# CORONASCENARIO'S DOORDACHT

Handreiking voor noodzakelijke keuzes

'Coronascenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes' bouwt voort op de scenariostudie Navigeren en anticiperen in onzekere tijden (WRR en KNAW, 2021). Deze rapportage is tot stand gekomen onder coördinatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (projectcoördinator: Josta de Hoog), in nauwe samenwerking met de Gezondheidsraad, Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Naast deze adviescolleges, werkten ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, het College voor de Rechten van de Mens, de KNAW (inclusief De Jonge Akademie), de Nederlandse Sportraad, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Sociaal-Economische Raad (in de vorm van betrokkenheid kroonlid) mee aan deze studie.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Den Haag 2022

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022) *Coronascenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes*, Den Haag: WRR.

ISBN 978-90-83201-2-90
NUR 740

## INHOUDSOPGAVE

**Voorwoord** **4**

**Inleiding** **6**

**Scenario I: Verkoudheid** **12**

**Scenario II: Griep+** **29**

**Scenario III: Externe dreiging** **46**

**Scenario IV: Continue strijd** **63**

**Scenario V: Worst case** **80**

**Overkoepelende lessen** **97**

**Reflectie** **113**

**Conclusie** **126**

**Literatuurlijst** **130**

**Bijlage A: Betrokken instituten** **143**

## VOORWOORD

Op 2 september 2021 publiceerden de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) een gezamenlijk advies: *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Daarin schetsten ze vijf scenario's voor het mogelijke verloop van de COVID-19-pandemie. De hoofdboodschap van deze studie was dat het, juist vanwege de grote onzekerheid waarmee ontwikkelingen rondom het coronavirus omgeven zijn, cruciaal is dat de overheid zich voorbereidt op verschillende toekomstscenario's. Met het beschrijven en doordenken van deze scenario's wilden de WRR en de KNAW bijdragen aan een betere voorbereiding, zodat belangrijke besluiten minder ad hoc hoefden te worden genomen.

Op het moment van schrijven, zomer 2022, lijkt COVID-19 op de achtergrond geraakt. De oorlog in Oekraïne, protesten tegen maatregelen voor het terugbrengen van de stikstofuitstoot, energieonzekerheid, een nijpend tekort aan plekken voor asielopvang en de oplopende inflatie springen nu in het oog. Maar ondanks de aandacht die ook voor deze complexe kwesties nodig is, dient Nederland zich eveneens te blijven voorbereiden op een toekomst met het coronavirus, zonder dat we weten hoe die toekomst er precies uit zal zien. Leven met het virus heeft niet alleen voor de zorg blijvend gevolgen, maar ook voor tal van andere sectoren en daarmee verbonden beleidsterreinen. Vanuit deze vaststelling heeft de WRR het initiatief genomen voor een project waarin de verschillende scenario's nader worden uitgewerkt en de opgaven voor de verschillende maatschappelijke sectoren verder in kaart worden gebracht. Om hiertoe de benodigde expertise te kunnen benutten, zijn in juni 2022 diverse strategische adviesraden en instituten uitgenodigd om gezamenlijk de impact van de verschillende scenario's te doordenken.

Deze gezamenlijke rapportage is tot stand gekomen onder coördinatie van de WRR, in nauwe samenwerking met de Gezondheidsraad, de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Daarnaast leverden de volgende organisaties een bijdrage: Adviesraad Internationale Vraagstukken, Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, College voor de Rechten van de Mens, KNAW (inclusief De Jonge Akademie), Nederlandse Sportraad, Onderwijsraad, Raad voor Cultuur, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en Sociaal-Economische Raad (in de vorm van betrokkenheid kroonlid).[1]

Tijdens vijf gezamenlijke bijeenkomsten zijn de coronascenario's besproken en verder uitgewerkt. De betrokken organisaties hebben de impact op het eigen domein per scenario verder doordacht en voor ieder scenario in één pagina op papier gezet. Bij elke bijdrage staat welke organisatie(s) verantwoordelijk is of zijn voor de inhoud. De inleiding, de reflectie en de

[1] In bijlage A is meer informatie over deze organisaties te vinden. Daarnaast werd in het kader van dit project met de volgende personen gesproken: Andres Dijkshoorn (MT-Lid Programmadirectie Covid19 Informatie en Coördinatie, Ministerie van VWS), Jeroen Dijsselbloem (voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid), Pearl Dykstra (hoogleraar empirische sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam), en Alison Middleton (plv. directeur Programmadirectie Covid19 Informatie en Coördinatie, Ministerie van VWS). Jaap van Dissel (directeur Centrum Infectieziektebestrijding RIVM / voorzitter OMT) en Loek Stokx (Strategisch adviseur Centrum Infectieziektebestrijding RIVM) hebben aan een van de vijf bijeenkomsten met alle adviescolleges deelgenomen. Daniel Erasmus (futurist en scenario *thinker*) heeft tijdens de eerste bijeenkomst zijn ervaringen met scenariodenken gedeeld. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk.

