindstaren op medische baten is zichtbaar in de keuzes die zijn gemaakt. Ten eerste bestaat er op politiek niveau spanning tussen de ministeries van VWS en Algemene Zaken (AZ) enerzijds en anderzijds de ministeries van EZK, Financiën en SZW, waarbij de eerste vooral de medische adviezen van het OMT volgen en waarbij de tweede ook de maatschappelijke impact proberen te wegen. Deze spanning is ook zichtbaar op topambtelijk niveau en in de vijfhoek. Om toch een meer evenwichtige discussie te voeren is het directoraat-generaal Samenleving en Covid-19 opgericht. Ten tweede valt op dat de verlenging van de steunmaatregelen vooral op medische gronden wordt genomen met in de slipstream een sterke politieke en maatschappelijke lobby. Adviezen van bijvoorbeeld het CPB, het SCP en de SER-denktank dat de beperkingen door lockdowns ook maatschappelijke gevolgen hebben voor bijvoorbeeld bedrijfsdynamiek, arbeidsmobiliteit, eenzaamheid en leerachterstanden lijken niet of nauwelijks van invloed op het gevoerde beleid. Ten slotte werpen verschillende OMT-leden zich in de media op als experts buiten hun vakgebied en verantwoordelijkheid. Ze beïnvloeden daarmee naast de besluitvorming ook het beeld van wat er feitelijk aan de hand is

in de samenleving. De rol van het OMT is echter een andere: Het RIVM roept het OMT bij elkaar bij een uitbraak van een infectieziekte waarbij op basis van actuele informatie, vakkennis en wetenschappelijke literatuur een advies wordt opgesteld voor het bestrijden van de ziekte.

Ook de inefficiëntie van OMT-voorstellen is zichtbaar in de samenleving. Een prominent voorbeeld hiervan is leerachterstanden bij kinderen. De redenen om over te gaan tot schoolsluitingen lijkt te zijn genomen om werkende ouders thuis te houden. Dit leidt tot minder reisbewegingen, dwingt thuiswerken min of meer af en damt de verspreiding van het coronavirus in. De keerzijde van deze maatregel is dat een groot aantal kinderen om allerlei redenen minder goed onderwijs heeft kunnen volgen, waardoor leerachterstanden zijn ontstaan. Deze lijken vooral te zijn ontstaan bij kinderen uit lagere sociaaleconomische klassen, waardoor de ongelijkheid is toegenomen. Daarnaast lopen kinderen ook schade op in hun sociaal-emotionele ontwikkeling, doordat ze afgesneden zijn van vriendjes en vriendinnetjes. Het doel om de verspreiding van het virus te beperken is behaald, maar het middel dat is ingezet is waarschijnlijk inefficiënt en kostbaar (zeker op langere termijn).

Ten slotte is er de maatschappelijke rol van de overheid als investeerder in extra zorgcapaciteit. De IC-capaciteit is uitgebreid met extra bedden, capaciteit in Duitsland en een plan om nog verder op te schalen. Al in mei 2020 is duidelijk dat het extra kapitaal voor deze productie niet een belemmerende factor is, maar vooral het aantal mensen dat beschikbaar is om zorg te verlenen. Het Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ) heeft daar op gewezen en ook politiek en beleid zijn op de hoogte van deze beperkingen. Ruim anderhalf jaar later is het niet gelukt om deze belemmering het hoofd te bieden door gericht en effectief personeel te kunnen inzetten voor coronapatiënten, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan militairen met een medische en logistieke achtergrond.

### Tijdelijkheid van maatregelen is in het geding

Het succes van de economische steunmaatregelen tijdens de coronapandemie heeft ertoe geleid dat wordt gepleit voor verlenging van steunmaatregelen, ook al eindigt het steunpakket formeel per 1 oktober 2021. Sommige partijen speculeren zelfs dat er een permanent steunpakket of instrumentarium zou moeten klaarliggen. De overheid blijkt immers ongekend succesvol in het beperken van de economische schade bij een schok. De verleiding bestaat om tijdens een economisch recessie ook terug te grijpen op een instrument als de NOW.

### Risico's moeten worden gedragen door de markt

De overheid moet zich niet bezig houden met normale bedrijfsrisico's en met verzekerbare bedrijfsrisico's. Het omgaan met risico's vormt een onderdeel van ondernemen. Risico's

<sup>11</sup> Er speelt natuurlijk ook een uitvoeringscomponent mee, waardoor het soms lastig of zelfs onmogelijk is om sectorspecifieke steun te geven.

disciplineren bedrijven om niet te veel medewerkers aan te nemen, zodat de bedrijfsvoering efficiënt blijft, dwingen bedrijven keuzes te maken en vooruit te kijken, en zorgen ervoor dat inefficiënte bedrijven vervangen worden door efficiëntere bedrijven. Als de overheid dergelijke risico's gaat overnemen verdwijnen deze prikkels en voorkomt de overheid dat inefficiënte bedrijven failliet gaan en arbeidsmobiliteit op peil blijft (Claassen, 2020). Dit geldt ook voor de pandemie. Op de middellange termijn is een rondwarend coronavirus een voorspelbaar bedrijfsrisico (er zijn vaccins, er komen medicijnen en we gaan vaker virussen zien), waar veruit de meeste bedrijven rekening mee kunnen houden in de inrichting van hun bedrijf, denk bijvoorbeeld aan de toeleveringsketen, inrichting van productielocaties, de IT-infrastructuur, thuiswerkmogelijkheden of de vormgeving van de fysieke werkplek. Te lang en te genereus doorgaan met steun voorkomt dat bedrijven zich aanpassen aan de realiteit en dempt creativiteit en innovatie.<sup>12</sup>

Instandhouding van bedrijfseconomische prikkels voor bedrijven betekent dat maatregelen tijdelijk moeten zijn en dat aanpassingen van deze tijdelijkheid aan strenge voorwaarden gebonden moet zijn. Dit voorkomt opportunistisch gedrag van politiek, sociale partners, brancheverenigingen en maatschappelijke partijen. Als maatregelen eenmaal van kracht zijn, zal de roep om voortzetten van de maatregelen sterk zijn: zowel werkgevers als werknemers hebben er op de korte termijn belang bij als maatregelen worden voortgezet. Dit zien we terug in de praktijk. Meerdere branches hebben bezwaar gemaakt tegen het stopzetten van de steun. Koninklijk Nederlands Vervoer, de lobbyorganisatie van de vervoerssector, wil dat de steun aan touringcarbedrijven doorgaat. Ook de cultuursector zucht nog onder het beperkt aantal toeschouwers dat ze mogen verwelkomen. En de horeca wil ook verlenging.

Bij een gezonde economie hoort dat bedrijven die niet goed presteren failliet kunnen gaan. Toe- en uittreding van bedrijven vormt een essentieel onderdeel van een gezonde markteconomie. Als maatregelen te lang in stand blijven, verstoort dit een gezond economisch proces. Het is dus belangrijk dat steunmaatregelen tijdig worden afgebouwd en zo worden vormgegeven dat ze prikkels in stand houden voor een goede bedrijfsvoering van ondernemingen en prikkels voor bedrijven om te innoveren en zich aan te passen aan een veranderende wereld. Gerichte steunmaatregelen voor publieke voorzieningen of bedrijven met een publieke taak kunnen blijven gelden.

In de praktijk zorgt een aantal zaken ervoor dat het moeilijk is om de juiste balans te vinden tussen het gericht geven van steun en het tijdig afbouwen van steun:

- Besluitvorming vindt niet plaats door een groep waarin een diversiteit aan maatschappelijke belangen en wetenschappelijke inzichten is vertegenwoordigd, wat goed zichtbaar is in het eenzijdig overnemen van OMT-adviezen terwijl andere adviseurs van de regering worden genegeerd. Dit is begrijpelijk in de eerste fase van een pandemie, maar deze fase ligt echter achter ons, terwijl de OMT-adviezen nog steeds centraal staan in de besluitvorming over voortzetting of aanpassing van maatregelen.
- Afbouwen van steun leidt tot politieke druk vanuit groepen in de samenleving die baat hebben bij de steun om deze in stand te houden en vanuit de politiek zelf. Dat laatste is goed zichtbaar bij het honoreren van allerlei wensen van de Tweede Kamer om ervoor te zorgen dat ze ook in de Eerste Kamer een meerderheid te hebben voor de steunmaatregelen.
- Op het moment dat besloten wordt om steun af te bouwen, komt een nieuw vraagstuk om de hoek kijken van terugbetalen van steun en onterecht ontvangen steun. Dit zal tot nieuwe maatschappelijke onrust leiden, zeker als de steun omvangrijk en langdurig is geweest. Vooruitschuiven van keuzes hieromtrent voorkomt dat men zich met deze vraag moet gaan bezighouden, wat het probleem eerder groter dan kleiner maakt.

### Overheidsfalen

Er bestaat een politieke neiging om de huidige situatie tot norm te verklaren. Steunmaatregelen zijn immers een mogelijkheid voor politieke partijen om te laten zien dat ze hun achterban bedienen en voor ambtenaren om te kunnen schermen met successen en meer geld en middelen. De noodzaak en effectiviteit van dergelijke maatregelen is echter allerminst duidelijk. Door ex ante vast te leggen dat maatregelen tijdelijk zijn en strikte voorwaarden aan uitbreiding of verlenging te stellen, wordt dit overheidsfalen aan banden gelegd.

Drie vormen van overheidsfalen kunnen optreden.

---

<sup>12</sup> Het is belangrijk dat steunmaatregelen zo worden vormgegeven dat ze prikkels in stand houden voor een goede bedrijfsvoering van ondernemingen en prikkels voor bedrijven om te innoveren en zich aan te passen aan een veranderende wereld. Bedrijven moeten daarbij ook failliet kunnen gaan. Toe- en uittreding van bedrijven vormt een essentieel onderdeel van een gezonde markteconomie. Eerste tekenen hiervan zijn in Nederland al zichtbaar gemaakt in een studie van Freeman et al. (2021).

- Verdringing van private initiatieven (en middelen). Het succes van de NOW en het onbenut laten van de garantieregelingen laat zien dat publieke subsidies private investeringen hebben verdrongen. Dit gevaar wordt ook zichtbaar in het gegeven dat garantieregelingen zich nu naast op liquiditeit ook op solvabiliteit richten, zoals het TOA-krediet om bedrijven in staat te stellen uitgaven en investeringen te doen ten behoeve van de (her)start of aanpassing van de bedrijfsactiviteiten. Dergelijke instrumenten kunnen nuttig zijn, maar de vraag is waarom de markt hierin niet voorziet bij bepaalde bedrijven. Het antwoord is dat deze bedrijven waarschijnlijk weinig toekomstperspectief hebben.
- Cliëntisme van politici door vooral eigen achterban te bedienen. De TOZO voor ondernemers in problemen heeft maar liefst vijf rondes gekend. Mede onder druk van lobbyorganisaties zijn deze rondes tot stand gekomen, waarbij de vraag is waarom ondernemers niet sneller weer op eigen benen kunnen staan.
- Uitvoerbaarheid van de regelingen gaat gepaard met hoge kosten, meer belastingen (op langere termijn) en een beeld van onbetrouwbaarheid door continue aanpassingen. Hoge uitvoeringskosten spelen niet alleen bij de coronamaatregelen. De toeslagenaffaire heeft laten zien dat de overheid niet altijd in staat is regelingen adequaat uit te voeren, met grote maatschappelijke gevolgen. Het aanpassen van de voorwaarden van maatregelen (zie de vele rondes steun) en het niet helder uitleggen van de aanpassingen leidt tot maatschappelijke onrust.

### Permanente regelingen

Studies op basis van microdata laten zien dat programma's als de NOW op korte termijn effectief zijn voor het behoud van werkgelegenheid. Bij langduriger steun verdwijnt het effect echter na een jaar en is sprake van een aanzienlijke productiviteitsdaling en werkgelegenheidsverlies (Jongen & Koning, 2020). Voor de NOW zijn er belangrijke aanwijzingen dat deze regeling ongezonde bedrijven in leven heeft gehouden. Dat is te zien aan een ongewoon laag aantal faillissementen en lage productiviteitsgroei in Nederland (Freeman et al. 2021). Het aantal faillissementen per sector is sterk gecorreleerd met het al dan niet ontvangen van NOW-subsidie. De lage productiviteitsgroei is vermoedelijk gerelateerd aan het gegeven dat laagproductieve bedrijven relatief veel NOW-subsidie ontvingen. De Nederlandse bedrijvendynamiek was tijdens de coronacrisis lager dan in andere landen. Dat wekt de suggestie dat de NOW aan de royale kant is geweest. In eerste instantie is dat misschien logisch, maar het in leven houden van relatief ongezonde bedrijven schaadt op termijn de productiviteit en dus het groeivermogen van de economie. Een permanente NOW zou de bovengenoemde nadelige effecten permanent maken. Op korte termijn mag het misschien aantrekkelijk lijken, maar op lange termijn is daar niemand mee geholpen.

De eerste brief van de ministers van EZK, Financiën en SZW aan de Tweede Kamer over maatregelen die worden getroffen is achteraf de respons die op een crisis zou moeten volgen. Het wijzen op bestaande regelingen om vraaguitval te verzachten, de liquiditeit op gang te houden met garantieregelingen en automatische stabilisatoren in werking te stellen zijn effectieve maatregelen in tijden van economische neergang. Na bijna twee jaar crisis is van deze redeneerlijn weinig over. De energiebonus die compenseert voor de hogere gasprijzen is hiervan een goed voorbeeld. Onder politieke druk wordt een ineffektieve (geld komt voor een zeer groot deel terecht bij burgers die dat niet nodig hebben en zelf hebben gekozen voor een variabel energiecontract) en inefficiënte (geld krijgen bij mensen in nood kan op efficiëntere manieren, zoals via bestaande regelingen als de bijstand) maatregel genomen. Ook de motie Palland waarin wordt opgeroepen om te komen tot een structurele crisisregeling waarbij bedrijven op kosten van de belastingbetaler hun personeelsbestand tijdelijk kunnen inkrimpen past in dat beeld: de overheid dekt bedrijfseconomische risico's.

### Conclusie

De Nederlandse overheid (politiek, beleid en uitvoering) heeft kort na het uitbreken van de coronacrisis effectief ingegrepen door een inkomensverzekering te bieden aan bedrijven en huishoudens. Op deze manier is vraaguitval voorkomen. De coronacrisis was een uitzonderlijke schok. Het betreft een exceptioneel risico, waarbij de overheid als enige partij een effectieve verzekering *kan* bieden. De verzekering richtte zich voornamelijk op misgelopen omzetten en het behoud van bestaande werkgelegenheid. De effectiviteit blijkt uit de betrekkelijk geringe economische schade in termen van o.a. bbp, werkgelegenheid, koopkracht en producenten- en consumentenvertrouwen. Het ingrijpen is niet altijd efficiënt – er is sprake van verspilling – maar dat is in het begin te billijken gezien de snelheid waarmee is gehandeld. Deze afweging is bewust gemaakt. Uitvoerende instanties zoals UWV en RVO waren onderdeel van de vormgeving van steunmaatregelen en dat heeft zich uitbetaald in een soepele uitvoering. Zij konden de steun snel en effectief verlenen.

Tijdens de afgelopen periode heeft het aan een brede maatschappelijke afweging ontbroken. De regering heeft verschillende adviseurs (CPB, SCP, WRR, etc.) met diepgaande kennis die een bredere maatschappelijke afweging kunnen maken dan een vooral op medische adviezen gebaseerde afweging. De NOW en andere steunmaatregelen hebben uiteindelijk tot marktverstoring geleid. De steun is voor een belangrijk deel terechtgekomen bij laagproductieve bedrijven (Adema et al., 2020). Faillissementen onder bedrijven zijn historisch gezien erg laag. De NOW en vermoedelijk ook andere steunmaatregelen hadden sneller moeten worden afgebouwd en meer gericht op levensvatbare bedrijven. Door politieke druk (meerderheid in beide kamers), sterke lobbyorganisaties in bepaalde sectoren (zoals de Horeca) en het eenzijdig wegen van

medische kosten en baten in beleidsbeslissingen is dat niet gebeurt. Ook had de steun in latere fasen van de coronacrisis meer kunnen worden gericht op bedrijven die bijdragen aan strategische en maatschappelijke doelen, zoals reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Bij het richten van steun moet wel de afweging worden gemaakt of de baten in termen van het neven doel (in dit geval minder uitstoot) opwegen tegen de extra uitvoeringskosten.

Het is cruciaal dat tegenwicht wordt geboden aan de politieke druk van het permanent maken van tijdelijke crisisregelingen. Het is erg onwaarschijnlijk dat de eventuele baten van permanente steunmaatregelen opwegen tegen de kosten. Op langere termijn is er geen sprake van werkgelegenheidswinst (dat potentiële voordeel geldt alleen bij kortdurende crises) maar wel van productiviteitsverlies doordat ongezonde bedrijven in leven worden gehouden, waardoor de mobiliteit op de arbeidsmarkt wordt afgeremd en anticipatie-effecten bij bedrijven optreden. Na deze periode van succesvol overheidsingrijpen is het tijd om weer terug te gaan op normale verhoudingen, waarin de overheid terughoudend is in het ingrijpen in de markt.

**Michiel Bijlsma**  
**Daniël van Vuuren**  
**Bas ter Weel**<sup>13\*</sup>

## Literatuur

Acemoglu, D. & J.S. Pischke (1999). The Structure of Wages and Investment in General Training. *Journal of Political Economy*, 107(3), 539-572.

Adema, Y., L. Bettendorf, C. Deijl, D. Freeman, L. Verstegen & E. van der Wal (2020). Economische Analyse Steunpakket 2020, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Economische-analyse-steunpakket-2020.pdf>.

Claassen, R. (2020). Ondernemersrisico als Overheidsrisico. *Me Judice*, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/ondernemersrisico-als-overheidsrisico>.

Engström, G., J. Gars, N. Jaakkola, T. Lindahl, D. Spiro & A.A. van Benthem (2020). What Policies Address both the Coronavirus Crisis and the Climate Crisis? *Environmental and Resource Economics*, 76(4), 789-810.

Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz & D. Zenghelis (2020). Will COVID19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change? *Oxford Review of Economic Policy*, 36(51), S359-S381.

Ing J. & J. Nicolai, J. (2020). COVID 19 and Climate Change: Should Governments Tie Corporate Bailouts to Environmental Efforts or Strengthen Current Environmental Policies? *Environmental and Resource Economics*, 76(4). 494-500.

Freeman, D., L. Bettendorf & Y. Adema (2021). Covid-19 Support Distorted the Process of Creative Destruction in the Netherlands, *VoxEU*, <https://voxeu.org/article/covid-19-support-disrupted-creative-destruction-netherlands>.

IMF (2020). Economic Policies for the COVID-19 War. IMF Blog, <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>.

Jongen, E. & P. Koning (2020). Lessen voor de NOW, CPB Coronapublicatie, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Lessen-voor-de-NOW.pdf>.

KPMG (2021). Dit Zijn de Lessen van 1,5 jaar Coronacrisis, <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/nl/pdf/2021/sectoren/dit-zijn-de-lessen-van-15-jaar-coronacrisis.pdf>.

SER (2020). De Contouren van een Intelligent Herstelbeleid. SER Denktank, <https://www.ser.nl/nl/adviezen/denktank-coronacrisis-herstelbeleid>.

Summers, L.H. (2007). The State of the US Economy, Presentation at Brookings Institution forum, [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/1219\\_economy/20071219\\_summers.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/1219_economy/20071219_summers.pdf).

Verstegen, L. E. van der Wal & C. Deijl (2021). Macro-Economische Effecten van Coronasteunbeleid in 2020, CPB Achtergronddocument, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-Macro-economische-effecten-van-coronasteunbeleid-in-2020.pdf>.

Van Vuuren, D. A. d'Ailly & F. Kalshoven (2021). Voor- en Nadelen van Voorwaarden aan Crisissteun, De Argumentenfabriek, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z11072&did=2021D24036>.