conclusie zijn tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de voorzitters van de Gezondheidsraad, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en de WRR en de vice-president van de Raad van State. Dit mede op basis van de doordenking van de coronascenario's door de deelnemende organisaties en de gemeenschappelijke bijeenkomsten. De andere raden, bij monde van hun voorzitters, ondersteunen deze inleiding, reflectie en conclusie.

Wij hopen dat deze gezamenlijke rapportage een handreiking kan vormen voor de regering, het parlement, maar ook de samenleving bij de noodzakelijke voorbereiding op de onzekerheden, nieuwe uitdagingen en pijnlijke dilemma's waar het coronavirus ons voor kan plaatsen. Vanzelfsprekend hopen we dat het verdere vervolg van de pandemie zal meevallen, maar het is wezenlijk om ook met de ernstigere scenario's rekening te houden.

Corien Prins, Voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Jet Bussemaker, Voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Thom de Graaf, Vice-president Raad van State
Bart-Jan Kullberg, Voorzitter Gezondheidsraad
Han Polman, Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

# INLEIDING

In de zomer van 2022 lijkt COVID-19 even ver weg. De terrassen zitten vol, de winkelstraten zijn drukbezocht en we zien onze collega's weer op de werkplek. Er is weinig dat verraadt dat er nog altijd een wereldwijde pandemie gaande is. Mondkapjes zijn grotendeels uit het straatbeeld verdwenen en veel testlocaties zijn gesloten. Het openbare leven heeft zich hervat en dat is voor veel mensen een grote opluchting. De behoefte om weer te leven zoals voor de pandemie is groot. Maar deze ogenschijnlijke zorgeloosheid verandert niets aan de realiteit dat het coronavirus niet weg is. Ook nu zijn mensen ziek door COVID-19, worden er iedere dag nieuwe patiënten met COVID-19 in de ziekenhuizen opgenomen en kampen mensen met langdurige klachten na het doormaken van een corona-infectie (post- COVID[2]). Ook zijn er mensen die uit bezorgdheid voor een besmetting hun leefwijze verregaand hebben aangepast. Ook wereldwijd is de pandemie nog niet voorbij. Zo heeft Australië op het moment van schrijven te maken met een hoge golf van besmettingen.

Het coronavirus zal voorlopig onder ons blijven, maar hoe het zich zal ontwikkelen is onzeker. We weten niet hoe toekomstige varianten eruit zullen zien, of ze milder of juist ziekmakender zullen zijn en in hoeverre de huidige vaccins ons ertegen kunnen beschermen. Wat de maatschappelijke impact van het virus in de nabije en verder weg gelegen toekomst zal zijn, is daarmee ook ongewis. Het is goed mogelijk dat de maatschappelijke gevolgen beperkt blijven omdat we er steeds minder (vaak) ziek van worden. Maar de impact kan ook groot zijn wanneer nieuwe varianten aan de opgebouwde immuniteit ontsnappen en/of tot een ernstiger ziektebeeld leiden. Het enige dat zeker is, is dat we het niet weten. En dat maakt de huidige opgave zo lastig. De behoefte aan voorspelbaarheid en grip op de situatie is groot. Mede daarom is het verleidelijk om te denken dat het ergste achter de rug is. Dat tonen ook eerdere momenten waarop men hoopte dat de pandemie voorbij was, maar zich toch weer een nieuwe golf aandiende.

Om gegeven deze onzekerheid toch strategisch beleid te kunnen voeren, is het denken in scenario's zinvol. In deze gezamenlijke publicatie worden – in vervolg op eerdere gezamenlijke publicaties van de WRR en de KNAW[3] – verschillende mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van het virus en de gevolgen daarvan doordacht. In deze inleiding bespreken we de onzekerheid waarmee de ontwikkeling van het virus gepaard gaat en de wijze waarop mensen met zulke onzekerheid omgaan. Ook gaan we in op wat scenario's wel en niet zijn en hoe het doordenken van scenario's kan botsen met de logica van politiek, bestuur en media. Tot slot bespreken we de opzet van deze publicatie.

## Onzekerheid over de ontwikkeling van het virus en zijn impact

Dat het verloop van de pandemie onzeker is, heeft in de eerste plaats met de aard van het virus te maken. Dit coronavirus muteert bijzonder snel, mede door de enorme hoeveelheid

---

2 Hier worden verschillende namen voor gebruikt. Long-COVID, Post-COVID Syndroom (PCS) of post-COVID. Wij spreken in deze publicatie van post-COVID.

3 WRR en KNAW 2021a; WRR en KNAW 2021b.

besmettingen. De verschillende varianten die sinds het uitbreken van de pandemie dominant zijn geweest, zijn illustratief voor de 'behendigheid' van het virus. Afgaande op de ontwikkelingen tot nu toe is het zeer waarschijnlijk dat we ook in de toekomst te maken krijgen met nieuwe varianten als gevolg van mutatie.[4] Hoe die varianten er precies uit zullen zien, is niet met zekerheid te zeggen.[5] Het is goed mogelijk dat een toekomstige variant minder besmettelijk is, of minder ziekmakend, of dat we er door vaccinatie in voldoende mate tegen beschermd zijn. Maar het is ook mogelijk dat een toekomstige variant juist besmettelijker of ziekmakender is, of dat de bestaande vaccins er onvoldoende bescherming tegen bieden. In die laatste gevallen zullen veel mensen opnieuw ziek worden en zal ook de maatschappelijke ontwrichting opnieuw groot zijn.

Natuurlijk zijn we niet alleen maar een speelbal van de pandemie. Menselijk gedrag, al dan niet gestuurd door beleid, is er van grote invloed op. Verspreiding van het virus kan worden voorkomen door mensen die COVID-19 hebben te isoleren en niet in contact te laten komen met anderen. Daarom is testen belangrijk. De afgelopen jaren zijn daarnaast tal van maatregelen genomen om de kans op besmetting te verkleinen; denk aan afstand houden en het gebruik van aanvullende bescherming wanneer nauw contact onvermijdelijk is. En, heel belangrijk, er zijn vaccins ontwikkeld en breed beschikbaar gesteld die ons beschermen tegen een ernstig ziektebeloop wanneer we toch geïnfecteerd raken. Kortom, we hebben manieren gevonden om de kans op besmetting en ernstige ziekte kleiner te maken. Tegelijkertijd zit er een grens aan de mate waarin menselijk gedrag zich laat sturen. Hierdoor kan gedrag ook bijdragen aan de onzekerheid waarmee toekomstige ontwikkelingen omgeven zijn. Het draagvlak voor contactbeperkende maatregelen is afgenomen. Er is een groep Nederlanders die zich niet heeft (willen) laten vaccineren. Sectoren willen bepaalde maatregelen niet meer terugzien.[6] En nu, in tijden van pandemische kalmte, worden basisadviezen zoals thuisblijven en testen bij klachten door veel mensen niet opgevolgd.[7]

### Menselijke reactie op een onzeker fenomeen

Het is, kortom, moeilijk om met zekerheid te zeggen hoe het over een paar maanden of over een paar jaren met de COVID-19-pandemie zal staan. Het is juist deze onzekerheid die het menselijke voorstellingsvermogen op de proef stelt. Drie jaar geleden leek een wereldwijde pandemie als gevolg van een besmettelijk virus voor de meesten van ons iets onvoorstelbaars. Het was eerder de spannende verhaallijn van een film dan een reële mogelijkheid voor de echte wereld. Toch waarschuwden deskundigen ook toen al voor het grote pandemische potentieel van virussen die luchtweginfecties veroorzaken.[8] Dat een uitbraak van zo'n virus zich ook daadwerkelijk zou kunnen voordoen en welke ontwrichtende gevolgen dit voor de maatschappij zou hebben, was iets waar veel mensen niet bij stilstonden en zich ook moeilijk een voorstelling van konden (of wilden) maken.

---

4 Nature 2022.
5 Katzourakis 2022.
6 Van den Dool 2022.
7 RIVM 2022a.
8 De afgelopen jaren is vaak op het risico op virusuitbraken gewezen (bv. De Wit et al. 2016; Schoch Spana 2017). In Nederland bracht de Gezondheidsraad (i.s.m. de WHO en het RIVM) in 2004 een studie uit die specifiek betrekking had op pandemierisico's als gevolg van zoönosen (Gezondheidsraad 2004).