Van Vuuren, D. & B. ter Weel (2011). Deeltijd-WW Is Geen Panacee, *Me Judice*, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/deeltijd-ww-geen-panacee>.

<sup>13</sup> \*Michiel Bijlsma is hoofd financiële markten en finance bij SEO Economisch Onderzoek; Daniel van Vuuren hoofd werk en zekerheid bij SEO en hoogleraar economie aan Tilburg University; en Bas ter Weel algemeen directeur van SEO en hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

# Overheidsfalen

## tijdens de coronacrisis - Frank Kalshoven

**Tijdens een reguliere denksessie met De Argumentenfabriek bevinden zich zo'n tien deskundigen in één ruimte met twee fabrikiers. De deskundigen leveren beurtelings een bijdrage aan het beantwoorden van de centrale vraag van de denksessie. Een sessieleider helpt met precies en puntig formuleren, daagt het denken van de deelnemers uit en bewaakt de orde; een collega schrijft de antwoorden van de deskundigen mee in mindmapsoftware, zichtbaar voor alle aanwezigen. Het is een heerlijke manier van werken en vorm het hart van het productieproces van de fabriek.**

Vanaf midden maart 2020 moesten alle denksessies – normaliter zo'n tien tot vijftien in de week – worden geschrapt: corona. Lopende projecten werden opgeschort, afgesproken projecten uitgesteld, voor nieuwe projecten was bij klanten even geen ruimte in het hoofd. Terwijl we op de fabriek uitvogelden hoe een online denksessie in z'n werk zou kunnen gaan, kelderde de omzet.

We vroegen Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud (NOW<sub>1</sub>) aan, kregen dat netjes overgemaakt. We vroegen al veel minder NOW<sub>2</sub> aan, wat andermaal netjes werd overgemaakt, en in de laatste twee maanden van het jaar was de omzet weer op peil, mede dankzij de inmiddels soepel lopende online denksessies.

In de tussentijd hadden we tegen de grofweg dertig mensen die werken voor de fabriek gezegd: dit jaar zijn er geen loonsverhogingen, er zal geen winstdeling zijn. Er viel geen wanklank. Natuurlijk werd de geplande dividenduitkering voor de vier aandeelhouders geschrapt. De personeelsomvang bleef nagenoeg gelijk.

We sloten het jaar af met een veel lagere omzet dan het jaar ervoor, maar schreven over 2020 toch nog zwarte cijfers. Onze accountant controleerde de boeken, en, op wat kleingeld na, bleken de NOW-voorschotten zo'n beetje overeen te komen met de bedragen waarop we recht hadden. Papierwerk in orde maken voor het UWV. Klaar.

Ja, ik ben als een van de oprichters, aandeelhouders en directeurs van De Argumentenfabriek een ervaringsdeskundige als het gaat om de steunmaatregelen die het kabinet heeft genomen om Nederland in economische zin door de coronacrisis te loodsen. Thuis hadden we trouwens ook nog de *Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers* (TOZO) kunnen aanvragen – mijn vrouw werkt als zelfstandige --, maar dat vonden we ongepast, gezien ons inkomen en spaargeld.

Wat kunnen we leren van de steunmaatregelen? Dat is de vraag die in dit essay centraal staat. Voor definitieve of zelfs maar

complete antwoorden is het te vroeg. Maar ik kan een paar observaties delen, ter vermaak maar ook ter lering. Ik zal hiertoe straks het thema overheidsfalen aansnijden, de tweelingbroer van het alom bekende marktfalen. Maar eerst, als aanloopje, nog even over de casus De Argumentenfabriek en over de macro-economie.

Macro-economische gezien heeft het steunbeleid grandioos uitpakkt. Sterk expansief begrotingsbeleid in antwoord op een exogene schok heeft goed gewerkt. Ik hecht eraan dat eerst te benoemen, juist omdat we straks de nadruk leggen op de schaduwkanten. Die mogen terecht zijn, de hoofdles moet blijven: voer agressief expansief begrotingsbeleid in zo'n type crisis.

Op het kleinste niveau van ons doodnormale MKB-bedrijfje, intussen, was de NOW-steun in financiële zin overbodig, zeker met de wijsheid achteraf. We zijn in financiële zin al sinds de oprichting zestien jaar geleden, aartsconservatief. Banken, instellingen die je graag geld lenen als je het niet nodig hebt en krediet weigeren als je om geld zit te springen, gebruiken we uitsluitend voor het betalingsverkeer. Bij die banken staat wél een plens ingehouden winst stof te verzamelen in plaats van rendement op te leveren, en dat is beleid voor, precies, crisissituaties.

Zouden we mensen hebben ontslagen zonder NOW? Nee. Het opleiden van kaartenmakers en denkbegeleiders, de mensen die de denksessies doen en de resultaten hiervan verwerken, duurt ten minste een jaar, en hierbovenop geldt als bij alle ambachten: mensen worden er beter in naarmate ze meer vliegrenen maken. Mensen zijn ons kapitaal. Ze zijn ook, na wederzijds uitproberen op een of twee tijdelijke contracten, als regel in vaste dienst. Die mensen wil je kunnen vasthouden in een crisis. Vandaar ook die plens euro's op de bank.

De Argumentenfabriek valt kortom onder de 'deadweight loss' van de steunmaatregelen: de steun was overbodig. Niettemin was de steun van harte welkom, en we hebben er ook publiekelijk voor bedankt. Die coronacrisis had ook een heel

andere wending kunnen nemen, en ook aan de financiële reserves van de fabriek zitten grenzen.

Hoe kun je nou, naast macro (goed gedaan!) en individueel micro (overbodig!), op een wat analytischer manier tegen het economische steunbeleid aankijken? Hier zet ik de bril op van 'overheidsfalen'. Juist in crisistijd, als er druk staat op alles, zou je de mechanismen die dit falen veroorzaken helder moeten kunnen waarnemen, is de gedachte. Laten we onderzoeken of dat klopt.

Overheidsfalen? Economen zijn al decennia druk met het analyseren en beschrijven van 'marktfalen', de omstandigheden waaronder markten suboptimale uitkomsten opleveren, inefficiënt zijn. Marktfalen is een stevige grond voor overheidsingrijpen. De econoom vraagt zich na zijn analyse van het marktfalen af of er beleidsopties zijn die de kosten ervan terugdringen, effectief en efficiënt. En als die welvaartsverhogende beleidsopties bestaan schrijft de econoom deze voor aan de hoeder van het algemeen belang, aan 'de overheid'. De overheid heeft in deze analyses veel weg van een nobele ridder op een wit paard, een sprookjesprins, uitsluitend in staat tot het goede.

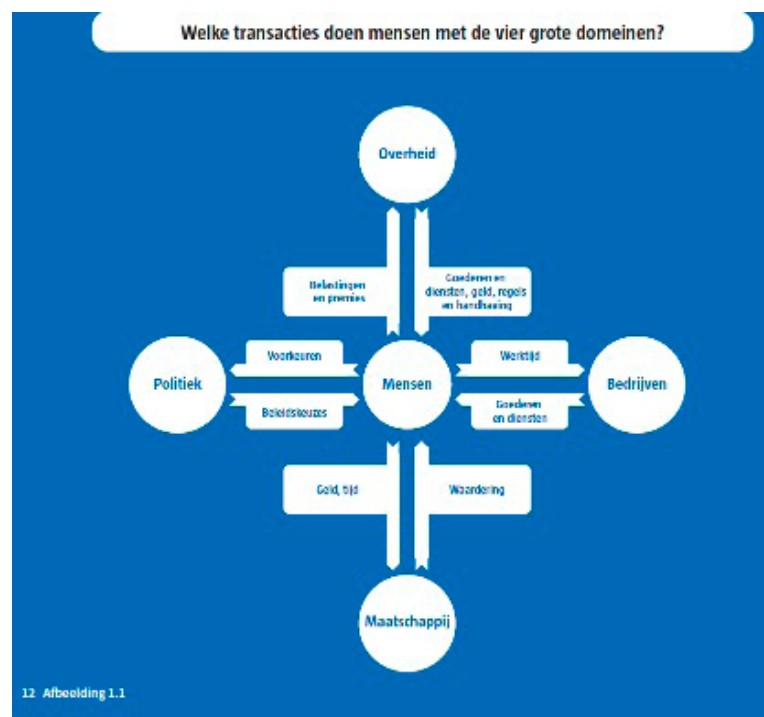
Overheidsfalen is de tweelingsbroer van marktfalen. Het gaat er hierbij om te achterhalen welke mechanismen binnen de overheid (breder: de besluitvorming over en uitvoering van publieke interventies) suboptimale uitkomsten opleveren, welvaartsinefficiënt zijn. De ridder wordt hierbij koelbloedig van zijn paard getrokken, uitgekled en onderzocht. En wat dan blijkt is dat de overheid net zo goed faalt als markten, en deels als gevolg van dezelfde mechanismes.

Voor de goede orde: bij marktfalen gaat het niet over het identificeren van slechte kapitalisten, sigarendampende uitbuiters. Net zomin gaat het bij overheidsfalen over leugenachtige politici en kwaadwillende ambtenaren. Ze bestaan, daar niet van. Maar bij het zoeken naar markt- en overheidsfalen gaat het in beide gevallen over een zoektocht naar achterliggende mechanismes, los van de eventuele karakterzwakte van betrokken personen.

Hoe werkt marktfalen? Samen met collega Majelle Verbraak schreef ik er een paar jaar geleden een boekje over, financieel mogelijk gemaakt door BZK. Titel: *Wat veroorzaakt overheidsfalen?* Ondertitel: *naar een rijker beeld van overheidshandelen*. Ik zal eerst het analytische kader beschrijven, en dat vervolgens toepassen op het overheidshandelen tijdens de coronacrisis.

Het speelveld staat (in abstracto) beschreven in afbeelding 1.1, waarin we zien dat mensen, centraal in de figuur, met vier grote domeinen transacties aangaan. Mensen leveren werktijd aan bedrijven, en krijgen hiervoor inkomen in ruil, waarmee goederen en diensten worden gekocht van diezelfde bedrijven.

De transacties tussen deze twee partijen zijn het speelveld van marktfalen. Mensen gaan, ten tweede, transacties aan met 'de maatschappij', waarbij in ruil voor geld en tijd waardering wordt geogst. Mensen gaan, ten derde, een transactie aan met de politiek waarbij tijdens algemene verkiezingen mensen hun voorkeuren kenbaar maken en in ruil hiervoor van een coalitie beleidskeuzes terugkrijgen. Tenslotte is er de overheid die bij mensen belastingen en premies heft en in ruil hiervoor mensen voorziet van (publieke) goederen en diensten, geld (in de vorm van subsidies of overdrachten), spelregels en de handhaving hiervan.



Het speelveld van overheidsfalen is omvangrijker dan dat van marktfalen en staat uitgetekend in afbeelding 2.1. Hierin zijn ook de transacties ingetekend tussen politiek en overheid, en tussen overheid en bedrijven. De overheid voorziet de politiek van beleidsadvies en uitvoering, en krijgt van de politiek beleidskeuzes en budget terug. Bedrijven hebben in deze voorstelling een soortgelijke relatie met de overheid als gewone mensen: ze dragen belastingen en premies af in ruil voor publieke goederen en diensten, geld (bijvoorbeeld in de vorm van subsidies), spelregels en handhaving.

In de sprookjeswereld van de overheid als ridder op het witte paard gebeurt er binnen deze afbeelding nu het volgende. Tijdens verkiezingen worden de maatschappelijke voorkeuren van kiezers helder en transparant, en geeft de politiek in ruil hiervoor welvaartsverhogende beleidskeuzes aan de burger terug, gehoord het verstandige beleidsadvies van de overheid. De politiek geeft de glasheldere beleidskeuzes óók aan de overheid met het bijbehorende budget om een en ander uit te

## Welke domeinen en transacties zijn van belang bij het nadenken over overheids- en politiek falen?



24 Afbeelding 2.1

voeren. De overheid voert het beleid vlekkeloos uit, en zowel de mensen als de bedrijven zijn blij dat de maatschappelijke keuzes zo goed zijn omgezet in het nieuwe beleid. En ze leefden nog lang en gelukkig.

In de echte wereld zijn er vijf hoofdsoorten problemen die het sprookje wreed verstoren. Het heerlijke citaat van Milton Friedman (1965, geciteerd in eerder genoemde studie) mag hiervoor als opmaat dienen: *'The difference between the actual operation of the market and its ideal operation ... is nothing compared to the difference between the actual effects of government intervention and their intended effects.'*

### Hoofdprobleem 1: efficiëntieproblemen.

Hierbij gaat het, ten eerste, over de 'kleine efficiëntie', de omstandigheid dat de overheid doorgaans duurder produceert dan nodig is, wat een dwingend gevolg is van het ontbreken van het faillissementsrisico in (semi)publieke sectoren. Ook vallen problemen met de 'grote efficiëntie' hieronder, het stapelen binnen een en dezelfde overheid van tegenstrijdige doelstellingen. Beleidsexternaliteiten vallen hier ook onder, de omstandigheid dat de gevolgen van het beleid op het ene deelterrein positieve en negatieve gevolgen kan hebben op andere beleidsterreinen.

### Hoofdprobleem 2: informatie-asymmetrie.

Informatieproblemen gelden voor markten evengoed als voor overheid en politiek. Hieronder valt, ten eerste, rationele onwetendheid, die ontstaat als het verzamelen van informatie veel kost (in termen van geld, tijd, moeite) in verhouding tot het voordeel dat met de informatie kan worden behaald. Kiezers, bijvoorbeeld, zijn doorgaans zeer slecht geïnformeerd over de standpunten van politieke partijen. Moreel gevaar is een tweede

subcategorie, het verschijnsel dat mensen onvoorzichtiger worden als kosten verzekerd zijn. Ten derde is er asymmetrische informatie, het verschijnsel dat mensen en bedrijven over meer informatie beschikken dan de overheid en deze informatievoorsprong gebruiken voor eigen voordeel. Averechtse selectie, tenslotte, kan veroorzaken dat verzekeringssystemen niet werken omdat alleen slechte risico's zich bij de verzekeraar melden.

### Hoofdprobleem 3: sturingsproblemen.

Bij principaal-agent-problemen, de eerste subcategorie, draait het erom dat het voor de principaal moeilijk is de agent te laten doen wat zijn bedoeling is. Dit probleem bestaat overal, óók bij ondernemingen. In het publieke domein stapelen de principaal-agent problemen zich op via talloze schakels, te beginnen bij de verhouding tussen de kiezer (de ultieme principaal) en het kabinet, tot en met de uitvoering van het beleid, waarbij de afdelingsmanager pogingen doet de mensen achter het loket aan te sturen. Tijdenhorizonproblemen, ten tweede, gaan er bijvoorbeeld over dat maatschappelijke problemen niet worden geadresseerd omdat de kosten hiervan in de huidige (kabinets) periode liggen en de baten in de volgende. Tenslotte zijn er reguleringproblemen, zoals dat van de 'gevangen overheid'. Delen van de overheid kunnen door een sector ingekapseld raken. Werken we nu bij het departement van onderwijs, of bij het departement voor onderwijs?

### Hoofdprobleem 4: feilbaarheidsproblemen.

Dit is de gedragswetenschappelijke categorie, ontstaan vanuit de wetenschap die systematische denkfouten van mensen in kaart brengt. Verliesaversie hoort erbij (een euro verlies doet meer pijn dan een euro winst vreugde verschaft), uitstelgedrag ook, foutief inschatten van risico's, en bijvoorbeeld ook bijziendheid, het foutief waarderen van kosten en baten in de toekomst. Ambtenaren en politici, is de veronderstelling, zijn ook (maar) mensen.

### Hoofdprobleem 5: verstoringsproblemen.

Hiertoe horen in elk geval verdringing door belastingheffing omdat (marginale) tarieven het gedrag van mensen veranderen. Een hoge belasting op de laatst verdiende euro, bijvoorbeeld, beïnvloedt het arbeidsmarktgedrag van mensen. Moreel gevaar hoort ook thuis in deze categorie, omdat het afdekken van risico's mensen onvoorzichtiger maakt. En tenslotte zijn er verdringingsproblemen: economische of maatschappelijke activiteiten die niet worden ondernomen omdat de overheid deze al ontplooit.

De markt mag er door marktfalen gekleurd op staan, de overheid staat er zo naast zijn paard en ontdaan van prinselijke gewaden ook niet appetijtelijk bij. Marktwerking én overheidssturing zijn nu eenmaal allebei ordeningsmechanismen, en aan beide kleven nadelen. Het verschil is dat marktfalen veelal breed wordt uitgemeten, en overheidsfalen weinig belangstelling geniet.

Overheidsfalen, mag uit deze opsomming blijken, is niet hetzelfde als een overheid die fouten maakt. Dit is een belangrijk verschil tussen het perspectief van politicologen en bestuurskundigen enerzijds en economen anderzijds. Bestuurskundigen en politicologen bestuderen en beschrijven fouten van overheden, projecten die zijn mislukt, beleid dat niet heeft gewerkt. Ze hebben ook het begrip 'failed state' gemunt, overheden die bezwijken onder hun eigen fouten. Bij overheidsfalen in de economische betekenis van het woord draait het om de mechanismes die welvaartsverhogend overheidsop treden in de weg staan.

Wat zien we als we door deze bril van overheidsfalen kijken naar het steunbeleid tijdens de coronacrisis? Welke mechanismes zagen we op welke manier terugkomen? Laten we er een topzeven van maken, in de wetenschap zo niet volledig te kunnen zijn.

### 1. De overheid was onvoorbereid (tijdhorizonprobleem)

De politiek worstelt met tijdhorizonproblemen, gegeven de omstandigheid van vierjaarlijkse Kamerverkiezingen. De overheid is er voor om deze problemen te dempen; ambtenaren hebben een langere tijdshorizon dan politici. Het is dan ook de taak van de overheid om voorbereid te zijn op gebeurtenissen met een kleine kans en grote impact, zoals een pandemie.

De risicoanalyses zijn inderdaad gemaakt, zoals in het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, dat de vrolijke ondertitel draagt: *Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten*. Uiteraard staan pandemieën netjes in het rijtje. Er was trouwens ook een generale repetitie ten tijde van sars-epidemie begin deze eeuw. In de nasleep ervan waren er goede voornemens gemaakt, en in de Kamer besproken en afgesproken, om bij een nieuwe epidemie of pandemie beter beslagen ten ijs te komen dan bij Sars het geval was. Nochtans was Nederland niet voorbereid op corona. De zorgsector niet, en de economische beleidsmakers evenmin. Feilbaarheidsproblemen (uitstelgedrag, bijziendheid, verkeerd inschatten van risico's) kunnen hierbij ambtelijk een rol hebben gespeeld.

Door het gebrek aan voorbereiding bij de overheid konden de besluitvormers niet tijdig van goed beleidsadvies worden voorzien. Bij gebrek aan draaiboeken moest worden geïmproviseerd, wat trouwens, waar het om de steunmaatregelen gaat, wonderwel is gelukt.

### 2. Zorg als absolute prioriteit (beleidsexternaliteiten)

Kwetsbaren beschermen en de zorg ontlasten, dat zijn de prioriteiten van het kabinet, hierin geadviseerd door het *outbreak management team*, een uitsluitend medisch geschoold gezelschap. De schade die hierdoor werd aangericht op andere (beleids)

terreinen waren een typisch geval van negatieve beleidsexternaliteiten. De omvang hiervan was en is zonder precedent, zowel voor burgers en bedrijven als voor de overheid zelf, de schatkist in het bijzonder.

Om de negatieve externaliteiten van het gekozen zorgbeleid te beperken koos het kabinet voor omvangrijke steunmaatregelen. De correcte gedachte hierachter was dat de schade beter gedragen kon worden door de schatkist dan door burgers en bedrijven.

Op enig moment zijn economisch angehauchte ministeries wat gaan terugduwen op het primaat van de zorg, lazen we in de krant. Zonder al te veel succes, lijkt het.