In de psychologische literatuur is de menselijke neiging om de ernst van een (potentiële) dreiging te bagatelliseren een bekend fenomeen.[9] In de literatuur wordt wel gesproken over de *normalcy bias*. Dit houdt in dat mensen geneigd zijn ervan uit te gaan dat alles bij het oude zal blijven, ook wanneer er duidelijke signalen zijn dat dit naar alle waarschijnlijkheid niet het geval gaat zijn. De inwoners van Pompeï keken urenlang naar de eruptie van de Vesuvius zonder op het idee te komen om op de vlucht te slaan.[10] Ook zijn er voorbeelden van zeebevingen en tsunami's met onnodig veel slachtoffers omdat mensen te lang het naderend onheil bleven relativeren.[11] Dit is een psychologische afweerreactie op een externe dreiging waarvoor geldt dat deze te groot is om te bevatten, waardoor men teruggrijpt op de status quo.[12] Zeker wanneer een dreiging niet meteen zichtbaar is, kost het ons grote moeite om een reële inschatting te maken van hetgeen er op ons afkomt.

Als we de gebeurtenissen van de afgelopen twee jaar bekijken, dan herkennen we ook in de reacties in de Nederlandse samenleving de werking van zo'n *normalcy bias*. Toen het virus in het vroege voorjaar van 2020 Europa al had bereikt en we geconfronteerd werden met beelden uit Italiaanse ziekenhuizen, dachten veel mensen nog altijd dat het hier zo'n vaart niet zou lopen. Die gedachte lijkt achteraf misschien naïef, maar de reactie was in feite heel menselijk.[13] Een reactie bovendien die zich in alle geledingen van de samenleving voordeed. Eenzelfde reactie zagen we in de zomer van 2020. Op dat moment ging het beter met de besmettingscijfers en de bezetting in de ziekenhuizen. Veel mensen, inclusief bestuurders en politici, dachten op dat moment dat het ergste voorbij was en we weer terug konden naar normaal.

Ook al is ervan uitgaan dat alles bij het oude blijft een begrijpelijke en menselijke reactie, als uitgangspunt voor beleid en collectief handelen is deze neiging ongeschikt. Sterker nog, die kan ertoe leiden dat politiek en samenleving zich telkens opnieuw laten verrassen door ontwikkelingen, dat beleidskeuzes daardoor ad hoc tot stand komen en dat het maatschappelijk vertrouwen in noodzakelijke maatregelen op de proef wordt gesteld. Het is daarom van belang ons bewust te zijn van onze psychologische afweerreacties en moeite te doen daar in ons denken aan voorbij te gaan.

## Wat zijn scenario's?

Scenario's zijn *schetsen van verschillende plausibele toekomsten die ons kunnen helpen om beter voorbereid te zijn op een onzekere toekomst*. Het zijn geen toekomstvoorspellingen. In scenario's worden aannames gedaan,[14] en de werkelijkheid zal altijd anders zijn dan in de beschreven scenario's. Binnen ieder scenario zijn immers talloze variaties mogelijk (het maakt bijvoorbeeld uit wat de precieze werkzaamheid van de vaccins is en hoelang die werkzaamheid duurt).[15] Ook kunnen elementen uit verschillende scenario's zich tegelijkertijd of maar ten dele voordoen. Scenario's zijn in die zin te zien als een landkaart waarop niet iedere weg of afslag precies is

---

9 Drabek 1986.
10 Hughes 2013.
11 Nakasu et al. 2018; Murata et al 2015.
12 Eidelman en Crandall 2012.
13 Wat hierbij ook een rol speelt, is de exponentiele groei van het virus, een fenomeen waar maar weinig mensen zich een goede voorstelling van kunnen maken.
14 In dit geval bijvoorbeeld ook over de bandbreedte aan maatregelen die binnen een scenario bediscussieerd zal worden.
15 Gezondheidsraad 2022a.

weergegeven, maar die desondanks een goed beeld van de omgeving geeft waardoor men beter in staat is te navigeren.[16]

Het belang van goede strategische voorbereiding komt extra naar voren in onzekere tijden. Het doordenken van verschillende scenario's kan een goede manier zijn om met die onzekerheid om te gaan, om zich zo ook tijdig aan te kunnen passen aan een veranderende omgeving.[17] Dit denken in scenario's heeft verschillende functies. Ten eerste hebben ze een *beleidsvoorbereidende functie*; door na te denken over vragen als 'Wat is succes in dit scenario?', 'Wat is er in dit scenario nodig?' en 'Wat kan er nu al gedaan worden om op dit scenario voorbereid te zijn?' krijgen bestuurders en beleidsmakers scherper zicht op wat in verschillende scenario's nodig is. Ook kunnen zo robuuste beleidsopties geïdentificeerd worden die in en ter voorbereiding op *alle* scenario's van nut zijn. Het tijdig doordenken van deze beleidskeuzes staat haaks op besluitvorming die onder hoge druk plaatsvindt.[18] Ten tweede hebben scenario's een *communicatieve functie*. Ze bieden een ingang om de onzekerheid over de toekomst, in dit geval over het verloop van de pandemie, inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Scenariodenken rekent af met schijnzekerheid en kan het belang van tijdige voorbereiding, ook in periodes van relatieve rust, helpen onderbouwen. Ten derde hebben scenario's een *lerende functie*. Doordat deze oefening als het ware de mentale ruimte vergroot, versterkt dit het algehele leervermogen van individuen en organisaties.[19] Juist bij complexe en onzekere opgaven zoals de huidige pandemie is het belangrijk om het proces van besturen zodanig in te richten dat nieuwe situaties met een lerende houding tegemoet worden getreden.

Scenariodenken leidt dus niet tot draaiboeken, *checklists* en *roadmaps*. De beschreven beleidsimplicaties zijn dan ook geen adviezen in de traditionele zin van het woord ('als…, dan…'). Het zijn handreikingen aan de regering en andere organisaties om verschillende plausibele toekomsten te doordenken, zodat men beter voorbereid is op dat wat komen gaat, maar nu nog onzeker is.

In deze gezamenlijke rapportage bouwen we voort op de scenario's voor het verloop van de COVID-19-pandemie die de WRR en de KNAW eerder ontwikkelden.[20] Op basis van vier drijvende krachten – immuniteit, vaccins, mutatie en menselijk gedrag[21] – zijn vijf mogelijke toekomstscenario's uitgewerkt. Hoewel ook in 2021 al duidelijk was dat het eerste scenario, een 'terug naar normaal'-scenario waarin het virus volledig is uitgeroeid, niet reëel was, was het nog wel een beeld dat leefde en is het daarom in de publicatie opgenomen. Inmiddels is evident dat we op een of andere manier moeten leren leven met het virus. Daarom is het eerste scenario 'terug naar normaal' in voorliggende publicatie vervangen door het scenario 'verkoudheid'. Dit sluit aan bij de aanpassing van de WRR/KNAW-scenario's door experts van onder andere het

---

16 Weick 1995 in Van der Steen et al. 2021; Het Planbureau voor de Leefomgeving 2019 spreekt van 'oefenen met de toekomst'; zie ook Planbureau voor de Leefomgeving 2017.
17 Van der Heijden 2005.
18 Zie ook: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020a) waarin wordt gesignaleerd dat beslissingen die op korte termijn en onder hoge druk worden genomen vaak een eendimensionale waardenafweging kennen.
19 Van der Torre 2010; Van der Heijden 2005.
20 WRR en KNAW 2021b.
21 Uiteraard hangen deze drijvende krachten samen. Immuniteit wordt opgebouwd door vaccins en het doormaken een infectie. Zie WRR en KNAW 2021b voor een nadere toelichting op deze drijvende krachten.

Outbreak Management Team (OMT) en het Pandemic & Disaster Preparedness Center (PDPC)[22] en de scenario's die het kabinet hanteerde in de kamerbrieven over de langetermijnaanpak van COVID-19.[23]

Scenario's verschillen nadrukkelijk van rekenkundige modellen over het virus zoals die binnen instituten als het RIVM gangbaar zijn en op basis waarvan prognoses worden gemaakt (met onzekerheidsmarge) over onder andere het verloop van het aantal besmettingen. Scenario's hebben een andere functie en kunnen een aanvulling vormen op deze modellen. Om te weten hoe het over twee weken met de pandemie staat, zijn modellen nodig. Scenario's bieden daarvoor geen houvast. Maar bij verder vooruitkijken is de waarde van modellen weer beperkt, omdat er te veel onzekerheden zijn. Scenario's kunnen dan handvatten bieden om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de diverse mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