Zeker met meer ervaring gedurende de afgelopen anderhalf jaar moet de vraag worden gesteld of die absolute prioritering van kwetsbaren en zorgsector de verstandigste beleidskeuze is, en of een crisisteam met uitsluitend dokters de beste samenstelling hiervan is. Had de overheid hier vóóraf maar over nagedacht (zie boven: tijdshorizonprobleem).

### 3. Bevriezen van de arbeidsmarkt (informatieproblemen, onder meer)

Om de negatieve beleidsexternaliteiten van het zorgbeleid in te dammen (zie boven), besloot het kabinet de arbeidsmarkt te bevriezen. De in allerijl opgetuigde NOW-regeling koppelde de hoogte van de overheidssteun aan het omzetverlies van bedrijven ten opzichte van voorgaande periodes en aan het op peil blijven van de loonsom. Zo werd voorkomen dat bedrijven massaal over zouden gaan tot ontslag van werknemers; een run op het UWV werd voorkomen. Goed bedacht en uitgevoerd, zo in de gauwigheid.

Maar in de maanden na de eerste introductie kwamen er allerlei problemen aan het licht, die zonder uitzondering te maken hadden met informatievraagstukken. Bedrijven met sterke seizoenspieken (en dus in het jaar atypisch verdeelde omzetten en loonkosten); start-ups zonder noemenswaardige omzet maar mét personeel in dienst; lekker doordraaiende concerns met bedreigde dochtermaatschappijen, en zo voort en zo verder. De regels zijn daarom in de loop van de tijd steeds aangepast, waarbij overheid en politiek steeds moesten afwegen of het bij deze uitzondering nu alleen om *rent seeking* ging (gratis geld, altijd welkom), of dat de uitzondering zou bijdragen aan het overkoepelende doel. Wat zich voordeed was een reeks problemen met asymmetrische informatie: bedrijven en zelfstandigen hadden beter zicht op hun eigen financiële positie dan de overheid, en konden deze informatievoorsprong gebruiken om er voordeel uit te halen. Het kabinet was zich ervan bewust dat de NOW-regeling en andere steunmaatregelen uitnodigden tot onbedoeld gebruik. De principaal (het UWV) was niet bij machte de agenten (bedrijven) te laten handelen zoals bedoeld.



De steun van de overheid veroorzaakt intussen bij bedrijven én zelfstandigen moreel gevaar. Nederlandse bedrijven en zelfstandigen zijn door de bank genomen slecht gefinancierd, dat wil zeggen: met weinig eigen vermogen, en veel vreemd vermogen. De fiscale behandeling van die twee vermogensvormen draagt hieraan sterk bij, in het bijzonder de schier onbeperkte aftrekbaarheid van rentekosten. Het nadeel van al die zwakke balansen doet zich voelen in een crisis: geen buffers, geen appeltjes voor de dorst, meteen op zoek moeten naar extra krediet (bij afhoudende banken). Op de blaren zitten in een crisis heeft dan een opvoedende werking. Maar met de steunmaatregelen voor bedrijven én zelfstandigen heeft de overheid deze prikkel effectief weggenomen: Vadertje Staat redt ons wel als de nood aan de man komt. Bedrijven mét buffers staan intussen in hun hemd: voor niets al die jaren tegen aanzienlijke (opportuniteits)kosten eigen vermogen aangehouden.

#### 4. Wanneer houdt de steun op? (rationeel gedrag, en misschien een beetje horse trading)

Beginnen met steun is een ding, maar wanneer hou je ermee op? De algemene opvatting onder economen in Nederland, denk ik te kunnen schrijven, is dat de overheid (veel) te lang is doorgegaan met de steunpakketten. Het kabinet bleef maar miljarden uitdelen, terwijl de economie alweer draaide als een tierelier en de arbeidsmarkt alweer krap was.

Rationaliteit (hoe gek dit misschien ook klinkt) is denk ik het verklarende mechanisme. Voor lobbyende sectoren is en was het sowieso rationeel om zo lang mogelijk zoveel mogelijk geld uit de schatkist over te hevelen naar de eigen beurs. Dat is immers in het eigen belang van de (bestuurders) van de sector. Er was en bleef vraag naar overheidssteun. Ik neem zomaar aan dat er ambtelijk wel is geadviseerd eerder af te bouwen en te stoppen. Maar voor Kamerleden en ministers was het politiek onaantrekkelijk om de boeman te spelen, en was het dus rationeel om door te gaan met geld uitdelen ook als hierdoor welvaartsverlies zou optreden.

Misschien, maar dit is speculatief, heeft zich tijdens de afbouwfase ook nog enige *horse trading* en *pork barreling* voorgedaan. Horse trading is het verschijnsel dat twee politieke partijen elk een welvaartsverlagend plan hebben, en tot het politieke compromis komen om die dan maar allebei uit te voeren. Coalitieakkoorden staan er vol mee natuurlijk. Pork barreling is hetzelfde idee maar dan geografisch (zoveel welvaartsverlagend geld voor jouw provincie, dan ook zoveel voor de mijne). In het geval van de coronacrisis zijn er wellicht onderwijsmiljarden (zonder plan) geruild tegen bedrijfsmiljarden (zonder noodzaak). Het is maar een suggestie.

#### 5. Voor het volgende kabinet (uitstelgedrag)

Zelfstandigen verdienen aparte vermelding. De beroerde balanspositie van veel zzp'ers is hierboven al gememoreerd:

geen buffers voor slechte tijden, net zomin als veel bedrijven. De overheid schoot te hulp met de Tozo, wat, gegeven de omstandigheden, wel verstandig was.

Maar waarom bestonden die omstandigheden dan? Omdat opeenvolgende kabinetten er niet in slaagden de arbeidsmarkt te hervormen, en een einde te maken aan wat is gaan heten de 'doorgesloten flexibilisering'. Zulk uitstelgedrag bijt een land in een crisis in de bips.

Uitstelgedrag valt, in de taxonomie van het overheidsfalen, doorgaans onder de hoofdcategorie feilbaarheidsproblemen. Het is de gedragswetenschappelijke categorie waarin simpelweg empirisch wordt vastgesteld dat als iets moeilijk of vervelend is (inkomstenbelasting aangeven, een arbeidsongeschiktheidsverzekering regelen, de schuur opruimen) mensen de neiging tot uitstellen vertonen.

Het uitstellen van welvaartsverhogende hervormingen is een andere soort uitstelgedrag, al was het maar omdat het hier niet gaat om het onvermogen van een individu om de koe bij de horens te vatten, maar om uitstelgedrag van het collectief van politieke besluitvormers. Het is ook rationeler, in de zin dat hervormingen kunnen indruisen tegen het eigen belang van ministers (bijvoorbeeld door het tijdhorizonprobleem), het politieke en/of electorale belang van partijen, de belangen van werkgevers en werkenden en simpelweg het gevolg kunnen zijn horse trading tijdens de formatie.

Wat de oorzaak ook precies moge zijn, tijdens zo'n crisis kun je uitstekend waarnemen dát opeenvolgende kabinetten inzake zzp'ers hebben gefaald. En dat aan dit falen een stevig prijskaartje hangt.

#### 6. Vlieg met me mee (gevangen overheid)

Vliegmaatschappij KLM kreeg, naast de generieke steun waarop de onderneming uiteraard óók recht had, van de overheid individuele steun. De overheid leende KLM een miljard en stond garant voor 90 procent van bankleningen van nog eens 2,4 miljard. Waarom? 'KLM is belangrijk voor de Nederlandse economie.' Vermakelijke argumentatie. Commerciële vliegtuigmaatschappijen als Ryan Air, net zo goed door corona getroffen als KLM, haalden via nieuwe aandelenemissies geld op bij aandeelhouders. Zo kon het blijkbaar ook, zónder overheidssteun.

Mijn suggestie zou zijn het steunen van KLM te zien als een typisch geval van de 'gevangen overheid' uit de uitgebreide familie reguleringsproblemen. Het gaat om het verschijnsel dat departementen soms lijken te vergeten dat ze werken voor het algemeen belang van mensen in Nederland, en geen verlengstuk zijn van de sector die ze moeten reguleren. Dit verschijnsel is uiteraard niet beperkt tot de luchtvaart.

## 7. Wie gaat dat betalen (verdringingsproblemen)

Het overheidsoptreden tijdens de crisis, zagen we hierboven, heeft de risicoperceptie van bedrijven en zelfstandigen veranderd. Zelf buffers aanhouden voor slechte tijden is niet nodig, is de boodschap geweest. De overheid zal u redden, net zoals dat, in een vorige crisis, met de banken is gebeurd. Zo verstoort het overheidsoptreden het gedrag van bedrijven en zelfstandigen.

En er is nog een tweede manier waarop de steunoperaties tijdens corona verdringing veroorzaken: via de rekening van grofweg 80 miljard euro. Dit bedrag is een nieuwe belastingschuld van de burgers aan de overheid, en dat heeft repercussies.

Hierbij is wel de nodige nuance geboden, en die hangt samen met het macro-economische succes van het steunbeleid. Zónder steunbeleid zou de economische schade van het zorgbeleid (die negatieve beleidsexternaliteit) veel groter zijn uitgekapt. Grosso modo, zou ik denken, wegen de toekomstige verdringingskosten van de belastingheffing moeiteloos op tegen de vermeden economische schade. Anders gezegd: het steunbeleid was effectief en efficiënt, en dus welvaartsverhogend.

Maar uit bovenstaande punten dringt zich ook het beeld op van een overheid die moeite had om maat te houden als gevolg van allerlei mechanismes van overheidsfalen. Het overeind houden van de economie had (een stuk) goedkoper gekund. Dat beleid effectief en efficiënt is wil niet zeggen dat het niet effectiever en efficiënter kan. Anders gesteld: de overheid als ridder op een wit paard zou het beter hebben gedaan. Die miljarden, het verschil dus tussen het optimale beleid van de ridder en het gevoerde beleid van de reëel bestaande overheid, zijn de verdringingsrekening die een land liever niet zou willen betalen. Omdat ze de welvaart verlagen.

Wat leren hier van? Dat het beter had gekund uiteraard, maar dat is zo moeilijk niet met wijsheid achteraf. Ik hoop daarom dat de diepere les de lezer niet is ontgaan: overheidsfalen is een serieus probleem, en niet alleen van het steunbeleid tijdens de coronacrisis. Zoals marktfalen handelt over inherente problemen die samenhangen met het functioneren van markten, handelt overheidsfalen over mechanismes die behoren tot het karakter van politieke en publieke aansturing.

Valt er iets tegen te doen? Ja natuurlijk. Maar net als bij alcoholisten is de eerste stap de erkenning van het probleem. En zover zijn we nog niet, naar mijn waarneming. We zijn nog op het punt waarop de overheid toegeeft wel eens een glaasje wijn te drinken bij de avondmaaltijd.

Maar er zijn interessante voorbeelden van werkzaam medicijn. Laten we ten minste één categorie oplossingen bespreken: Odysseus-beleid. Het eerste voorbeeld hiervan betreft het

begrotingsbeleid. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog voerden we altijd 'discretionair budgettair beleid'. Lekker Keynesiaans, zoals toen in de mode was. We kwamen er na verloop van tijd achter dat de overheid een beroerde conjunctuurbestuurder was. De overheid verkrapte bij een recessie, gaf juist gas in de hoogconjunctuur. In plaats van de conjunctuur te dempen, zweepte de overheid de golven op. Vooral het tijdig stoppen met stimuleringsbeleid bleek erg lastig – net als de afgelopen tijd met het afbouwen van de steunpakketten zoals we hebben gezien. Welvaartsverhogend qua intentie leidde het discrete begrotingsbeleid juist tot welvaartsverlies. Een mooi voorbeeld van overheidsfalen.

Eind jaren negentig verzonnen we er iets op: het trendmatig begrotingsbeleid. De overheid hield op actief te sturen, maar liet voortaan de 'automatische stabilisatoren' het werk opknappen. In een laagconjunctuur liep het financieringsstekort automatisch op, om in een hoogconjunctuur weer te dalen. Dat werkt veel beter. Al is het dus bij zo'n pandemie een goed idee om terug te keren naar oude tijden en lekker ouderwets discreet beleid te voeren.

Wat maakte het verschil? In het trendmatig begrotingsbeleid hebben politici zichzelf, geadviseerd door ambtenaren, als Odysseus aan de mast gebonden, terwijl de oren van ambtenaren zijn dichtgesmeerd met was. Zo blijven ambtenaren doof voor de lokroep van de sirenen, terwijl de politici geen budgettaire kant op kunnen, hoe hard ze ook smeken. De overheid heeft zichzelf zo gedwongen welvaartsverhogend begrotingsbeleid te voeren.

Odysseus-beleid – touw voor politici, was voor ambtenaren – , is een voorbeeld van een disciplinerende mechanisme tegen overheidsfalen. We doen het vaker. Geldschepping is te gevaarlijk in handen van politici, en daarom is de centrale bank onafhankelijk. Droge voeten zijn te belangrijk in onze lage landen en daarom is er een automatisch gevoed Deltafonds waar de onafhankelijke deltacommissaris over beschikt, hoe hoog of laag politici ook springen.

Deze voorbeelden illustreren dat het mogelijk is om mechanismes van overheidsfalen te bestrijden. Er is hoop. Maar waar bij de bestrijding van marktfalen de redding van buiten moet komen (de ridder op het witte paard), is de bestrijding van overheidsfalen een Von Münchhausen-opdracht: politiek en overheid moeten zichzelf uit het moeras trekken om de burgers beschermen tegen het eigen falen. Ga er maar aanstaan.

Optimisme is een morele opdracht, zeg ik Karl Popper na, dus ik hoop en verwacht dat het vraagstuk van de identificatie en bestrijding van overheidsfalen een hoge vlucht zal nemen. Dat ambtenarij en politici zullen erkennen dat er, naast die glaasjes bij het eten, gedurende de dag meer jonge klare wordt ingeschonken dan strikt genomen gezond zou zijn. Dat er

misschien wel een probleem is. Dat er dan geld, tijd en moeite wordt gestoken in analyse en oplossingen. En dat die oplossingen vervolgens overheidsbreed in de praktijk worden gebracht. Natuurlijk zal het zo gaan.

Maar soms heb ik er toch wel mijn twijfels. Wie gaat hier op lopen dan? En waarom? Er zijn ambtelijk wel pijnlozere manieren om loopbaanzelfmoord te plegen. En politiek mag het dan interessant zijn om de overheid verwijten te maken – dat is toch echt iets heel anders dan overheidsfalen bestrijden.

Op De Argumentenfabriek, intussen, is de rust weergekeerd. Of liever: de hectiek. Elke dag zijn er weer denksessies in onze sessieruimtes, gaan er dus liters koffie en thee doorheen, en kilo's denkvoer, appeltjes en vooral koekjes. Als het handiger is, of als de klant er een voorkeur voor heeft, doen we de denksessies net zo makkelijk digitaal. Nieuwe lockdown? Vervelend voor de fabriek, maar we kunnen er inmiddels wel omheen werken.

We lijden er niet onder dat we hebben bijgedragen aan het overheidsfalen, in de vorm van averechtse selectie. Net als de afgelopen zestien jaar zijn we de staatskas alweer stevig aan het spekken. BTW-afdracht, loonbelasting, voorlopige winstbelasting, de euro's rollen allang weer in dikke stromen richting schatkist. We doen het met plezier. Wat ons wel opvalt: terwijl wij de overheid publiekelijk hebben bedankt voor de coronasteun kan er van de overheid nimmer een bedankje af voor ons onbezoldigde werk als belastinginner. Het zij zo. We blijven op de fabriek ook koppig weerstand bieden tegen het morele gevaar dat de overheid in onze harten heeft proberen te zaaien. We blijven, in financieel opzicht, aartsconservatief.

**Frank Kalshoven**

November 2021

Frank Kalshoven is directeur van De Argumentenfabriek.

Reageren? Email: [frank@argumentenfabriek.nl](mailto:frank@argumentenfabriek.nl).

Meer lezen over overheidsfalen? <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/wat-veroorzaakt-overheidsfalen/>

# Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding

- Geerten Boogaard

In eerste instantie verliep de bestrijding van de uitbraak van het coronavirus volgens de interbestuurlijke aanpak uit het crisishandboek zoals dat er begin 2020 uitzag. De bestrijding van infectieziekten was daarin, als vanouds, primair een lokale aangelegenheid. Met instrumenten voor een snelle, gerichte aanpak om een virusuitbraak in te dammen en te bestrijden. In 2008 had de Wet publieke gezondheid (Wpg) daarop wat meer centrale sturing aangebracht. Om de internationale verspreiding van enge ziektes beter tegen te kunnen gaan, kreeg de minister van Volksgezondheid in de Wpg specifieke bevoegdheden om – bijvoorbeeld – een burgemeester te bevelen een ebola-patiënt in verplichte quarantaine te zetten. In 2010 werd de infectieziektebestrijding aangesloten op de herziening van de crisisbestrijding naar de 25 veiligheidsregio's, een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking voor brandweezorg en rampenbestrijding.

## GRIP-Corona

De veiligheidsregio's sloten aan bij de regiokorpsen van de politie uit 1993. De Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) regelt het opschalen van de coördinatie van de hulpdiensten bij grotere incidenten en concentreert bepaalde burgemeestersbevoegdheden bij de voorzitter van de veiligheidsregio in geval van een bovenlokale ramp of crisis. Als – bijvoorbeeld – ergens een groot chemiebedrijf in de brand vliegt en giftige rook zich niets van gemeentegrenzen aantrekt, regelt de Wvr dat één burgemeester, de voorzitter van de veiligheidsregio, mag bepalen welk gebied moet worden ontruimd. Vanaf toen werd een begin gemaakt met het integreren van de zogenaamde 'witte kolom', de GGD en de GHOR. Deze operatie was bij het uitbreken van de coronacrisis bijna voltooid. De politie, ondertussen, had deze regionale indeling alweer verlaten en was in 2013 genationaliseerd met een indeling die aansluit op de tien arrondissementen van rechtbanken.

In januari 2020 verliep alles dus nog volgens dit boekje. De minister voor Medische Zorg, Bruins, had COVID-19 op de lijst van A-ziektes uit de Wpg geplaatst en daarmee het zwaarste regime uit die wet geactiveerd. De minister kreeg de leiding en de daarbij behorende bevelsbevoegdheden. Destijds betekende de A-status van het Coronavirus vooral het ontstaan van de verplichting voor alle artsen in Nederland om een (vermoedelijke) coronabesmetting meteen te melden bij de GGD. Het is deze verplichting die minister Bruins op 27 februari in de live-uitzending van de NOS over het Corona-virus het briefje bezorgde: de eerste coronabesmetting in een Tilburgs ziekenhuis. In Brabant schaalden de veiligheidsregio's op 10 maart op naar de hoogste regionale fase: GRIP-4. De openbare orde-bevoegdheden van de burgemeesters concentreren zich dan bij de voorzitter van de veiligheidsregio, die samen met de andere burgemeesters van de 'inliggende gemeenten' een Regionaal Beleidsteam (RBT) vormt. Ook schiet bij GRIP-4 de regionale crisisorganisatie in bedrijf en kregen de juiste functionarissen bevoegdheden om de publieke gezondheidszorg

op te schalen en de COVID-zorgverlening verder te coördineren. Op 13 maart vaardigde burgemeester Weterings van Tilburg als de voorzitter van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een regionale noodverordening uit om grote evenementen in zijn regio te beperken. Alles nog altijd volgens de interbestuurlijke aanpak uit het crisishandboekje.