### Scenario's versus de logica van politiek, bestuur en media

Voor veel bestuurders en politici ligt scenariodenken niet voor de hand. Dat heeft te maken met een politiek-bestuurlijke dynamiek waarin vooral de korte termijn een drijvende factor is. Het openbaar bestuur lijkt bovendien van crisis naar crisis te hollen: naast de coronacrisis sprak de rijksoverheid het afgelopen jaar over een stikstofcrisis, een klimaatcrisis[24], een wooncrisis[25] én een asielcrisis.[26] En niettegenstaande de urgentie van deze kwesties bestaat het risico dat er weinig aandacht overblijft voor belangrijke zaken die op dat moment *niet* als crisis worden aangemerkt.[27] Voor het denken in scenario's is gerichte aandacht nodig. Het spreekt voor zich dat hier buiten crisistijd meer ruimte voor is dan tijdens de ergste pieken. Maar in tijden van pandemische luwte lijkt corona ook minder urgent en kan de aandacht verslappen. Met andere woorden: het risico bestaat dat politiek en samenleving pas beginnen met de voorbereiding wanneer het opnieuw crisis is, terwijl het voor de voorbereiding dan feitelijk te laat is. Daar komt bij dat communicatie in de politiek-bestuurlijke arena bij voorkeur eenduidig en begrijpelijk is.[28] Scenariodenken sluit hier slecht op aan: het gaat uit van onzekerheid en roept juist veel nieuwe vragen op. De focus op crisis en de voorkeur voor eenduidigheid worden mede gevoed door de logica van de media. Veel mediaberichten gaan over actuele kwesties waarin sprake is van tegengestelde belangen die voor iedereen goed te begrijpen zijn. Complexe vraagstukken die wel belangrijk, maar niet urgent zijn en waarin onzekerheid een grote rol speelt, worden vaak minder nieuwswaardig bevonden.[29]

Scenariodenken vraagt van politici en bestuurders dus een andere manier van denken en communiceren. Waarbij het niet gaat over de vraag welk scenario het meest waarschijnlijk is, maar over de vraag welke beleidskeuzes en stappen nu nodig zijn om goed voorbereid een onzekere toekomst in te gaan. Zo'n serieuze denkoefening vergt tijd en ruimte en pas als men die

---

22 Ook wel het Jongerius-beraad genoemd. Zie de publicatie: convergence.nl/app/uploads/Van-Pandemie-naar-Endemie.pdf
23 Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1834 en Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883.
24 De Bourbon de Parme 2021.
25 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.
26 De focus van deze publicatie ligt specifiek op de uitdagingen die de coronapandemie met zich meebrengt. Dat neemt niet weg dat bovenstaande crises eveneens urgent zijn en dat scenariodenken voor elk van deze vraagstukken een zinnige exercitie zou kunnen zijn.
27 ACVZ en ROB 2022.
28 Bussemaker 2022 in Van Ommeren et al. 2022; Veerman 2022 in Van Ommeren et al. 2022.
29 Damstra en De Swert 2021.

neemt, leidt het tot een optimaal resultaat. Als er te snel gestuurd wordt op een duidelijke uitkomst of als er alleen gekeken wordt naar de lichtste scenario's, is de blik te nauw om echt open te staan voor andere mogelijkheden en levert scenariodenken minder op. De opgave is dan ook niet gering: men moet voorbij durven gaan aan de eigen weerstand – zeker tegen de ernstigere scenario's – en bereid zijn om serieus stil te staan bij uiteenlopende toekomstbeelden.

## Opzet van deze studie

Deze gezamenlijke rapportage is het resultaat van de inspanningen van veertien betrokken organisaties[30] om vanuit het eigen domein de verschillende scenario's te doordenken.[31] Alle betrokkenen hebben voor ieder scenario doordacht hoe de impact op hun domein eruit zou kunnen zien, waar knelpunten zouden kunnen ontstaan en wat nu nodig is om deze knelpunten te voorkomen of te mitigeren. De domeinen zijn zeer divers: het gaat om Zorg; Openbaar Bestuur; Wetgeving; Mensenrechten; Internationale Relaties; Economie; Onderwijs; Justitiabelen[32]; Topsport, Sport en Bewegen; Cultuur; Samenleving; Wetenschap, Technologie en Innovatie; en Gedrag en Communicatie.[33]

De opzet van deze publicatie is als volgt. De vijf scenario's hebben ieder een eigen hoofdstuk. Na een korte beschrijving van het scenario en een bespreking van de hoofdthema's, worden de implicaties voor de verschillende domeinen doordacht. Met het oog op de leesbaarheid van het geheel zijn deze bijdragen relatief kort, ze beslaan niet meer dan een pagina. De afzonderlijke raden zijn verantwoordelijk voor de inhoud van hun eigen bijdrage. De WRR is verantwoordelijk voor de algemene inleiding per scenario. Deze inleidingen zijn geschreven op basis van de gezamenlijke doordenking van de scenario's. We beginnen met scenario I 'Verkoudheid', gevolgd door scenario II 'Griep +', scenario III 'Externe dreiging', scenario IV 'Continue strijd' en scenario V 'Worst case'. Hierna volgt het hoofdstuk 'Overkoepelende lessen', waarin op basis van het geheel aan bijdragen zes hoofdthema's worden benoemd, gevolgd door de overkoepelende lessen per domein. Het slot van deze gezamenlijke rapportage bestaat uit een reflectie op wat een brede maatschappelijke afweging behelst en vereist en een conclusie waarin drie belangrijke aandachtspunten worden benoemd voor toekomstbestendig coronabeleid.