Maar toen de Brabantse ziekenhuizen in rap tempo volstroonden met benauwde carnavalvierders en in de rest van het land de wintersporttoeristen kuchend thuiskwamen, werd snel duidelijk dat er iets van een andere orde aan het ontstaan was. Onvoorstelbare nationale lockdown-maatregelen werden in een paar dagen reële opties, maar de decentrale crisisstructuur was daar niet op ontworpen. De bevoegdheid die snel nodig was, lag te glinsteren achter het glas van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Volgens artikel 7 van die wet kan de regering bij Koninklijk Besluit de openbare ordebevoegdheden van burgemeesters concentreren bij de minister van Justitie en Veiligheid. Daarmee had minister Grapperhaus heel Nederland op slot kunnen doen. Maar dat deed hij niet. In plaats daarvan improviseerde de coördinerend minister voor crisisbeheersing samen met de minister van VWS en de minister-president een nieuw hoofdstuk bij het bestaande crisishandboek. Wat zij bedachten kan nog beste worden omschreven als GRIP-Corona. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VWS uit de Wpg als gevolg van de A-status van het Coronavirus werd opgeteld bij de concentratie van de openbare orde bevoegdheden bij 25 voorzitters uit de Wvr als gevolg van het (inmiddels) overal opschalen naar GRIP-4. Daarmee ontstond de mogelijkheid dat de minister van Volksgezondheid mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, de vaststelling en inhoud van 25 regionale noodverordeningen kon gaan bevelen die bij elkaar dan in het hele land zouden gaan gelden. Zo werden de regionale crisisbeheersing en de nationale aansturing van de infectieziektebestrijding grootschalig en langdurig met elkaar verknoopt.

Heel Nederland zat verplicht thuis op het verzamelde bevel van de burgemeesters. GRIP-Corona heeft tussen half maart en 1 december 2020 gegolden.

Op 1 december werd een speciaal nieuw corona-hoofdstuk van in de Wpg van kracht waarin GRIP-Corona formeel werd ontbonden. De nationaal geldende maatregelen werden niet langer bij verzamelde noodverordening uitgevaardigd, maar in één keer bij ministeriële regeling. De veiligheidsregio's konden hun GRIP-structuur weer afschalen. Het nieuwe corona-hoofdstuk van de Wpg bevatte zelfs een aantal aanmoedelingen om de maatregelen weer meer lokaal te gaan implementeren. Maar de gehanteerde werkwijzen waren inmiddels zo ingesleten dat in veel regio's de burgemeesters nog altijd structureel in regionaal verband met elkaar overleggen. Sommige burgemeesters beweren zelfs dat er onder de nieuwe structuur feitelijk minder plaatselijk maatwerk wordt geleverd dan onder de oude regionale aanpak. Kortom, de geïmproviseerde aanpak van de GRIP-Corona blijkt aardig geïnstitutionaliseerd.

### Hersenstam van het openbaar bestuur

Waarom maakten minister Grapperhaus en minister-president Rutte toen, in dat *darkest hour* van de coronacrisis, nou juist deze keuze voor een geïmproviseerde interbestuurlijke aanpak? Ze hadden ook het geschreven staatsnoodrecht kunnen activeren. Dan had de grootschalige beperking van de grondrechten op een veel deugdelijker grondslag berust dan op de opgerekte noodbevoegdheid waarmee we ons een half jaar hebben moeten behelpen. En dan hadden de Staten-Generaal meteen vanaf het begin een vooraf uitgedachte positie gekregen: het legitimeren van het activeren van de noodtoestand. Nu moest de Tweede Kamer zich na een korte periode van afwezigheid eerst via de ministeriële verantwoordelijkheid en later met een bekrachtigingsrecht invechten in de crisisstructuur. Tot op de dag van vandaag zijn de hoeders van het staatsnoodrecht dan ook niet overtuigd van de logica van de keuze van destijds voor het interbestuurlijke improviseren boven het staatsnoodrecht. En ook als we daar hun vermoedelijke professionele teleurstelling over het zelfs toen niet gebruiken van het staatsnoodrecht vanaf trekken, blijven hun argumenten staan. Logisch was het inderdaad niet om het spoor van het decentrale crisishandboek te blijven.

Het is dan ook veel meer een kwestie van andere, meer onlogische factoren. Een zeker destijds vaak gegeven verklaring was een zekere 'psychologische barrière' tegen de inzet van het staatsnoodrecht. Dat zou misschien wel effectiever zijn geweest, was de gedachte, en ook staatsrechtelijk zou dat een betere basis onder de grootschalige beperking van de grondrechten hebben gelegd, maar de bestrijding van de coronacrisis zou daarmee wel in de sfeer van een oorlogstoestand zijn getrokken. Dat leek zeker aan het begin van de crisis disproportioneel en onnodig. Crisisbestrijders die proberen het hamsteren van toiletpapier tegen te gaan, zitten op de escalerende retoriek van

een noodtoestand niet te wachten. Zelfs niet als die noodtoestand gedeeltelijk is. Deze psychologische factor zal zeker hebben meegespeeld. Maar het hele verhaal kan het niet zijn. Dan had die psychologische barrière in vergelijkbare landen toch ook sterker gevoeld moeten zijn. Terwijl daar juist in verschillende gradaties wél de nationale noodtoestand werd uitgeroepen.

Het is ook niet hoe minister Grapperhaus zelf op de keuze terugkijkt. Hij plaatst die niet zozeer in de sleutel van de psychologie van effectieve crisiscommunicatie maar in de Nederlandse bestuurlijke tradities. Ongeveer een jaar na dato reflecteerde hij in een debat met de Eerste Kamer op het *darkest hour* van de crisis: 'Ik ga ook weer even terug naar het begin, over die rechtsstatelijkheid. Ik blijf altijd tegen iedereen zeggen dat minister-president Rutte en ik elkaar helemaal aan het begin hebben aangesproken op hoe we dit zouden moeten doen. Toen hebben we geconcludeerd dat we geen noodtoestand zouden uitroepen, zoals sommige landen deden. Zo zitten we in Nederland niet in elkaar; zo zijn we niet met elkaar. Wij hebben geen politie die mensen onderuit schopt als ze zich niet 100% aan een regel houden. Wij hebben een andere samenleving. Ik zeg het misschien met iets te veel drama in mijn stem, maar die rechtsstatelijkheid hebben we juist steeds in de gaten gehouden.'

De verklaring voor het handelen van de minister-president en de coördinerend crisisminister in *the darkest hour* moet dus veel meer gezocht worden in de oude constitutionele tradities van Nederland. De reflex om interbestuurlijk te blijven improviseren was primair: het kwam uit de hersenstam van ons openbaar bestuur. Het is waar wij naar teruggrijpen, als het écht spannend wordt. En dat is niet het centralistische staatsnoodrecht. Sowieso verwaarlozen we dat het liefste. Waar wij eerst en vooral op inzetten als de dijken dreigen te breken is technocratische expertise en a-politiek bestuur. We moeten ons beschermen tegen water, en daar helpt de politiek niet bij. Daar is expertise voor nodig en de stabiliteit van het stuur. En daarom grepen we meer dan andere landen zichtbaar terug op dokters en regenten. Het OMT en het Veiligheidsberaad leverden precies wat we nodig hadden en daarom werden Van Dissel en burgemeester Bruls het podium op getrokken. Voortbordurend op elkaars werk hebben Hans Daalder, Pieter Tops, Henk te Velde, Wim Voermans en René Cuperus de lijnen van het oude regentenbestuur uit de 17<sup>e</sup> eeuw moeiteloos doorgetrokken naar de eenentwintigste eeuw. Consultatie, consensus en compromis: van die traditie was GRIP-Corona de volgende aflevering.

Hoe diep deze primaire reflexen zitten, bleek wel toen maanden later voor de avondklok alsnog het glas van de Wbbbg werd stukgeslagen. Het ging om artikel 8, letterlijk bedoeld om het vertoeven in de buitenlucht te beperken. Dat de regering van plan was dit te doen, was al maanden bekend. En in twee debatten was de Tweede Kamer feitelijk al twee keer in

meerderheid akkoord gegaan met de inzet van de noodbevoegdheid voor dit doel. Maar diep zat de overtuiging dat het zo moest niet. Er was slechts één voorlopig oordeel van een voorzieningenrechter nodig om het gebruik van deze noodbevoegdheid alsnog massaal en met grote verontwaardiging af te wijzen. Buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, dat is toch niet *comme il faut* in de Nederlandse traditie.

De hypothese dat we aan GRIP-Corona onze diepste constitutionele reflexen kunnen aflezen, maakt het analyseren van de aanpak van de coronabestrijding voorwerp van aanhoudende academische vreugde. In lijn met het onderzoeksprogramma van de Thorbecke-leerstoel kies ik daarbij het perspectief van het *institutional design*. Centraal daarin staat de studie van de instituties in een dubbele betekenis. Enerzijds de informele, feitelijke kant ervan: instituties als stabiele, normatieve, herhaalde handelingspatronen. En anderzijds de formele, juridische kant: instituties zoals het staatsrecht die constitueert. Beide benaderingen werken op elkaar in en vertonen een overlap. De informele instituties vragen om formele erkenning en formele instituties veronderstellen een feitelijke praktijk. In dit essay wil ik mij richten op de instituties die samen GRIP-Corona vormden: de burgemeesters, regio's en het Veiligheidsberaad.

## Nederland burgemeesterland

De verzuilde verzorgingsstaat die Nederland na de Tweede Wereldoorlog werd, is door Joop van den Berg ooit overtuigend gekarakteriseerd als een wethoudersland. Minister-president Drees heette niet voor niets de 'wethouder van Nederland' en figuren als Jan Schaefer en Max van den Berg bepaalden als wethouder lange tijd het beeld van het openbaar bestuur. Die tijden zijn echter voorbij. Met regelmaat constateren beschouwers van het binnenlands bestuur dat Nederland langzaam een burgemeestersland aan het worden is. En daar zijn wel aanwijzingen voor. Een wetenschappelijk artikel over spraakmakende lokale bestuurders gaat voor de periode tot 2000 bijvoorbeeld vrijwel uitsluitend over wethouders terwijl na 2000 toch vooral de burgemeesters smaak maken. Er groeien ook nauwelijks nog wethouders door tot bekende gasten aan nationale talkshowtafels, terwijl een toenemende reeks burgemeesters geen introductie meer behoeft. Voor deze ontwikkeling is een aantal factoren aan te wijzen.

Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld over de toegenomen omloopsnelheid onder wethouders, waardoor er ook veel minder mogelijkheden zijn om door te groeien tot beeldbepalende bestuurders. Ook speelt een rol dat (sociale) veiligheid als *issue* steeds hoger op het maatschappelijke wenselijkste is komen te staan terwijl juist de portefeuille van de burgemeester 'verveeligt'. De burgemeester krijgt in die dynamiek als vanzelf een prominenter rol dan hij had in de tijd dat volkshuisvesting het belangrijkste thema was. In deze dynamiek zal de coronabestrijding een katalysator zijn geweest.

Toch is het nog niet zo eenvoudig om de observatie dat GRIP-Corona de ontwikkeling naar Nederland burgemeestersland heeft versneld empirisch te objectiveren. Daarvoor is het misschien ook nog te vroeg. Een kleine aanwijzing is al wel dat de laatste studie naar de staat van het burgemeestersambt, het rapport *Teveel van het goede?*, opmerkelijke cijfers liet zien. In 2020 wist 62% van de Nederlanders bijvoorbeeld dat een burgemeester bepaalt of openbare evenementen mogen plaatsvinden, waar dat vier jaar geleden nog 48% was. Dat moet haast wel met de coronabestrijding te maken. En inmiddels denkt 30% vervolgens dat de burgemeester bepaalt of er een AZC in de gemeente komt.

Een versterking van de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur is natuurlijk niet zonder consequenties voor de andere spelers. In een onderzoek naar de verhoudingen binnen Colleges van burgemeester en wethouders tijdens de coronacrisis rapporteerden wethouders inderdaad in meerderheid dat er verschuivingen waren opgetreden. Zij hadden de burgemeesters een meer sturende of een meer coördinerende rol zien nemen. Op verschillende plaatsen heeft de voortrekkersrol van burgemeesters, als voorzitter van een veiligheidsregio of als lid van het RBT, ook al tot interne spanningen in de colleges geleid. Van een extra golf vallende colleges is echter geen sprake, dus de collegiale verhoudingen zijn nog sterk genoeg om de verschuivingen op te vangen.

Overigens heeft de rol van de burgemeester door de coronabestrijding niet alleen een kwantitatieve impuls gehad. Er is ook sprake van een kwalitatieve verschuivingen. De rol waarin de burgemeesters door GRIP-Corona gezamenlijk werden ingeschakeld, is die uiteindelijk die van handhaver van de openbare orde. Hen werd gevraagd het lokale gezicht van de maatregelen te zijn en de handhaving ervan met de inzet van politie en vooral met heel veel BOA's te bevorderen. Dit kan spanning opleveren met de verbindende of zelfs pastorale rol die burgemeesters ook vervullen en waar ze zelf – terecht – heel zuinig op zijn. Burgemeester Broertjes reflecteerde daar op televisie bij het programma *De Publieke Tribune* over: 'Door corona zijn we wel wat verloren, want we zijn het afgelopen jaar vooral handhavers. Daar heb ik wel moeite mee. In het begin was dat nog samen, maar daarna zie je toch: we moeten boetes uitdelen, we moeten straffen, we moeten optreden tegen demonstraties. Die troostende rol krijg je bijna niet meer.' In die zin parasiteert GRIP-Corona in zekere zin ook op het maatschappelijk kapitaal van burgemeestersambt.

## Regionalisering

De coronabestrijding heeft niet alleen de articulatie van het burgemeestersambt versterkt. Ook de reeds langer gaande regionalisering heeft in de afgelopen anderhalf jaar een impuls gekregen. Dat geldt in ieder geval wanneer de regio, in navolging van Caspar van den Berg, wordt opgevat als een Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem. Al voor de coronacrisis brachten

burgemeesters gemiddeld 7,2 uur per week (12,5% van hun tijd van in totaal 58 uur) in regionaal verband door, over de jaren 2020 en 2021 zal dat zeker niet minder zijn. Al die uren zijn investeringen in een regionaal bestuurlijk netwerk dat daardoor steviger uit de crisis zal komen.

Door GRIP-Corona was het regionale samenwerkingsverband van de burgemeesters primair het Regionaal Beleidsteam (RBT). Veel evaluaties die Veiligheidsregio's zelf al hebben laten uitvoeren bevatten warme woorden over dat gremium. In de meeste gevallen hadden die RBT's de juiste omvang om én zakelijk én persoonlijk te kunnen vergaderen. Iedereen kon zijn verhaal doen, zonder dat de vergaderingen daarmee onevenredig uitliepen. Ook sloten de RBT's redelijk aan bij de relevante feitelijke verbanden in de regio. De individuele burgemeesters die maatregelen met waterbedefferen in hun buurgemeenten namen, konden daar tijdens het RBT meteen over doorpraten. Daar waar het grondgebied van een Veiligheidsregio feitelijk minder goed aansluit bij de bestaande bestuurlijke ecosystemen, functioneerden aanvullend andere burgemeestersverbanden. Dat waren deels bestaande circuits van burgemeesters en deels nieuwe vormen van lotsverbondenheid. De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland omspant bijvoorbeeld zowel de Achterhoek als de Veluwe. In die Veiligheidsregio vond een deel van de feitelijke afstemming over de kerstmarkt in de Achterhoek bijvoorbeeld via de burgemeesterskring van het NGB plaats. Ook ontstonden tijdens de coronabestrijding allerhande appgroepjes van burgemeesters die een meer functionele indeling volgden: groepjes van gemeenten met pretparken, dierentuinen, huisvesting van Oost-Europese arbeidsmigranten, kustplaatsen en zo verder.

GRIP-Corona stimuleerde niet alleen een forse investering in de regionale *bestuurlijke* samenwerking, het liet ook ruimte voor een meer *politieke* regionale manifestaties. Weliswaar stond elke individuele voorzitter van een veiligheidsregio onder hetzelfde bevel van de minister van VWS, maar daarbinnen en aanvullend was het mogelijk om in de noodverordeningen extra maatregelen te treffen. Niet ondenkbaar was het geweest als de regio's hun afwijkend beleid daarbij met een beroep op de eigen identiteit of eigen collectieve autonomie hadden gemotiveerd. In het begin van de crisis waren daar wel voorbeelden van aan te wijzen. De Veiligheidsregio Twente stelde bijvoorbeeld aanvullende eisen aan het toeristisch verblijf en dat werd in de media wel gemotiveerd met de Twentse keuze om Twentse ziekenhuiscapaciteit voor Twentse besmettingen beschikbaar te houden. Dergelijke politieke regionale zelfbevestigingen, doofden echter snel uit en hebben zich verder ook niet meer voorgedaan. Zelfs toen een regionaal gedifferentieerde aanpak heel even de strategie werd, kwam dit soort politieke differentiatie niet van de grond. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, waar na de zomer van 2020 de besmettingen begonnen op te lopen, nam niet zelf als eerste harde maatregelen om het virus in de eigen regio in te dammen.

Hoewel burgemeester Aboutaleb zeker van de strenge aanpak was, maakte hij zich op nationale televisie hard voor een nationale aanpak.

Regionale eigenheid speelde overigens wel een rol in de uitwerking en toepassing van de maatregelen. Hoewel ook het handhavingsbeleid na verloop van tijd harmoniseerde bleven daarbinnen wel regionale variaties aan te wijzen. En ook aan de karakteristieken van een bestuurscultuur binnen een veiligheidsregio werden regionale kenmerken verbonden. Vergelijkend onderzoek laat daarin verschillende bestuursstijlen zien. Zo had de Veiligheidsregio Limburg-Zuid een veel verticalere structuur dan de Veiligheidsregio Drenthe en in beide gevallen werden daarbij relaties met de regionale cultuur gelegd.

Dat een verdere articulatie van het burgemeestersambt de collegiale verhoudingen in een college van burgemeester en wethouders onder druk zet, betekent zeker niet dat burgemeesters geen collegiale bestuurders zijn. Dat zijn ze namelijk zeker wel. Misschien zelfs wel de meeste van alle Nederlandse ambtsdragers. Hun collegialiteit manifesteerde zich tijdens de coronacrisis echter meer met ambtsgenoten en in regionaal verband. De aangeboren saamhorigheid van burgemeesters heeft de regionale indeling van Nederland de afgelopen anderhalf jaar nog wat dieper in de bestuurlijke kaart gegrift. Dat blijkt misschien nog wel het beste uit de grote afwezigheid in GRIP-Corona: de provincies. Hoewel provincies nog niet eens zo lang geleden een belangrijke rol in de crisisbeheersing hadden en de Commissaris van de Koning nog altijd officieel een rol heeft in de WvR, is daarvan bij de bestrijding van de coronapandemie niet veel gezien. Verschillende commissarissen hebben hun informatiepositie wel gehandhaafd en meer of minder rechtstreeks aan RBT-vergaderingen deelgenomen, maar de commissie die de Wet op de Veiligheidsregio's evalueerde kon de toegevoegde waarde daarvan nog maar moeilijk inzien. De Evaluatiecommissie adviseerde zelfs om de rol voor de Commissaris van de Koning grotendeels te schrappen.

### **Veiligheidsberaad**

De ontwikkelingen in de staat van het burgemeestersambt en de regionalisering van Nederland culmineerden in een gremium waarvoor de coronacrisis nog bijna niemand van gehoord had: het Veiligheidsberaad. Het wordt gevormd door de verzamelde voorzitters van de veiligheidsregio's. Wettelijk is het een orgaan waarmee de minister van Justitie en Veiligheid verplicht is periodiek overleg te voeren, al dan niet met het oog op de vaststelling van landelijke doelstellingen. Zoals dat gaat in Nederland: de bevoegdheid om landelijke doelstellingen vast te stellen wordt meteen gevolgd door de verplichting om dat in overleg te doen. Liever niet eenzijdig. Wensen worden in samenwerking vastgesteld, niet hiërarchisch bevolen. Voorafgaand aan de coronacrisis had de minister ook nog maar

één keer landelijke doelstellingen vastgesteld. De rest was vastgelegd in een gezamenlijke Strategische Agenda.

Op basis van deze wettelijke taakomschrijving had het Veiligheidsberaad zich verder geformaliseerd met een Statuut. Dat Statuut spiegelt niet alleen de taak van het voeren van het bestuurlijke overleg met de minister, maar stelt zichzelf ook doelen ten aanzien van de onderlinge afstemming, het uitvoeren van een strategische agenda en het uniformeren van de communicatie en de informatie. Ook werkt het de hoofdlijnen van een Reglement van Orde uit. Vergaderen kan het Veiligheidsberaad alleen als een meerderheid van de van de deelnemende regio's vertegenwoordigd is, en daar kan dan vervolgens bij meerderheid van stemmen worden besloten.

In het Statuut van het Veiligheidsberaad wordt verder het instituut van de Voorzitter van het Veiligheidsberaad gecreëerd, te benoemen door de voorzitters van de Veiligheidsregio's. De Voorzitter heeft niet alleen de taak om de besluiten van het Veiligheidsberaad te laten uitvoeren en de externe overleggen te voeren, hij is ook degene die in de openbaarheid de standpunten namens het Veiligheidsberaad moet uitdragen. Anders dan een maximale termijn zijn er aan het rouleren van het voorzitterschap verder geen normen verbonden.

Waar het Veiligheidsberaad op papier dus redelijk ontwikkeld was, waren er in de praktijk de nodige problemen. Anders gezegd: het Veiligheidsberaad was als formele institutie sterker dan als informele handelingspraktijk. Deelname van de voorzitters aan de vergaderingen daalde en de frustratie daarover steeg. In mei 2016 barstte de bom en togen Rein Jan Hoekstra en Bas Eenhoorn aan het werk om de formele en de informele instituties beter op elkaar aan te sluiten. Ze adviseerden meer geduld met regionale verschillen tussen Veiligheidsregio's en dus minder ambitie in de onderlinge afstemming. Verder adviseerden ze de vergaderfrequentie terug te schroeven, en de inhoud van de vergaderingen op te waarderen: meer aandacht voor de strategische vragen en een met een minister die minstens één keer per jaar zelf bij de plenaire vergadering aanschuift. Alles om de vergaderingen wel *chefsache* te houden, want een Veiligheidsberaad vol vervangers van de voorzitters die een voorbereid standpunt inbrengen zal nooit zijn belofte kunnen waarmaken.

Zo rolde het Veiligheidsberaad de Coronacrisis waarin het een spilfunctie vervulde in nationale en de onderlinge coördinatie van de Coronamaatregelen. En meer dan dat. Hoewel de minister van VWS alle voorzitters van de veiligheidsregio's individueel hetzelfde beval gaf, stelde het Veiligheidsberaad een modelverordening vast die de individuele voorzitters vervolgens in hun regio's uitvaardigden. Symbool voor de quasi-wetgevende functie die het Veiligheidsberaad daarmee kreeg, staat de zogenaamde interpretatiecommissie die het Veiligheidsberaad enige tijd uit haar midden had benoemd om

interpretatiekwesties te beslechten. Dat leverde een soort authentieke uitleg van de modelverordening op.

Het Veiligheidsberaad speelde verder een grote rol in de onderlinge afstemming op regionaal niveau. Deze onderlinge gezamenlijkheid leverde zelfs een zekere homogeniteitsregel op waar voorzitters elkaar aanspraken op het innemen van al te afwijkende standpunten. Deze homogeniteit is nooit in de buurt geweest van de regels die gelden voor de ministerraad, maar iets van het principe geldt ook wel in het Veiligheidsberaad. Daarbij sluimerde de voortdurende vrees voor een *alleingang* van de G4, een open zenuw waar ook Hoekstra en Eenhoorn al aandacht voor hadden gevraagd. De discussie over het experiment met de mondkapjes dat Rotterdam en Amsterdam wilden doen, raakte die zenuw waarna ook andere regio's een – overigens praktisch niet gebruikte – mogelijkheid los om mondkapjes te verplichten loswrikten.

Minstens zo belangrijk als de quasi-wetgevende functie die het Veiligheidsberaad oppakte, is de verticaal kritische functie richting de regering die het Veiligheidsberaad ontwikkelde. Doordat de burgemeesters effectief de BOA's aanstuurden en de maatschappelijke impact van de maatregelen moesten incasseren, zat er een voortdurende *reality check* op de maatregelen. Feitelijke handhaafbaarheid was daarbij het eerste argument, allens gevolgd door het bewaken van wat de burgemeesters zelf als de bedoeling van de maatregelen zagen. Bekend is het voorbeeld van de motorrijlessen die het ministerie óók graag verboden had willen zien. Maar het Veiligheidsberaad bespeurde daar een concurrentiekwestie in die met de veilige afstandsregel weinig te maken had en nam dit verbod niet op in de modelverordening. Aanvullend op het bewaken van de bedoeling van de maatregelen verbreedde het Veiligheidsberaad zijn *feedback* naar de minister na verloop van tijd verder naar de meer algemene wenselijkheid van de maatregelen en het perspectief bij het verlengen ervan. Daarbij bleek het beraad ongeveer het hele spectrum in de gelederen te hebben. Zowel burgemeesters die op stevige maatregelen hamerden als collega's die juist een lichtere koers bepleitten.

### Opgavegericht werken?

Voor wie droomt van het zogenaamde opgavegerichte werken, bevat het ontwerp van GRIP-Corona veel aanknopingspunten. De optelsom van burgemeesters, regio's en Veiligheidsberaad doet immers sterk denken aan de lijnen die de Studiegroep-Ter Haar in het rapport *Als één overheid* uittekende. Maar tegelijk met een aantal belangrijke aanscherpingen. Anders dan de gebruikelijke interbestuurlijke aanpak met de privaat georganiseerde koepels van gemeenten, provincies en waterschappen en veel warme woorden over gezamenlijke opgaven en handtekeningen onder programma's, waren de onderliggende juridische verhoudingen van GRIP-Corona concreter. Enerzijds was het volstrekt duidelijk dat de minister juridisch de leiding had over de infectieziektebestrijding en uit



dien hoofde degene was die de bindende bevelen gaf. Deze bevelen sloten aan bij bevoegdheden die de voorzitters van de veiligheidsregio's individueel hadden. De juridische structuur was dus volstrekt helder en effectief. Anderzijds was evenzeer glashelder dat het Rijk en de Veiligheidsregio's van elkaar afhankelijk waren. De minister kon weliswaar bevelen, maar de minister kon tegelijkertijd ook alleen maar bevelen. Voor de feitelijke uitvoering was hij afhankelijk van wat de verzamelde burgemeesters vervolgens bereid waren om daar aan handhaving bij te leggen. Deze wederzijds afhankelijkheid leverde een werkelijke onderlinge gelijkwaardigheid op.

Onder de streep leverde GRIP-Corona iets op wat de Duitsers *Vollzugsföderalismus* noemen: enerzijds een heldere nationale bevoegdheid om de opdracht te bevelen en anderzijds een daadwerkelijke autonomie bij al dan niet kunnen uitvoeren van de bevelen. Het Veiligheidsberaad ontwikkelde zich in de structuur van GRIP-Corona van een van de vele overlegorganen waarmee de Nederlandse polder is volgebouwd tot iets wat in de vergelijkende literatuur over staatsvormen een *intergovernmental council* wordt genoemd: periodiek overleg tussen bestuurders van verschillende autonome overheidsverbanden om een gedeelde opgave in gezamenlijke acties om te zetten. Goed functionerende *intergovernmental councils* zetten *competitive federalism* om in *cooperative federalism*. Kort door de bocht gezegd: het verschil tussen het Duitse en het Amerikaanse federalisme zit in de *Bund-Länder-Beratungen* waarmee in Duitsland de coronapandemie nationaal wordt bestreden. Daardoor organiseert een Duitsland een evenwicht tussen de autonomie van de deelstaten en het behartigen een gezamenlijk nationaal belang. Eenheid in verscheidenheid. In die rol zat het Veiligheidsberaad in Nederland. Enerzijds de bestuurskundige smeerolie van de gezamenlijke aanpak, anderzijds een staatsrechtelijk bolwerk van verticale machtenscheiding en regionale autonomie.

Zie ik het goed, dan sloot GRIP-Corona niet alleen aan bij de oude Nederlandse tradities in ons openbaar bestuur. Het was tegelijk ook een doorontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen omdat in crisistijd de werkelijke verhoudingen veel beter aan het licht komen. Een vraag waarop de nabije toekomst het antwoord zal geven, is of het formaliseren van de onderlinge juridische verhoudingen en het expliciteren van interbestuurlijke gelijkwaardigheid als een vorm van wederzijdse afhankelijkheid weer zal worden ingeruild voor het meer klassieke polderen met koepelorganisaties. Danwel dat het cruciale elementen van een nieuwe, effectieve vorm van interbestuurlijk samenwerken zullen blijken te zijn, ook geschikt om – bijvoorbeeld – de huisvesting van asielzoekers op te pakken. Als het die richting opgaat, zal het meer dan ooit van belang zijn om ook het democratisch been bij te trekken. Maar dat is een ander essay.

**Geerten Boogaard**

# Eén overheid, vele monden – Jack Mikkers & Liesbeth Spies

## Een pleidooi voor verbinding, vertrouwen en gelijkwaardig partnerschap

**Minister-president Piet de Jong zei eens dat veiligheid en vrijheid voorwaarden zijn ‘voor al het andere’. Volgens De Jong zijn deze twee waarden, die een sleutelrol vervullen in onze democratische rechtsstaat, onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ten tijde van een pandemie die de wereld al anderhalf jaar in z’n greep houdt, en waarbij juist deze waarden op gespannen voet met elkaar lijken te staan, kan het geen kwaad om nog eens bij deze wijsheid stil te staan.**

Als overheid hebben we vanaf februari 2020 maatregelen moeten nemen die ver ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer van burgers. We namen letterlijk afstand van elkaar. Verjaardagsfeesten, sportwedstrijden, erediensten en evenementen kwamen te vervallen. Opa’s en oma’s werden gescheiden van hun kleinkinderen. Als burgemeesters hebben we de schrijnende gevolgen van zowel het virus als de maatregelen ertegen van dichtbij gezien.

We herinneren ons echtparen die zestig jaar getrouwd waren, maar niet langer elkaars hand mochten vasthouden. Er was een ontmoeting met een honderdjarige die haar kleinkinderen al zes maanden niet had gezien. De indringendheid van persoonlijk contact heeft ons laten ervaren wat achter beleidstafels bedachte maatregelen met echte mensen doen.

Daarbij voelden we als burgermeesters nadrukkelijker dan ooit de spanning tussen de rol van meelevende burgervader en -moeder enerzijds, en die van handhaver anderzijds. Als burgemeester verkeren we zo in een uitzonderlijke positie: het is een plek die binnen de overheid zijn gelijke niet kent. We zijn de spil tussen de beslistafels en de mensen op straat. Die functie geeft ons dan ook een uniek gezichtspunt om de coronacrisis, en het handelen van de overheid daarin, te bezien.

Rampen en crises brengen het beste én slechtste in mensen (en overheden) naar boven. Ze vormen dus een uitstekende leerschool, mits we met een open houding terugblikken en lessen trekken, en we de verleiding weerstaan om toe te geven aan de afrekencultuur, waarin we met kennis achteraf de beleidsmakers goedkoop de maat nemen.

Naarmate de crisis vorderde, het ongenoegen groeide en de coronamoehheid toesloeg, werd de ooit vanzelfsprekende eenheid tussen veiligheid en vrijheid steeds vaker betwist. Er werden valse tegenstellingen tussen deze waarden gecreëerd. Soms door mensen met oprechte zorgen, soms door cynici met een eigen agenda. Onze overheid heeft zich de afgelopen anderhalf jaar ingezet vóór veiligheid óm vrijheid – daaronder verstaan we leven, toegang tot zorg, en alle dingen die het leven mooi maken – te behouden. Toch heeft de overheid zich tot deze

kritiek en aanvallen te verhouden. We weten immers dat onbegrip, frustratie en onwetendheid zich in crisistijd razendsnel kunnen vertalen in afnemend vertrouwen in de overheid en in elkaar.

Van ons als overheid vergt dit een eensgezinde aanpak en een eenduidig verhaal. Daarvan was tijdens de coronacrisis niet altijd sprake.

---

De overheid heeft zich, vooral in de beginperiode van de crisis, slagvaardig opgesteld. Tijdens een crisis kijkt de bevolking direct naar ‘de overheid’. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen Rijk, provincie, gemeente of Veiligheidsregio. Regelingen als de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) werden snel in het leven geroepen, waarbij gemeenten veel ruimte kregen voor maatwerk-oplossingen. Dat getuigt van moed. Die opstelling heeft zeker geleid tot een herwaardering voor de rol van de overheid.

Ook als burgemeesters hebben we dankbaar mogen constateren dat we een overheid hebben die op veel is voorbereid. Wij hebben in de Wet publieke gezondheid – die ons als burgemeesters minder bekend is dan de Wet veiligheidsrisico’s – artikelen aangetroffen waarvan we het bestaan niet eens wisten. Dat leidde tot het inzicht dat Nederland op allerlei scenario’s is voorbereid en daar hebben we tijdens deze crisis veel profijt van gehad.

Voor Nederland begon de coronacrisis in Noord-Brabant. In de eerste weken maakten we op regionaal niveau hernieuwd kennis met die efficiënte kant van de overheid, die we vaker hebben gezien in crisistijd. Een overheid waarin het níet in eerste instantie gaat over rollen, verhoudingen en doorzettingsmacht, maar die in goed overleg snel beslist over wat voor dát moment nodig en werkbaar is. Dat was onder meer het aanspreken van de Brabander op de noodzakelijke verandering van gedrag.

Er is geen overkoepelende Brabantse Veiligheidsregio, dus sloegen de drie Brabantse Veiligheidsregio's de handen ineen. Zo ontstond het Interregionaal Beleidsteam (IRBT), een samenwerking die een krachtige indruk maakte. Andere burgemeesters vroegen weleens wie de voorzitter was, maar in onze overleggen kwam die vraag nooit voorbij. Gedreven door de urgentie van het moment was niemand bezig met institutionele verhoudingen. In plaats daarvan ging het over gezamenlijke beleving en aanpak van een crisis, waaruit organisch de beste initiatieven zijn ontstaan.

Die positieve beweging strekte zich ook uit tot de lokale samenleving en de middenstand. In 's-Hertogenbosch zijn we, op initiatief van de voorzitter van het Willem I College, een mbo-instelling, gestart met het 'anderhalvemeteroverleg'. Hierin hebben we in een breed gezelschap van bestuurders uit diverse sectoren – van bedrijfsleven en horeca tot zorg – nagedacht over wat er op ons als stad afkwam. Nadrukkelijk meldden onze partners zich om met ons als overheid mee te denken én doen. Dit leidde onder meer tot de 'Bossche zomer', met 1,5-meter terrassen op verrassende plekken, optredens in wijken en buurten en activiteiten voor jong en oud. We merkten dat wij als gemeente ook meer open stonden voor verrassende initiatieven. Met bezieling en beweging kregen we mensen bij elkaar én zaken voor elkaar. Daarom herhaalden we de Bossche Zomer in de tweede coronazomer en zoeken we naar een permanente vorm.

Ook in Alphen aan den Rijn kreeg de netwerksamenleving snel invulling. Scholen, sportverenigingen, adviesraden en de ondernemersverenigingen stonden paraat voor hun leden en voor ons als overheid. Daar hebben we veel aan gehad. De samenleving heeft zich vitaal en veerkrachtig getoond. Nergens kwam dat beter tot uiting dan in de micro-initiatieven op wijk- en straatniveau, waar burens naar elkaar omkeken en erop letten dat niemand alleen achterbleef. Het woord samenleving kreeg werkelijk waarde, en samenleven werd een opgave waaraan we massaal gehoor gaven. De inzet, warmte en saamhorigheid van die periode, en alle originele initiatieven binnen de beperkte mogelijkheden, zullen ons altijd bijblijven. Het zoeken naar het aanspreken van verschillende groepen leidde in Veiligheidsregio Hollands Midden tot de campagne 'Slimmer chillen is corona killen', die uiteindelijk landelijk werd uitgerold. Zo maakten we dankbaar gebruik van elkaars goede voorbeelden. We hadden toen nog geen idee van de omvang van de crisis en hoe lang die zou aanhouden. Maar zoveel wisten we wel: als het nodig is, staan Nederlanders voor elkaar klaar.

---

Beredeneerd vanuit de theorie van de decentrale eenheidsstaat zou het logisch zijn geweest als de regio's, zoals in het begin Brabant, primair aan zet zouden zijn geweest. Maar al snel werd duidelijk dat deze crisis zich hier niet voor leende. De afstanden

tot de volgende gemeente en regio zijn simpelweg te klein om duurzaam draagvlak in de samenleving te realiseren. Kleurcodes en bijbehorende maatregelen die per regio verschillen, werken niet in een klein land als het onze. Lokale verschillen belemmeren de (in een crisis vereiste) eenduidige boodschap naar inwoners.

Of het nu ging om de kermis, horeca of begrafenissen, lokale verschillen in aanpak leidden elke keer onmiddellijk tot onbegrip: in die gemeente mag je wel buiten staan bij een rouwstoet, maar hier niet, waarom is dat? In het begin hielden Veiligheidsberaad en Veiligheidsregio's zich tot op detailniveau met dit soort vragen bezig. Dat was ook deels het gevolg van een gebrek aan wettelijk kader van de maatregelen. Terugblikkend is het onbestaanbaar dat Nederland in feite tien maanden grotendeels is bestuurd via noodverordeningen die via een aanwijzing van de minister, door de voorzitters van de Veiligheidsregio's, en na afstemming in het Veiligheidsberaad en de RBT's, werden vastgesteld. Hoewel de urgentie van de tijdelijke wet al vóór de zomer indringend werd gevoeld, werd die pas per 1 december 2020 van kracht. De slagvaardigheid van de wetgever bleek op dit punt niet heel groot.

In de coronacrisis had ons land de meeste baat bij landelijke regelgeving met lokale invulling en handhaving. Dat was ook de wens uit de regio: regionale verschillen in regels waren niet meer uit te leggen. Maar in die beleidsketen tussen Den Haag en de regio zit veel ruis. Deze crisis toonde eens te meer aan dat het Rijk de regio's onvoldoende kent en begrijpt, en te weinig oog heeft voor de uitvoering.

Vanaf het moment dat Den Haag en de ministeries het overnamen, werd de crisis beleidsmatiger en politieker. Het Veiligheidsberaad kwam in een andere rol: raadplegend voor landelijk beleid. Dat liep niet altijd zoals gehoopt. Zo werd het Veiligheidsberaad gevraagd uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uit te denken van wetten die bij voorbaat niet uitvoerbaar waren. Andere keren moesten we bijsturen, bijvoorbeeld in discussies over het maximale aantal mensen in een restaurant of de definitie van een 'essentiële winkel'. In de praktijk bleek veel echter al vast te liggen, wat niet bevorderlijk was voor het onderlinge gesprek en, later, het draagvlak in de samenleving.

Dit roept ook de vraag op: wat is de positie van het Veiligheidsberaad? Is het een overlegorgaan dat als andere organen geraadpleegd moet worden? Of is het een bevoegd gezag, als verzameling van voorzitters van de Veiligheidsregio (met specifieke verantwoordelijkheden)? Of zijn het burgemeesters in de rol van vooruitgeschoven posten van de lokale overheid?

Het erkennen en benutten van de aanwezige kennis in de regio's is essentieel voor goed landelijk beleid. Dat bleek ook wel toen

het ministerie de Brabantse casuïstiek nodig had om een duidelijk beeld te krijgen wat er zich in de ziekenhuizen allemaal afspeelde. Daar had Den Haag geen idee van. De ministeries hadden, zeker in het begin van de crisis, de voorzitters van de Veiligheidsregio's nodig om zich een beeld te vormen van de praktijk. Deze voorzitters stonden ook in nauw contact met de voorzitters van de ROAZ'en. Samen hebben zij de acute nood in de zieken- en verpleeghuizen inzichtelijk gemaakt.