---

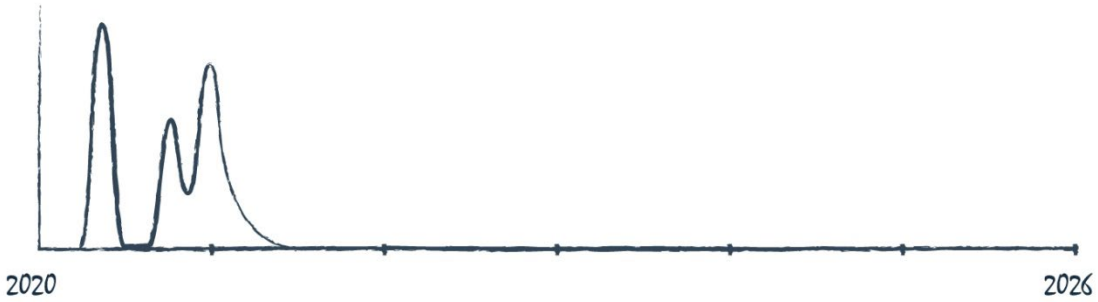
30 In bijlage A is aanvullende informatie over de deelnemende organisaties te vinden.

31 De scope van deze exercitie is beperkt gebleven tot het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Gezien de wens het project in korte tijd af te ronden, bleek het niet haalbaar om ook het Caribisch deel van het Koninkrijk vanuit hun specifieke context mee te nemen. Omdat Saba, Sint-Eustatius en Bonaire onderling sterk verschillen, zou per eiland elk scenario opnieuw uitgewerkt moeten worden. We hopen dat de voorliggende publicatie alsnog kan bijdragen aan een goede voorbereiding op mogelijke toekomstige oplevingen van het coronavirus in dit deel van ons Koninkrijk.

32 In de bijdrage van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming wordt gesproken over 'justitiabelen'. Hiermee bedoelt de RSJ alle personen die zich – na uitspraak door de rechter – gesloten en/of in een gesloten klinische setting bevinden, zoals jongeren in een jeugdzorgPLUS-instelling, gedetineerden in een Penitentiaire Inrichting (of een andere gesloten setting), personen met een tbs-maatregel die verblijven in een Forensisch Psychiatrisch Centrum of een Forensisch Psychiatrische Afdeling of Kliniek (of een andere gesloten setting).

33 Het betrekken van deze veelheid aan domeinen maakt een brede beschouwing van de impact van de pandemie mogelijk. Dat laat onverlet dat er ook domeinen zijn die niet expliciet in deze publicatie voorkomen, zoals de politie en de kinderopvang. De domeinen van de betrokken organisaties zijn leidend geweest voor de keuze van de domeinen.

# SCENARIO I: VERKOUDHEID



## SCENARIO I: VERKOUDHEID

COVID-19 leidt in dit scenario voor de meeste mensen alleen tot lichte klachten. Er bestaat onder de bevolking een brede immuniteit tegen infectie, en de ernst van de heersende coronavariant is gering. Voor het grootste deel van de bevolking gaat het leven gewoon door. Maar niet voor iedereen. Mensen die medisch kwetsbaar zijn voor het coronavirus zijn nog extra voorzichtig en mensen met post-COVID ervaren nog dagelijks de gevolgen van hun eerdere besmetting. Er is ruimte om te werken aan herstel, maar de gezondheidsgerelateerde, economische en sociale gevolgen zijn nog lang merkbaar. Vanuit de overheid gelden er in dit scenario geen maatregelen tegen verspreiding van het virus. Wel gelden er basisadviezen als handen wassen, hoesten en niezen in de elleboog, thuisblijven en testen bij klachten, en zorgen voor voldoende frisse lucht. (Re)vaccinatie tegen COVID-19 hoeft vanuit het oogpunt van publieke gezondheid in dit scenario niet via een publiek programma te worden aangeboden. Vanuit het oogpunt van gedrag en communicatie kan het wel belangrijk zijn om de mogelijkheid voor vaccinatie ook in dit scenario te bieden, om de vrijwillige keuze die mensen op dit gebied hebben te handhaven.