Naarmate de crisis vorderde, werden voor de buitenwereld de eerste barstjes zichtbaar in het verenigde front dat de overheid in crisistijd behoort te zijn. Her en der staken meningsverschillen en eigengereidheid de kop op. Daarin kan de rol van het Outbreak Management Team niet onbesproken blijven. Het staat buiten kijf dat het deskundig advies van de leden van grote waarde is voor de regering. Maar als we het in de overheid oneens zijn met elkaar, komen we in vergadering tot discussie en treden we met een gedragen standpunt naar buiten. In plaats daarvan lijkt het OMT naar buiten toe wel een politiek orgaan met allerlei verschillende meningen. Geen talkshow gaat voorbij zonder dat een OMT-lid aan tafel zijn mening verkondigt. Dat zorgt voor verwarring bij de bevolking, die, begrijpelijk en volkomen terecht, in crisistijd één verhaal van zijn overheid verwacht.

Ook burgemeesters droegen op gezette tijden bij aan de verwarring. Verschillende burgemeesters hebben voor tv-camera's, en soms in scherpe bewoordingen, hun mening over of voorkeur voor beleid uitgesproken. Andere keren namen burgemeesters de regie in eigen hand, bijvoorbeeld toen Amsterdam en Rotterdam in de zomer van 2020 in delen van de stad mondkapjes verplicht stelden, terwijl de landelijke overheid hier nog over in conclaaf was.

Uit de dialoogtafels met inwoners ([watisjouwidee.nl](https://watisjouwidee.nl)) werd duidelijk dat burgers van de overheid 'een brede, ambitieuze visie op grote onderwerpen' verwachtten. Dat laat geen ruimte voor eigengereid optreden, de ene of de andere kant op. Dat hebben we zelf ook gemerkt. Zodra je als gemeente ergens ook maar een duimbreed toegaf, had een andere gemeente een verontwaardigde brief op de mat van de Koninklijke Horeca Nederland of van de evenementenbranche. De overheid moet duidelijkheid verschaffen en daarin paste in het heetst van de strijd geen lokaal maatwerk.

Meningsverschillen zijn onvermijdelijk en in een democratie ook wenselijk. Zelf hebben wij ook een mening over de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van deze of gene maatregel. Toch hebben wijzelf er bewust voor gekozen om die alleen achter gesloten deuren kenbaar te maken. Bij vragen van media verwezen we naar de voorzitter van het Veiligheidsberaad. De keren dat we wel spraken over corona, beperkten we ons tot onze eigen gemeenten en ervaringen.

De openlijk afwijkende visies van (leden van) instanties en politieke ambtsdragers over precare vraagstukken hebben verwarring gezaaid. Bovendien waren ze koren op de molen voor cynici en *bad actors* die alle onenigheid aangrijpen om het coronabeleid en de regering in diskrediet te brengen. In onze optiek waren dit vermijdbare fouten. In een crisissituatie spreekt de overheid met één mond.

---

Na verloop van tijd kwamen we terecht in een fase waarin meer speelde dan alleen een gezondheidscrisis. Daarmee kwamen ook andere beleidsvelden aan bod, en dus ook andere bestuurders. Ook op het gebied van onderwijs en economie was regionale afstemming nodig. De rol van burgemeester daarin was die van voorzitter van het college van burgemeester en wethouders. De verhoudingen kwamen daarmee anders te liggen en verantwoordelijkheden werden breder gedeeld. Enerzijds waren er de bevoegdheden van de gezondheidscrisis en de bijbehorende structuur, de burgemeester als (plv.) voorzitter van de Veiligheidsregio met een eigenstandig mandaat. Anderzijds kregen wethouders een grotere rol – bijvoorbeeld op onderwijs en de niet-acute zorg – en daarmee het gehele gemeentebestuur. Zo werd de rol van het gehele gemeentebestuur weer belangrijker. Het hele college werd verantwoordelijk voor de aanpak van de crisis vanuit de lijn van de Veiligheidsregio. Als burgemeesters bleven wij schakelen tussen de verschillende rollen in de crisisstructuur en die in de democratische orde. Dat was een uitdaging, maar zolang je intrinsiek gelooft in wat je doet, dan kunnen die twee verschillende rollen elkaar versterken.

In de volgende fase van de crisis werden de lockdowns opgeheven en kwam het herstel meer in beeld. Dat opende de deur voor een grotere rol van de gemeenteraad. Wij hebben gedurende de gehele crisis veel steun en vertrouwen ervaren vanuit onze volksvertegenwoordiging. De verhoudingen waren goed, mede omdat we de informatievoorziening richting de raad serieus namen. We maakten gebruik van innovaties op het gebied van digitalisering, organiseerden bijpraatsessies voor raadsleden met de Veiligheidsregio en verstrekten wekelijkse raadsupdates. Vanuit deze informatievoorziening hebben we veel ruimte van de raad gekregen om te doen wat op lokaal niveau nodig was. Wat ook zeker heeft geholpen, is dat er veel (rijks)middelen beschikbaar waren. Hierdoor was er ruimte om te investeren en speelden er minder discussies over geld. Onze raden hebben zich nooit vertragend of blokkerend opgesteld. Ze wilden de stad helpen. Daarbij hebben raadsleden, op een enkele uitzondering na, ons nooit ter verantwoording geroepen over noodverordeningen of maatregelen. De scheiding tussen rollen werd gerespecteerd. Voor hun opstelling is een compliment aan raadsleden op zijn plek.

Twee rollen die het ambt van burgemeester mooi en spannend maken, maar die soms wel schuurden, waren die van burgervader/burgermoeder en van handhaver. Zo hadden we in Alphen aan den Rijn, zeker in het begin van de crisis, op scholen nogal eens te maken met ouders die tegenover elkaar kwamen te staan als in een klas een coronabesmetting was. Het was schrijnend om met oudere inwoners te spreken wier partners vanwege dementie in een verzorgingshuis woonden en die ze niet meer mochten bezoeken. Tegelijkertijd stonden directies van diezelfde verzorgingshuizen voor de onmogelijke opgave om aan de ene kant de veiligheid van bewoners en personeel te borgen, en aan de andere kant oog te houden voor de menselijke maat. Ook in gesprekken met ondernemers kwamen deze rollen samen: je ziet de pijn en frustratie, je luistert en leeft mee, en moet daarna vertellen dat dit het pad is dat we met z'n allen moeten bewandelen om het virus onder controle te krijgen.

Toch heb je als burgemeester dit soort ontmoetingen nodig om te weten welke impact de beslissingen hebben op de levens van mensen. We hebben, met de beperkte mogelijkheden die er waren, er dan ook alles aan gedaan om 'geaard' te blijven, zodat het nemen van maatregelen nooit klinisch werd. In de hele organisatie die zich bezighield met corona (gemeente, Veiligheidsregio, Rijk) nemen burgemeesters een unieke positie in. Dat is van waarde en brengt ook een verantwoordelijkheid met zich mee. Het is onze taak om ervoor te zorgen dat geluiden uit de samenleving tijdens een crisis hun weg vinden naar de beslistafels. Dat was bij een langdurige crisis als deze harder nodig dan ooit. Dit was ook lastiger dan ooit omdat we ons nauwelijks op straat en tussen de mensen konden begeven.

Toch past hier een kritische noot richting onszelf. Na verloop van tijd zijn we gestopt de ratio achter elke maatregel te zoeken. 'Coronamoetheid' speelde op. Dan kwam je in gesprekken met inwoners soms niet verder dan: dit zijn nu eenmaal de regels, hier moeten we het mee doen.

---

In een crisis staat of valt de aanpak bij wederzijds vertrouwen. Vertrouwen van de overheid in burgers, vertrouwen van burgers in hun overheid, maar ook vertrouwen tussen overheidsinstanties onderling. Een crisis, vooral een crisis als deze pandemie, lossen we alleen samen op. Het is geen probleem van de overheid, we moeten allemaal onze verantwoordelijkheid nemen. Maar vertrouwen dwing je niet af, zeker niet in een samenleving waarin het vertrouwen in de overheid tanende is. Als overheid moeten we onszelf daarom in de spiegel kijken: staan we écht in verbinding met de mensen of spreken we 'over de hoofden heen'? Hoe blijven we als overheid in gesprek? Hoe bevorderen we 'eigenaarschap' om te voorkomen dat we slechts consumenten zijn van onze samenleving en overheid?

Gebrek aan vertrouwen kwam in deze crisis tot uiting in een overheid die het 1) te vaak openlijk oneens was met zichzelf en 2) die maatregelen nam zonder daarin de kennis van lokale en regionale overheden te benutten met betrekking tot uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Individuele overheidsdienaren dienen ten tijde van crises hun eigen beleidsmatige voorkeuren opzij te zetten ten gunste van het grote geheel. Het publiekelijk kenbaar maken van persoonlijke opvattingen, of het op eigen houtje doorvoeren van maatregelen, kan niet anders geïnterpreteerd worden als een gebrek aan vertrouwen in het landelijke beleid. Het ondermijnt de effectiviteit van maatregelen en de eenduidige aanpak die nodig is om een crisis samen te overwinnen.

Eveneens exemplarisch voor een gebrek aan verbinding, maar dan de andere kant op, is het voorbijgaan aan kennis en kunde in de regio. Gemeenten, en in het bijzonder burgemeesters, zijn de oren en de ogen van het Rijk. Zij kennen de regio, weten wat er ter plaatse speelt, en beschikken als geen ander over expertise rond de uitvoerbaarheid van wetten. Zij moeten die immers toepassen en handhaven. Erken die deskundigheid, maak er gebruik van en plaats Veiligheidsregio's en gemeenten niet voor voldongen feiten. Gelijkwaardig partnerschap en wederkerigheid zijn de belangrijkste voorwaarden voor doordachte, uitvoerbare wetgeving met het breedst mogelijke draagvlak. Daar hebben we als Nederland stappen in gezet. Dat houden we graag vast, ook in andere beleidsvelden.

Een crisis van deze duur en omvang is ongekend. Voor overheidsinstanties is het een uitputtingsslag waarin ze zichzelf opnieuw moeten uitvinden. Het is niet vreemd dat we als overheid in het duister tasten én dingen doen die, zeker met wijsheid achteraf, moeilijk uitlegbaar zijn. Juist dan is het belangrijk dat we elkaar vasthouden.

Nederland is geen dictatuur, noch sterke geleide eenheidsstaat, zoals Frankrijk. We beschikken ook niet over een gezagsgetrouw DNA zoals de Duitsers of Denen. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een land vooral van talloze overtuigingen, religies en (sub)culturen. Dat amalgaam heeft ons ver gebracht, maar zet ons in een crisis op achterstand. Juist dán is het belangrijk dat we dat onderdeel van ons DNA aanspreken dat ons uniek maakt: ons vermogen om compromissen sluiten en die te verdedigen. Dat vraagt om leiders (uit overheid, maatschappij en bedrijfsleven) die met gezag keuzes kunnen toelichten en ontwikkelingen kunnen duiden. Laat een crisis niet gekaapt worden door individuen op de flanken, maar pak de regie en vertel het redelijke verhaal waarin de meerderheid zich herkent.

Ondanks de eerder genoemde leerpunten, mogen we vaststellen dat het bestaande instrumentarium veelal adequaat is gebleken en dat er daarnaast ook enorme stappen voorwaarts zijn gezet. We zagen de veerkracht van de samenleving en de slagvaardigheid van onze overheid. Laten we voor de toekomst dat vertrouwen in Nederland – in de kracht van mensen – als overheid vasthouden. Omdat verbinding en vertrouwen zich uitbetaalt in mensen die meedenken, die initiatief nemen, en die elkaar helpen in plaats van naar de overheid te kijken. Maar ook in een overheid die wantrouwen parkeert, ruimte geeft en effectiever werkt om te doen wat nodig is.

Geef vertrouwen de ruimte, want daaruit volgt in crisistijd ‘al het andere’.

**Jack Mikkers**

*Burgemeester 's-Hertogenbosch, voorzitter Veiligheidsregio  
Brabant-Noord*

**Liesbeth Spies**

*Burgemeester Alphen aan den Rijn, plv. voorzitter Veiligheidsregio  
Hollands Midden*

# Grensregio's en besluitvorming over Covid-19

- Han Polman

In de afgelopen jaren is gewerkt aan verdere integratie van grensregio's. Onder de noemer van grensoverschrijdende en soms zelfs grens-ontkennende samenwerking zijn met vallen en opstaan initiatieven genomen om de kansen in de grensregio's beter te benutten; voor opgaven op het terrein van onder meer verduurzaming, arbeidsmarkt, mobiliteit, onderwijs en zorg. Covid-19 was en is een testcase voor deze grensoverschrijdende samenwerking. De besluitvorming op nationaal niveau heeft getoond hoe nuttig de samenwerkingsverbanden in grensregio's zijn, maar in veel gevallen niet worden gekend laat staan voldoende benut. In het begin van de crisis werd de grens tussen Nederland en België zelfs fysiek gesloten. Zelfs zonder dat decentrale bestuurders aan weerszijden van de grens hiervan tevoren wisten. In deze bijdrage schets ik enkele ervaringen en lessen uit de grensregio's van Nederland en België opgedaan in coronatijd. Veel lessen zijn ook van toepassing voor de Nederlands-Duitse samenwerking.

## Grensregio's

Ongeveer 30 procent van de Europese inwoners woont in grensregio's. In die regio's worden de verschillen in wet- en regelgeving tussen de lidstaten het meest gevoeld. Die verschillen staan kansen voor duurzame ontwikkeling van grensregio's in de weg. De mogelijkheden om die verschillen op te heffen, te verminderen of verstandig mee om te gaan liggen niet alleen bij de Europese Unie. Vooral lidstaten zelf hebben op veel fronten de beste mogelijkheden om met grensbewoners en grenswerkers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en gemeenten en provincies een duurzame ontwikkeling te stimuleren van wat nu nog 'grensregio's' heten; het zijn regio's die zich vaak in het hart van Europa bevinden.

Gestimuleerd door het vrije verkeer van personen, diensten en goederen zijn in de afgelopen decennia in de Nederlandse grensregio's vele samenwerkingsverbanden met de burens ontstaan, tussen decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners. In enkele gevallen is dat geïnstitutionaliseerd en gebruik gemaakt van de instrumenten voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking. Ondanks hardnekkige verschillen in wet- en regelgeving zijn geïntegreerde samenlevingen ontstaan; familieverbanden, intensief grensverkeer, investeringen in gezamenlijke sociale en fysieke infrastructuur.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is specifiek het belang van grensoverschrijdende samenwerking genoemd. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd in 2017 met de coördinatie belast. Commissarissen van de Koning werden in een coördinerende rol tussen grensregio's en de Rijksoverheid gebracht, met speciale aandacht van de Commissaris van Groningen voor de relatie met Nedersaksen, de Commissaris van Limburg en later Overijssel voor de relatie met Noordrijn-Westfalen en de Commissaris van Zeeland voor de relatie met België-Vlaanderen.

Dit zijn zinvolle stappen om meer rekening te houden met grenseffecten van nationaal beleid. Daarbij helpt de invoering van een grenseffectentoets op beleid, wet- en regelgeving. Juist bij een crisis die mensen en bedrijven rechtstreeks raakt zou dat vanzelfsprekend moeten zijn, maar dat is niet voldoende gebleken.

## Ervaringen

In de beginfase van de COVID-19 crisis zijn in de besluitvorming de effecten voor grensregio's sterk onderbelicht gebleven. Ook tussen de nationale overheden was daarover geen effectieve afstemming. Decentrale overheden werden geconfronteerd met nationale maatregelen die voor een deel ook niet uitvoerbaar bleken aan de grens of averechtse effecten hadden.

Het meest zichtbaar en indringend was de acute grensafsluiting door België; op federaal niveau werd daartoe besloten, zonder dat de decentrale overheidsvertegenwoordigers vooraf op de hoogte werden gesteld. In het begin van de crisis moesten regionale bestuurders zelfs uit de pers vernemen wat er op federaal niveau was besloten.

De acute afsluiting van de grens was inhoudelijk een directe bedreiging voor vitale processen in grensregio's: voor zorgmedewerkers die hun werk aan de andere kant van de landsgrens niet meer konden bereiken; voor patiënten die zijn aangewezen op de samenwerking van het ziekenhuis Zorgsaam in Zeeuws-Vlaanderen met het Universitair Ziekenhuis Gent; voor studenten, werknemers en bedrijven die voor hun werk afhankelijk zijn van de Belgische weginfrastructuur en vanwege de grensafsluiting alleen via een grote omweg door de Westerscheldetunnel hun bestemming konden bereiken (en mede door de tolbetalingen extra kosten moesten maken); voor medewerkers in de industrie aan weerszijden van de grens die verantwoordelijk waren voor de continuering van vitale industriële processen. Dat mijn eigen secretaresse woonachtig in de Gentse regio niet zomaar naar haar werk kon was nog tot

daaraan toe, maar een Zeeuwse chemische fabriek die afhankelijk is van medewerkers uit Vlaanderen zet je niet zomaar veilig stil.

Het ontbrekend besef op nationaal niveau van de verscheidenheid van regio's in Nederland brak zich ook hier op. In de grensregio Zeeland-Vlaanderen is sprake van een groot industrieel grensoverschrijdend cluster met vele chemische bedrijven. De ligging, multimodaliteit en diversificatie in goederen maken van North Sea Port een grensoverschrijdende haven, de 3e in Europa in toegevoegde waarde, die zich uitstrekt over meer dan 60 kilometer, 9.100 hectare.

Zeeland is na de regio Rotterdam het tweede fysieke risicogebied van Nederland. Er is grote afhankelijkheid is van grenswerkers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die aan weerszijden van de landsgrenzen actief zijn. Mede op initiatief van de gouverneurs en commissarissen werd al snel een grensvignet ingevoerd waarmee vitale processen die afhankelijk zijn van grensverkeer konden worden gecontinueerd.

Daarnaast is door decentrale overheden geprobeerd de maatschappelijke onrust met vele gesprekken en actieve communicatie naar inwoners en bedrijven te beheersen.

In de nationale besluitvorming is onvoldoende rekening gehouden met die delen van ons land waar in meerdere opzichten sprake is van geïntegreerde samenlevingen over de landsgrenzen heen. Naast de vele economische relaties in de industrie en in het midden en kleinbedrijf (sommige winkels worden door de landsgrens doorsneden) zijn er vele sociale verbanden (sommige families en geliefden konden elkaar lange tijd niet ontmoeten).

Mede op aandringen van de grensregio's hebben de federale minister van België en de Nederlandse minister in Baarle Nassau-Baarle Hertog plechtig beloofd dat er in de toekomst geen grenssluiting meer zal plaatsvinden. Immers, de doelstellingen in het bestrijden van het coronavirus zijn hetzelfde: het voorkomen van verspreidingen van het virus en het daartoe effectief beïnvloeden van het gedrag van mensen. Dat gemeenschappelijke doel zou leidend moeten zijn voor de inhoudelijke afstemming tussen lidstaten, met het oog op de belangen van mensen en organisaties in de grensregio's.

Bij de besluitvorming is het van groot belang kennis te hebben en rekening te houden met verschillen tussen de buurlanden voor wat betreft de binnenlandse besluitvorming op nationaal en decentraal niveau. In België ligt de besluitvorming over crisisbeheersing over COVID-19 op federaal niveau en vraagt afstemming met de gewesten. De Belgische gouverneurs hebben in praktijk vergelijkbare posities als de voorzitters van de veiligheidsregio's in Nederland. Sinds de Wet Veiligheidsregio's is de rol van de commissaris van de Koning veranderd.

De commissaris is verantwoordelijk voor het bevorderen van een adequate samenwerking tussen de gemeentebesturen, waterschapsbesturen, rijksambtenaren, defensie en het provinciaal bestuur. Bovendien ziet de commissaris toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en kan daartoe aanwijzingen geven. De commissaris kan ook een coördinerende rol hebben bij een crisis die de provinciegrenzen overschrijdt. Ook de Ambtsinstructie van de commissaris is een formele basis om actief de grensoverschrijdende samenwerking te coördineren.

Tijdens de COVID-19 crisis is regelmatig afstemmingsoverleg geweest tussen de commissaris en de gouverneurs van de aangrenzende provincies, de voorzitter van de Veiligheidsregio Zeeland en de betrokken burgemeesters. Daar was regelmatig aanleiding toe om elkaar over en weer te informeren over ontwikkelingen in eigen land, nieuwe corona richtlijnen en de te verwachten effecten in de grensregio. Daarbij heeft in eigen land ook afstemming plaatsgevonden tussen de commissarissen van de Koning van Limburg, Noord-Brabant en Zeeland en de betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de reguliere grens governance; de periodieke reguliere afstemming tussen de overheden van de grensregio's.

Na het opheffen van de grensafsluiting had vooral de gerichte communicatie richting inwoners en toeristen aandacht, ook met het oog op verplaatsingseffecten en te verwachten stromen van bezoekers die geneigd waren en masse het strand, horeca en andere gelegenheden te bezoeken; daar waar de richtlijnen het meest soepel of de sluitingstijden van horeca het meest ruim waren.

In de loop van de crisis werden de ervaringen en aandachtspunten vanuit de grensregio's, die ambtelijk en bestuurlijk onder de aandacht werden gebracht op nationaal niveau, serieuzer genomen. Er is geprobeerd tot betere afstemming tussen Nederland en België te komen. Daarbij zijn ook decentrale signalen doorgegeven aan de zogenaamde Cross-border Task Force Corona die is ingesteld tussen België, Noordrijn-Westfalen en Nederland. Over en weer kon men elkaar informeren over de situatie, de te treffen maatregelen en onderlinge afstemming.

Waar er verschillen in beleid bleven bestaan kon daarover in de communicatie op decentraal niveau beter aandacht aan worden besteed. Dat is relevant gebleken om begrip voor het beleid en richtlijnen te vragen bij inwoners en bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Decentrale overheden hebben hierin een belangrijke rol vanwege de kennis van de sociale en economische verbanden. Daar kan juist ook in crisissituaties veel meer en beter gebruik van worden gemaakt bij de voorbereiding en uitvoering van nationale besluitvorming.



## Lessen

De COVID-19 crisis is nog niet voorbij en voor de middellange en langere termijn moeten we rekening houden met het mogelijk op- en afschalen van maatregelen. Het is belangrijk om te leren door te doen. En tegelijkertijd enkele structurele lessen te trekken.

Door COVID-19 pandemie is het besef op rijksniveau toegenomen hoezeer men in grensregio's met elkaar is verbonden en dat situaties per gebied kunnen verschillen. Op nationaal niveau is dat besef van groot belang. Het is de basis om te komen tot betere afstemming tussen de buurlanden over te nemen maatregelen. Het is belangrijk dat in een vroeg stadium afstemming is tussen nationale overheden over de specifieke situatie en gevolgen van maatregelen voor de grensregio's. Dat vraagt structurele inbedding van de aandacht voor grenseffecten en de communicatie daarover met de federale en Vlaamse overheid in België. En overleg met de grensregio's zelf.

De binnenlandse bevoegdhedenverdeling in Nederland en België verschilt. Sommige taken die in Nederland op decentraal niveau bevinden, zijn in België op gewestelijk niveau belegd. De rijksoverheid kan de grensregio helpen door dit te betrekken in de afstemming met de federale Belgische overheid.

De ervaring in grensregio's leert dat daar waar er grote juridische en culturele verschillen zijn, effectieve afstemming en samenwerking afhankelijk is van goede contacten tussen bestuurders. De goede informele contacten zijn ook een voorwaarde om te komen tot formele afspraken. Het structureel borgen van vaste contactpersonen voor overheden en hulpdiensten in het buurland bevordert snelle informatievoorziening en afstemming in crisissituaties. In 'normale' tijden investeren in een grensoverschrijdend bestuurlijk netwerk zorg ervoor dat men elkaar in crisis tijden beter weet te vinden.

Communicatie naar inwoners en bedrijven in de grensstreek zal expliciet onderdeel moeten zijn van besluitvorming op nationaal niveau. De bedoeling, de beoogde effecten van het beleid kan oprecht hetzelfde zijn, de verschillen in beleving van maatregelen kan averechts werken als dit niet goed wordt uitgelegd. Decentrale overheden kunnen in die communicatie een belangrijke rol spelen.

Naast oog voor de effecten van besluitvorming in grensregio's en de noodzakelijke communicatie daarover, is oog voor maatwerk in grensregio's relevant. Dat kan betrekking hebben op effecten voor vitale en reguliere processen in de industrie, logistiek, arbeidsmarkt, zorg, toerisme en horeca. Ook bij compenserende maatregelen kan meer rekening worden gehouden met specifieke grensoverschrijdende (neven)effecten.

De aanpak van grensoverschrijdende belemmeringen is niet enkel van belang voor het maatschappelijk-economisch leven in de grensregio zelf, maar is ook noodzakelijk om nationale doelstellingen te behalen, bijvoorbeeld op onderwerpen als stikstof, leefbaarheid en zorg. In het kader van de coronacrisis is het uiteraard belangrijk dat burgers in de grensregio goed worden geïnformeerd over geldende maatregelen en dat bij het opstellen van deze maatregelen wordt nagedacht over de praktische uitwerking in een grensregio.

Daarnaast genereert de coronacrisis momentum om aan de slag te gaan met een vraag die al langer bestaat. Hoe zorgen we ervoor dat grensoverschrijdende vraagstukken die bestaan in de grensregio, maar waarvan de bevoegdheid op centraal niveau is geregeld, beter worden opgepakt. Momenteel is het zo dat de weg van de minste weerstand, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk, eruit bestaat om te berusten in bepaalde grensknelpunten. Deze punten zijn immers het resultaat van twee onderscheiden regimes van algemeen geldende regels en procedures, waarvan maar lastig kan worden afgeweken vanuit het oogpunt van gelijkheid en algemene gelding. Het resultaat hiervan is dat grensoverschrijdende vraagstukken op de plank blijven liggen wat funest is voor het maatschappelijk-economische leven in de grensregio. In relatie tot de corona aanpak kan men hierbij denken aan de discussie rondom thuiswerken voor grensarbeiders en gevolgen voor situatie m.b.t. sociale zekerheid/fiscaliteit. Zo moet elk jaar worden bijgehouden hoeveel uren en dagen men fysiek in het buurland heeft gewerkt. Vanwege het gedwongen thuiswerken in coronatijd, is die regel tijdelijk geparkeerd. Een oplossing die ook na corona structureel zou mogen worden, dit zou houvast geven aan betrokken werknemers en werkgevers. Dit is een voorbeeld van een punt dat als langer speelt maar in het licht van de coronacrisis nog actueler is geworden.

Een werkgroep onder voorzitterschap van Piet Hein Donner, voormalig vice voorzitter van de Raad van State en Cathy Berx, gouverneur van Antwerpen, heeft recent voorstellen gedaan aan de Nederlandse en Vlaamse regering over hoe de organisatie van de aanpak grensknelpunten zowel in de hoofdsteden als in de regio beter kan worden geregeld. Dit heeft zowel betrekking op de inhoud als de governance waarlangs de vraagstukken kunnen worden opgepakt. Daar waar harmonisatie van regelgeving niet mogelijk is, kan gewerkt worden aan de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te kunnen wijken. Door deze adviezen om te zetten in kabinetsbeleid kunnen we ook op de langere termijn de situatie in de grensregio verbeteren en toekomstige crisissituaties, met alle bijkomende domeinoverstijgende opgaven, beter het hoofd bieden.

**Han Polman**

# Crisismanagement met een drievoudige handicap

- Martin Unfried m.m.v. Pim Mertens

## Waarom grensoverschrijdende solidariteit in de Euregio Maas-Rijn zo moeilijk was tijdens de Coronacrisis en de opgedane ervaringen van grensregio's zo waardevol zijn

Stel je voor dat mondiaal een nieuwe dierziekte wordt ontdekt, die ook de gezondheid van dieren in de lidstaten van de EU zou kunnen bedreigen. Het betreft bijvoorbeeld een nieuwe vorm van de vogelgriep – “avian influenza”. Plotseling verschijnt de ziekte in verschillende lidstaten en daarmee ook in Nederland, België en Duitsland. In de Euregio Maas-Rijn (grensoverschrijdend gebied tussen Aken, Maastricht, Hasselt en Luik) zou in Duitsland een Landkreis het gebied rondom de boerderij binnen een straal van 3 km afsluiten. In de Nederlandse Provincie Limburg zouden de autoriteiten met het afsluiten wachten omdat adviseurs constateren dat het niet duidelijk is of het afsluiten rondom boerderijen echt helpt. Tegelijkertijd neemt men in de Provincie Luik in België al verdergaande maatregelen en sluit de nationale grens met Nederland voor alle diertransporten. Niet alleen door België, maar ook door andere landen wordt het sluiten van de nationale grens als belangrijk instrument ingezet om de dierziekte te bestrijden.

### 1. Een gedachtenexperiment

Meer en meer lidstaten stellen beperkingen in voor het transport van dier en mens over de grens. Stel je daarnaast voor dat in deze situatie het uitwisselen van data over de infectiecijfers tussen Nederland en België lastig is. De definities verschillen en daarmee zijn data niet vergelijkbaar. En stel niet alleen aan het begin, maar gedurende de gehele crisis bepaald elk lidstaat van de Europese Unie de omvang en timing van eigen maatregelen zelf, bijvoorbeeld ten aanzien van het afsluiten van boerderijen, de quarantaine van mens en dier, het testen van dieren etc. Het is zo maar een gedachtenexperiment. Stel dat vanuit de EU nauwelijks verplichte minimumstandaarden worden afgesproken en strikte coördinatieregels ontbreken. In plaats daarvan werkt men met zachte Raadsaanbevelingen uit Brussel.

Stel je uiteindelijk voor dat aan en over de nationale grens binnen de Euregio Maas-Rijn de verschillende maatregelen tot een dergelijke complexe situatie leiden, dat boeren en burgers nauwelijks meer kunnen volgen in welk land nu welke regels gelden. Waarbij men dagdagelijks de nationale grens over gaat, dan wel moet, of dagdagelijks met de buurregio van doen heeft en zo geconfronteerd wordt met deze complexiteit. In zo'n situatie wil je niet belanden.

Dat is ook niet nodig. Gelukkig is het scenario van een dergelijke niet-coördinatie onrealistisch, want, anders dan in het geval van een Corona pandemie, zijn de lidstaten van de EU voorbereid op de grensoverschrijdende crisisbeheersing bij dierziektes. De sleutel daartoe heet Europese harmonisatie en de bevoegdheden die tussen lidstaten en Brussel vooraf zijn

afgesproken. Met nadruk op het toverwoord ‘vooraf’. Dit jaar ging bijvoorbeeld de nieuwe Europese diergezondheidsverordening (Animal Health Regulation) in, die bestaande regels onder een dak verzamelt. Crisisaanpak betekent hier nauwe samenwerking met vaste regels en duidelijke afspraken. Bij een ziekte die een nieuw risico met bijzonder zwaarwegende gevolgen oplevert, kan de Europese Commissie onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vaststellen, zijnde noodmaatregelen.

Voor de lidstaten gelden deze uitvoeringshandelingen als minimumstandaarden. Op het moment zijn er beschikkingen die voor verschillende scenario's vastleggen, bijvoorbeeld, wanneer een bedrijf moet worden gesloten, welke beperkingen op verplaatsingen van dieren gelden en wat de beperkingen ten aanzien van een controlegebied zijn. Een en ander betekent dat hetgeen tijdens de Coronacrisis aan de Nederlandse grens, als ook aan andere Europese binnengrenzen, gebeurde zou in verband met een uitbraak van een dierziekte niet zo maar kunnen gebeuren. Een eerste conclusie betreft dan ook dat de nationale aanpak van de Coronacrisis geen natuurverschijnsel was, maar het gevolg van een bewuste keuze voor niet-harmonisering.

### 2. Wat was het probleem van de grensoverschrijdende crisisbeheersing?

Wat gebeurde er precies, of juist niet, niet tijdens de verschillende golven van de Coronacrisis in het grensgebied? Deze ervaringen en effecten worden op nationaal niveau niet echt besproken. In alle landen van de EU wordt vooral gekeken

naar de nationale crisisbeheersing en -sturing. Door het grote verschil in infectiecijfers en nationale maatregelen wordt Corona tot op vandaag vooral als nationale uitdaging gepresenteerd. Het is bijna als of een competitie tussen landen aan de gang was. Deed onze regering het slechter of beter? Hoe succesvol waren de crisismaatregelen in vergelijking met andere landen? Vervolgens zijn de indicatoren “besmettingscijfers”, “het aantal overlijdens”, “de vaccinatiegraad”, “de situatie in de ziekenhuizen” of “het vermijden van een volgende lockdown”. Minder aandacht krijgt de kwestie hoe wij de bestrijding in de EU met elkaar hebben gedaan. Of voor grensregio’s nog belangrijker, de vraag hoe wij de crisis met onze naaste burens hebben bestreden. Om problemen aan de grens te vermijden wordt het afstemmen met de buurlanden juist belangrijker. Bestaat er zoiets als grensoverschrijdende crisisbeheersing en was men aan de grens voorbereid op een grensoverschrijdende aanpak? Hoe verhoudt een nationale crisisaanpak zich tot de grensoverschrijdende uitdaging?

Wat dat betreft was de Euregio Maas-Rijn een soort experimenteerterruimte. Hier botsen op nationaal niveau genomen maatregelen met elkaar en ontstaat er wrijving. De nationaal ingerichte crisisteams staat hierbij min of meer met elkaar in contact. Als onderzoeker bij het expertisecentrum ITEM (Universiteit Maastricht) heb ik met verschillende partners de kwaliteit en de effecten van de crisisbeheersing onderzocht. Wij keken naar het gebied rondom Maastricht waar drie landen en vijf regio’s samen komen: de Euregio Maas-Rijn. Op een bepaald moment heeft de nationale sturing tot resultaat gehad dat vier verschillende avondklokken in Nederland, Duitsland, Wallonië en Vlaanderen golden in een straal van slechts 30 kilometer. In deze essay wordt beargumenteerd dat de problemen van de crisisbeheersing in grensregio’s rondom de Coronacrisis wegens drie grote handicaps te verklaren zijn.

De eerste handicap betreft te weinig Europese crisisbeheersing, regels en harmonisatie uit Brussel. Het paradox is dat meer Europese harmonisatie voor de regio’s aan de grens meer ruimte voor de grensoverschrijdende samenwerking had kunnen betekenen dan de gekozen nationale aanpak. De tweede handicap is dat het gebrek aan Europese regels niet tot voldoende afstemming en crisisbeheersing tussen buurlanden heeft geleid. Nederland, België en Noord-Rijn Westfalen hebben het in zekere mate beter gedaan dan elders in de EU, maar er was bi- of trilateraal onvoldoende synchronisatie, of slechts voortijdige consultatie, van maatregelen. Daarnaast was hierbij geen sprake structurele uitwisseling van medische capaciteiten, bijvoorbeeld ten aanzien van IC-capaciteit. Tot slot, als de derde handicap waren ook in de Euregio Maas-Rijn de lokale en regionale crisismanagers organisatorisch niet voorbereid op een grensoverschrijdende pandemie, zelfs het bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverband van crisisdiensten (EMRIC) niet, dat in normale tijden goed functioneert. Verrassend genoeg bestond met name ten aanzien van en in de zorg niet meer maar

minder ruimte voor grensoverschrijdende samenwerking en crisisbestrijding.

Onderstaand vervolg ik voor elk van de drie handicaps met details uit ons onderzoek, die bovenstaande argumentatie ondersteunen.

### 3. De Europese handicap

Ten eerste – zoals de vergelijking met een dierziekte laat zien – heeft het gebrek aan verdergaande Europese harmonisatie de samenwerking aan en over de grens belemmerd. Er bestond in het voorjaar van 2020 alles behalve een “EU Health Union”, bij de uitbraak waren te weinig instrumenten beschikbaar om deze uitdagende gezondheids crisis in betere afstemming te bestrijden. Het grote verschil met de aanpak van landbouwkwesaties en daaraan gerelateerde dierziektes, is het gegeven dat de inrichting en financiering van de gezondheidszorg nationale competenties vormen. Daarom was er ook in eerste instantie geen solidariteitsmechanisme om een structurele patiënten spreiding tussen de lidstaten mogelijk te maken en vervolgens nationale en regionale tekorten aan IC capaciteiten grensoverschrijdend te compenseren. Dat betekent niet dat lidstaten zoals Duitsland niet patiënten uit anderen landen hebben opgenomen, maar dit was een soort ad-hoc noodhulp en expliciet niet structureel.

De Europese Commissie is hier weinig te verwijten, immers anders dan op het gebied van dierziektes ontbrak de bevoegdheid. Achteraf gezien heeft de Europese Commissie - daar waar deze bevoegd was - niet eens zo slecht geacteerd. Zo was het mogelijk om in Brussel vaccinatiemiddelen gemeenschappelijk aan te besteden. Ondanks de kritiek ten aanzien van de Europese Commissie vanwege de vertragingen van leveranciers was het zeer verstandig om te vermijden dat lidstaten concurrenten van elkaar zouden worden. Het scenario van tekorten aan de ene kant van de Euregio en genoeg vaccinatiemiddelen tien kilometer verder, zou zeker een politieke ramp zijn geweest. Op 13 oktober vermeldt de Duitse regering op haar site dat 75,7% van de volwassenen in de EU volledig gevaccineerd is tegen Corona. Na de zomer van 2021 was de hoeveelheid vaccins niet meer het probleem, maar de vaccinatiebereidheid in de lidstaten.

Ter herinnering is tevens noemenswaardig het feit dat op Europese niveau een afspraak voor de harmonisatie van vaccinatiebewijzen werd bewerkstelligd via een internationale QR-code. Dit is voor grensregio’s van groot belang. Derhalve, waar coördinatie en harmonisatie mogelijk was hielp dat enorm. Toch konden voor de grensregio’s de meest belangrijke knelpunten niet op Europees niveau worden opgelost. Deze ontstonden vooral door het gebrek aan synchronisatie en coördinatie van nationale maatregelen. Het is daardoor dat de nationale grens plotseling de omvang van maatregelen in de

grensregio bepaalde en niet zozeer de regionale (dus ook grensoverschrijdende) infectiecijfers.

#### 4. Het gebrek aan afstemming tussen de buurlanden

Als naar de afstemming tussen de buurlanden wordt gekeken, blijkt dat de tweede handicap van de crisisbeheersing het ontbreken van goede afspraken was om grensoverschrijdende crisisbeheersing met de burens mogelijk te maken. Zoals eerder aangehaald vormt gezondheid een nationaal beleidsterrein en dat is een bewuste keuze van de lidstaten. In grensregio's zou samenwerking dus niet zozeer via Europese regels mogelijk zijn, maar op basis van goede afspraken tussen de regeringen op verschillende niveaus. Daarbij gaat het zeker om het benutten van bestaande grensoverschrijdende netwerken en governance structuren. Er waren vooraf weinig afspraken voor het geval van een pandemie, zo zijn er bijvoorbeeld verrassend genoeg geen politiek bindende afspraken in het kader van de Benelux Unie. Anders had de Benelux Unie in Brussel direct een crisisteam kunnen oprichten. Bilaterale afspraken bestonden tevens weinig met de buurlanden Duitsland en België.

Vervolgens werd op het gebied van crisismanagement geïmproviseerd: niet onder het dak van de Benelux, maar onder leiding van de regering van Noord-Rijn Westfalen namen België en Nederland eind maart 2020 plaats in een ad-hoc geïnitieerde grensoverschrijdende "Corona taskforce". Hier kwamen ambtenaren uit verschillende ministeries tijdens de drukste momenten van de crisis twee of drie keer per week bij elkaar. Desondanks bleek vanaf het begin dat het kennelijk te laat was voor structurele afspraken op het gebied van de samenwerking tussen ziekenhuizen of de inrichting van regionale en lokale crisis teams. Dat was niet het mandaat van de taskforce. Het ging (en gaat nog steeds) vooral om informeren en consulatie over nationale maatregelen. Dat heeft met de bepalende nationale focus te maken, waarbij het vermijden van overbelasting in de zorg een van de belangrijkste doelstellingen van nationaal crisisbeleid vormde (en nog steeds vormt). Uit een Nederlands perspectief zijn buitenlandse capaciteiten alleen een "ultima ratio". In dit opzicht is het begrijpelijk dat gedurende de crisis nationale maatregelen qua timing en reikwijdte afgestemd waren op de situatie in de Nederlandse ziekenhuizen.

Desalniettemin, was de afstemming binnen de taskforce wel positief. Hierbij ging het vooral om het oplossen van praktische problemen die werden veroorzaakt door botsende nationale regels. Dat oplossen lukte min of meer, zo konden Nederland en Noord-Rijn Westfalen tijdens de eerste golf grenscontroles beperken. Deze waren in Nederland minder een probleem, omdat er tijdens de eerste golf geen wettelijke grensrestricties golden. Daarvoor in de plaats werkte men met (dringende) aanbevelingen. Daarentegen kende Duitsland zoals België op bepaalde momenten het verbod op niet-essentiële reizen. Dat werd op aandringen van de toenmalige Ministerpräsident

Laschet bij de Bondsregering door de Bundespolizei niet gecontroleerd. Een soort gedoog beleid, dat bijvoorbeeld aan de Duits-Franse of Duits-Poolse grens anders werd uitgevoerd en gehandhaafd. Een dergelijke afwijking was bij andere maatregelen niet mogelijk, wat zeker een belemmering betekende voor meer "proactieve coördinatie". Sommige beslissingen werden aan de Duitse zijde van de federale regering in Berlijn genomen.

Toch konden ten aanzien van de uitzonderingen van restricties voor grensbewoners en grensarbeiders Noord-Rijn Westfalen en België in het voorjaar 2020 ook de lijst van uitzonderingen afstemmen. Er werden afspraken gemaakt over toegangsbewijzen voor grensarbeiders etc. Echter duurde het lang tot in juni 2020 dat de beperkingen voor familiebezoeken voor het grensgebied konden worden verminderd. In het algemeen bleef de taskforce reactief. Na de testverplichting in Duitsland voor Nederlandse grensarbeiders werd achteraf geregeld dat deze ook in Duitsland ter plekke zich gratis mochten laten testen. Voor grensarbeiders en werkgevers had dit tot consequentie dat deze vaak bij de introductie van een maatregel niet wisten hoe daarmee om te moeten gaan. Doordat de maatregelen zo snel veranderden betekende de reactieve aanpak permanente onzekerheid en complexiteit.

NRW heeft met een 24-uursregel voor het "kleine grensverkeer" later een pragmatisch instrument ontwikkeld, waarbij kort verblijf wordt uitgezonderd van verschillende maatregelen als test- of quarantaineverplichtingen. Deze benadering gaat ervan uit dat in een grensregio de andere kant van de grens niet echt als "buitenland" aangemerkt moet worden. Derhalve erkennend dat het niet om een reis naar het buitenland gaat als iemand van Vaals naar Aken gaat om te werken of winkelen.

Aan de andere kant laat het voorbeeld van de 24-uursregeling ook de duidelijke beperkingen van de taskforce zien. Toen Nederland in het voorjaar 2021 aanbevelingen tot wettelijke bepalingen maakten (bijvoorbeeld omtrent quarantaine) werd ervaren dat het juist niet alleen grensarbeiders of grensstudenten zijn die iedere dag over de grens moeten maar dat deze groep meer divers is. Het formuleren van een alomvattende lijst van uitzonderingen omwille het maatschappelijke verkeer te ontlasten blijft lastig in wetgeving. Desondanks kwam het niet tot een gemeenschappelijke 24-uursregel. België handhaaft tot op vandaag een 48-uursregel voor uitzonderingen en Nederland heeft met de wettelijke implementatie uiteindelijk voor 12 uur gekozen.

Zoals bekend, kwam de taskforce te laat voor het vermijden van de grensrestricties en de fysieke grensbarrières aan de Belgische grens. Deze ongekende maatregel was vanuit het perspectief van vandaag het resultaat van politieke irritaties aan de Belgische zijde over de principiële Corona strategie van een buurland, waarbij men dacht dat deze de eigen strategie in gevaar bracht.

Ook hier is verrassend dat deze irritaties tot ad-hoc grenssluitingen hebben geleid en niet bilateraal konden worden besproken. De burgemeester van Maastricht en voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft tijdens een symposium vorig jaar boeiend over de stilte verteld: ze werd niet officieel over de grenssluiting aan de ene kant van haar stad geïnformeerd. Ze moest, zo gaf mevrouw Penn-te Strake aan, de burgemeester van de Belgische grensgemeente bellen voor nadere informatie over de blokkades op de weg tussen Maastricht en Riemst. Deze niet-coördinatie zal zeker later als dieptepunt van de Nederlands-Belgische grensoverschrijdende samenwerking worden gezien.

“De grens zal nooit meer op deze manier dicht gaan”, hebben daarom ministers van de twee regeringen in de zomer 2020 beloofd. Maar, de belofte is tot op vandaag nog niet juridisch vast gelegd. Er is ook nog geen ondertekend protocol of kaderovereenkomst van de Benelux Unie over een vernieuwde gemeenschappelijke crisisbenadering, waar bindende afspraken over communicatie en samenwerking worden vast gelegd. Het echte werk moet derhalve nog worden gedaan. Dat wordt ook in een plan van de Benelux Unie beschreven dat in het kader van de COVID-19-pandemie is uitgewerkt. Deze toonde aan dat het voor de drie landen van belang is te kunnen rekenen op ‘een slagvaardige en wendbare Benelux Unie in tijden van crisis’. Vanuit huidige blik is het verrassend wat allemaal niet geregeld was, dan vooral de essentiële vraag hoe solidariteit kan worden mogelijk gemaakt. Als alternatief voor het gebrek aan Europese structuren, hadden Nederland, België en Duitsland de samenwerking van ziekenhuizen en intensive care units bilateraal of trilateraal kunnen afspreken, lang voordat de crisis situatie ontstond.

## 5. Het lokale en regionale niveau: Waar precies was de plek voor grensoverschrijdende crisisbeheersing?

Alle betrokken partijen, belanghebbenden en actoren in de Euregio werden door nationale crisisbeheersingsstrategieën gestuurd. Ook de rol bij de grensoverschrijdende crisisbeheersing werd overgenomen door nationale/regionale en federale autoriteiten, waardoor de Euregio spelers in een reactieve rol werden geplaatst. “Reactief” betekent dat het betreft het signaleren van het niet-functioneren van het grensverkeer en vooral ook de uitleg van nationale maatregelen aan het grote publiek. De directeur van de Euregio Maas-Rijn gaf aan dat deze twee dingen zoveel tijd hebben gekost, dat er nauwelijks meer tijd bleef voor andere belangrijke dingen tijdens de crisis.

Ter illustratie zijn voorbeelden uit de grensoverschrijdende Corona-reëliteit aan te halen. Tijdens de tweede golf in oktober/november 2020 hadden de intensive care afdelingen van Belgische ziekenhuizen in de grensstreek in Eupen en Luik te weinig capaciteit om extra patiënten op te vangen. Aangezien de situatie ook in andere delen van België niet beter was,

probeerden de ziekenhuizen een beroep te doen op Euregiole solidariteit. In dit geval waren het bureau van de Euregio Maas-Rijn en het grensoverschrijdende netwerk EMRIC belangrijke crisismanagers. Zij hadden bestaande relaties met de ziekenhuizen in de Städteregion Aachen, waardoor uiteindelijk patiënten over de grens konden worden behandeld. Ook dit was – zoals het vervoer van rond de 50 Nederlandse patiënten naar NRW in het voorjaar 2020 - echter een ad-hoc uitwisseling en niet gebaseerd op een structurele overeenkomst of vastgesteld plan dat vooraf was geformuleerd of door nationale regeringen was goedgekeurd. Dat toont aan dat de uitwisseling van patiënten over de grens vanuit nationaal perspectief werd gezien als een “laatste redmiddel”, maar niet als een structureel element om de Coronacrisis het hoofd te bieden. Het laat vooral zien hoe belangrijk daarom lokale bestaande grensoverschrijdende netwerken zijn in tijden van crisis.

De Euregio Maas-Rijn had als grensoverschrijdende organisatie op zich geen officiële rol als onderdeel van een crisis team, maar werd een belangrijke speler bij het oplossen van problemen. Dat gold vooral in samenwerking met het netwerk EMRIC. EMRIC staat voor Incidentenbestrijding en Crisisbeheersing in de Euregio Maas-Rijn. Het is een unieke grensoverschrijdende samenwerking van openbare diensten die verantwoordelijk zijn voor de openbare veiligheid, waaronder brandweer, technische bijstand en medische noodhulp op hun respectievelijke grondgebied. Vanuit Nederland speelt hier onder andere de GGD Zuid-Limburg een rol, de veiligheidsregio Zuid-Limburg, brandweer en ziekenhuizen. Deze samenwerking leidde tot enkele praktische grensoverschrijdende oplossingen, waar het mogelijk was. Toch was de ruimte beperkt. Voor Corona reden per jaar 1000 ambulances de grens over met patiënten naar de dichtstbijzijnde spoedeisende hulp. Daarmee realiseert het een gunstige situatie voor patiënten door het gebruik maken van elkaars capaciteiten.

Men zou nu kunnen verwachten dat dit een uitstekende basis was voor grensoverschrijdende solidariteit in de Coronacrisis. Dat was helaas niet het geval. Ambulances konden wel nog over de grens rijden tijdens de crisis maar officieel niet met Corona patiënten. Om dat te begrijpen is het belangrijk te weten wat überhaupt de voorwaarden zijn van functionerende grensoverschrijdende samenwerking. Het ambulancevervoer is bijvoorbeeld gewaarborgd door verschillende afspraken, protocollen en overeenkomsten van de partner organisaties en de bevoegde overheden. Solidariteit valt niet uit de hemel, maar is het resultaat van vaste afspraken. Daarnaast heeft EMRIC een secretariaat met geëngageerde mensen die er over waken dat opkomende knelpunten weer opgelost kunnen worden. Binnen EMRIC zelf bestonden al afspraken over infectieziekten. In de afgelopen jaren zijn artsen en verpleegkundigen regelmatig bijeengekomen en er was zelfs een project (al in 2013) dat een grensoverschrijdend dashboard voor infectieziekten heeft opgeleverd. Desalniettemin is de samenwerking niet zo

uitgebreid als in andere sectoren van EMRIC. In gesprekken vertelden de experts dat ook EMRIC niet helemaal op een dergelijke pandemie was ingesteld. Vervolgens werd – door een gebrek aan betere afspraken - de Euregionale routine belemmerd door nationale aansturing van IC capaciteiten. In Nederland werd dat centraal door het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding gedaan. Uit het perspectief van de ziekenhuizen in Limburg was dat niet altijd positief. Het kon ook betekenen dat Limburgse patiënten niet in de buurt in Aken maar elders in Nederland terecht kwamen.

Zoals eerder vermeld, zijn tijdens de eerste golf verschillende Nederlandse patiënten behandeld in Duitse ziekenhuizen. Dat was in het Duitse deel van de Euregio, maar ook in andere delen van NRW (ongeveer 50). Dit gebeurde op basis van een ad-hoc overeenkomst tussen de Nederlandse regering en de regering van NRW en niet op basis van bestaande samenwerkingsstructuren en -overeenkomsten. Ook voor de tweede en derde golf was er een ad-hoc afspraak. Aan Duitse zijde werd de patiënten spreiding door het academisch ziekenhuis Münster gecoördineerd. De ziekenhuizen in de Euregio Maas-Rijn waren vervolgens niet in staat om patiënten uit te wisselen volgens het nabijheidsbeginsel. Weer een bewijs, dat hier bestaande grensoverschrijdende netwerken niet konden functioneren.

Toch heeft de Euregio samen met het grensoverschrijdende netwerk EMRIC veel praktische dingen kunnen oplossen. Bijvoorbeeld het gebrek aan informatie over de situatie bij de bureaus. Ik mocht de laatste 20 maanden zeker meer dan 100 edities van een Euregionaal overzicht ontvangen, waarin een update van de maatregelen in BE/NL/DE werden samengevat. Quarantaineregels, testbeleid, registratieverplichtingen: de regels veranderden soms meermaals per week. Ook in dit geval hadden deze partners een belangrijke informatietaak op zich genomen, die niet echt tot het takenpakket behoorde. De informatie werd naar bestuurders, professionals, grensinformanten gestuurd, die wederom burgers, grenswerkers en bedrijven moesten informeren over de actuele situatie. Zo komen we tot de cruciale vraag: waar was uiteindelijk de plek van de grensoverschrijdende crisisbeheersing in de Euregio? Wederzijdse informatie, communicatie, consultatie, oplossen van knelpunten, wederzijdse hulp, terugkoppeling naar de ministeriële Corona taskforce: dat zijn genoeg taken voor de inrichting van een grensoverschrijdend crisisteam op bestuurlijk niveau.

Helaas werd dat niet ingericht, waardoor de positie van de lokale en regionale grensoverschrijdende crisisbeheersing nog steeds vacant is gebleven. Met als gevolg dat de terugkoppeling van knelpunten aan de grens naar de Corona Taskforce lukte door de inzet van de professionals vanuit EMRIC, Euregio en de grensinformanten. Deze hadden contact met wanhopige grensarbeiders en ondernemers, studenten of burgers die in het dagelijkse leven de grens voer moesten. Het netwerk

functioneerde op operationeel niveau. Van de lokale bestuurders daarentegen vernam ik dat ze zelf niet zoveel contact hebben gehad met hun tegenhangers aan de andere kant van de grens. Dit geldt met name voor de leden of voorzitters van de lokale crisis teams. Verassend genoeg hadden de bestuurders in de Euregio Maas-Rijn ook minder weet van de activiteiten van de Corona taskforce, in bijzonder geldt dit voor de Städteregion Aachen en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

Voor Nederland zijn er eerste onderzoeken (bijvoorbeeld van Ellen Wayenberg en collega's) die laten vermoeden dat er sowieso een gebrek was aan verticale communicatie tussen het Rijk en de burgemeesters. Onze Euregionale bevindingen wijzen evenzo in deze richting, er ontbrak een bestuurlijk crisisteam in de Euregio Maas-Rijn. Het afstemmen van informatie, de gemeenschappelijke communicatie naar de burger toe en het beter begrijpen van de probleemwaarneming aan de andere kant van de grens zijn hier van belang. Mogelijk had een grensoverschrijdend crisisteam ook sterker in de hoofdsteden kunnen lobbyen voor betere timing, afstemming en communicatie van nationale maatregelen om problemen in de grensregio's te verminderen.

## 6. En nu, hoe verder?

Drie handicaps, op Europees, nationaal en lokaal niveau hebben voorkomen dat de Coronacrisis grensoverschrijdend beter kon worden gemanaged. Veel burgers in de Euregio Maas-Rijn hadden moeite dat te begrijpen: hoe was het binnen de EU in het jaar 2020 mogelijk dat buurlanden als België, Duitsland en Nederland niet in staat waren om gemeenschappelijk maatregelen af te stemmen, grensrestricties te vermijden en de capaciteiten in de zorg gezien de nood situatie solidair te delen? Hoe was het mogelijk dat grenswerkers dagenlang niet precies wisten welke regels waar en wanneer van kracht zijn?

Bij verschillende recente bijeenkomsten – bijvoorbeeld bij de NRW-Nederland grenslandconferentie – werd aangegeven dat we het toch veel beter hebben gedaan dan elders. Dat is in vergelijking met de Duits-Franse of Duits-Poolse grens zeker waar. Desondanks is het ook de vraag welk ambitieniveau wij willen hanteren. Beter dan in andere grensregio's waar het mis ging? Dat is in mijn ogen geen benchmark. De doelstelling blijft een Euregio, waar werken, ondernemen, wonen, studeren niet door de grens wordt bepaald en waar we ook een pandemische crisis solidair met elkaar kunnen bestrijden. Het is nog lastig de economische en de sociale gevolgen van de crisis in de grensregio's in te schatten. Tot op heden hebben bedrijven, zelfstandige en werknemers financiële ondersteuning ervaren. De situatie op de arbeidsmarkt is verassend positief. Bij UWV, VDAB of Bundesagentur für Arbeit maakt men zich op dit moment zorgen over een tekort aan arbeidskrachten in de Euregio Maas-Rijn. Toch hebben de arbeidsdiensten de ervaring opgedaan dat het interesse voor grensoverschrijdend werken nadrukkelijk minder is geworden. Het is te verwachten dat dit

met het veranderde imago heeft te maken. Immers, wie weet vandaag of de grens morgen nog open is? Vervolgens wordt de grensoverschrijdende arbeidsmarkt misschien meer door psychologische dan door economische effecten belemmerd. De bredere psychologische effecten van de Coronacrisis zijn nog onduidelijk. Tijdens de crisis werd het beschermen van nationale belangen zelfs in de Euregio Maas-Rijn zichtbaar.

Een bittere conclusie is dat het bestaande grensoverschrijdende governance systeem op de drie beschreven niveaus niet robuust genoeg was voor deze crisis. Dat betekent dat er veel werk aan de winkel is: ten eerste is het duidelijk dat op alle niveaus nieuwe overeenkomsten, wetgeving, protocollen en instrumenten nodig zijn om bedreigingen in verband met pandemische uitbraken grensoverschrijdende aan te pakken. Zoals aangegeven zou een echte "European Health Union" een belangrijke voorwaarde kunnen zijn. Hierbij betreft het de huidige voornemens rondom een European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA), maar ook politieke vraagstukken over een crisismechanisme voor de spreiding van patiënten. Een nog gevoeliger punt is of wij het voorbeeld van andere beleidsterreinen volgen, waar we ook crisismaatregelen gaan harmoniseren afhankelijk van bepaalde indicatoren. Meer harmonisatie zou de grensregio's zeker helpen. Op het regeeringsniveau van Nederland, Duitsland (NRW) en België moeten protocollen worden ontwikkeld over de toekomstige crisisbeheersing. Of dat bilateraal gebeurt of onder het dak van de Benelux Unie blijft een open kwestie. De Benelux lijkt voor sommige aspecten zeker de juiste plek te zijn, ook omdat NRW is aangehaakt. Vooral een gezamenlijke aanpak van het wederzijdse gebruik van ziekenhuiscapaciteiten en de uitwisseling van patiënten moet op de prioriteiten lijst bovenaan staan, geen andere maatregel zou het begrip solidariteit en cohesie in een grensoverschrijdend gebied beter onderbouwen.

Ten aanzien van de derde handicap, de lokale grensoverschrijdende governance, moet het duidelijk zijn waar grensoverschrijdende crisisbeheersing überhaupt plaats vindt. In de Euregio Maas-Rijn was er een bestuurlijk vacuüm, dat slechts gedeeltelijk kon worden opgevangen door het goede werk van de Euregio en het crisisnetwerk. Euregionale actoren waren niet ingesteld op een crisis van deze omvang en duur, voornamelijk door een gebrek aan protocollen en gedetailleerde afspraken voor het bestrijden van een pandemie. Daarom zouden de veiligheidsregio's en burgemeesters samen met hun counterparts (Duitse steden, Landkreise en de bevoegde Belgische overheden) in de Euregio Maas-Rijn een traject moeten starten, om formats en mandaten te ontwikkelen voor een toekomstige grensoverschrijdende crisisteam. Daarbij moet zorgvuldig worden gekeken naar partners die gezien de bevoegdheden ook geschikt zijn om voor elkaar iets te kunnen betekenen. De Euregio Maas-Rijn is hier voor bijzonder geschikt, omdat de partners met het netwerk EMRIC vandaag al operationeel goed verbonden zijn. Echter dienen de nationale

regeringen bij hun afspraken de nodige ruimte laten voor de nieuwe decentrale grensoverschrijdende crisisteams en netwerken. Het is zeker beter de goede bestaande samenwerking van ziekenhuizen en brandweer in crisistijden te gebruiken, dan te belemmeren door nationale restricties.

**Martin Unfried ITEM**

*Universiteit Maastricht (met de hulp van mijn collega Pim Mertens)*