In de doordenking van dit scenario vanuit de verschillende domeinen komt een aantal hoofdthema's naar voren.

### Positie van medisch kwetsbaren

Personen die medisch kwetsbaar zijn of zich kwetsbaar voelen voor infectie met het coronavirus kunnen in dit scenario in een lastige positie belanden, omdat het openbare leven doorgaat alsof het virus er niet meer is en er geen beschermende maatregelen zijn. Deze mensen kunnen zich hierdoor minder veilig en buitengesloten voelen. Dat zal tot politieke en maatschappelijke discussies leiden over de vraag of er toch maatregelen zouden moeten gelden om de medisch kwetsbaren te beschermen. Een mogelijke oplossingsrichting is om in situaties waarin mensen in een afhankelijke positie verkeren, zoals in een ziekenhuis, zorginstelling of gevangenis, wel extra maatregelen te treffen om medisch kwetsbaren te beschermen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van het verplicht dragen van een mondkapje of het inrichten van aparte momenten of ruimtes voor deze groep.[34]

### Post-COVID

Een deel van de mensen die een corona-infectie heeft doorgemaakt kampt met post-COVID, een aandoening waarover rond behandeling en de kans op herstel nog veel onduidelijk is. Het soort klachten en de ernst en de duur van de klachten lopen sterk uiteen, maar voor een deel van de patiënten betreft het een langdurige aandoening met grote impact op het dagelijks leven.[35] Zolang er sprake is van nieuwe besmettingen zal een deel van de infecties leiden tot post-COVID, waardoor een groep mensen extra zorg nodig heeft en niet of slechts gedeeltelijk in staat is om deel te nemen aan de arbeidsmarkt, het onderwijs en het maatschappelijk leven. Dit is op persoonlijk niveau belemmerend voor de kwaliteit van leven en kan op macro-economisch

---

34 Op het niveau van individuele instellingen gebeurt dat al, zie bijvoorbeeld: www.maasstadziekenhuis.nl/alert/informatie-over-onze-coronamaatregelen

35 Een op de acht volgens de meest recente Nederlandse onderzoeken: Ballering et al. 2022; Nivel 2022.

niveau ertoe leiden dat de bestaande arbeidsmarktkrapte verder toeneemt. Het is belangrijk om voldoende aandacht voor deze groep mensen te hebben, te investeren in onderzoek naar oorzaken en mogelijke behandelingen, en adequate voorzieningen te treffen in de vorm van bijvoorbeeld re-integratietrajecten, begeleiding en een passende arbeidsongeschiktheids-voorziening.

### Werken aan herstel

In dit scenario is er ruimte voor herstel, maar de mate waarin dit herstel daadwerkelijk plaatsvindt, verschilt sterk per domein. Mensen vinden snel hun weg terug naar de horeca, maar voor het openbaar vervoer en de cultuurinstellingen verloopt dit moeizamer. Mensen die tijdens de lockdowns minder zijn gaan bewegen, hebben moeite om weer actief te worden. De achterstanden in de hele zorgketen zijn niet zomaar ingelopen. En het onderwijs heeft te maken met leerachterstanden, maar ook met achterstanden in de sociale en psychische ontwikkeling van jongeren. Ook bestaande personeelsproblemen, al dan niet vergroot door extra verzuim en uitval als gevolg van post-COVID, kunnen herstel in de weg staan. Evenals het feit dat veel ondernemers en instellingen hebben ingeteerd op hun vermogen en schulden hebben opgebouwd. Mensen zijn hun bestaanszekerheid verloren en hebben soms moeite om het leven weer op te pakken. Daarnaast heeft de pandemie in bepaalde opzichten geleid tot een blijvende verandering, bijvoorbeeld op het gebied van thuiswerken. In haar beleid dient de overheid realistische verwachtingen te hebben van de mogelijkheden tot herstel en waar nodig coulance te betrachten of extra ondersteuning te bieden.

### Ruimte voor preparedness

In een situatie waarin de acute dreiging voor de meeste mensen is geweken, kan ook het gevoel van urgentie verdwijnen, waardoor er weinig aandacht is voor de voorbereiding op een eventuele hernieuwde opleving van het virus of een andere pandemie. Terwijl, zo wordt in de bijdragen benadrukt, juist in dit scenario de ruimte bestaat om te investeren in pandemische paraatheid. Dan gaat het onder meer om investeringen die de toekomstige wendbaarheid vergroten, waarbij gedacht kan worden aan het aanleggen van buffers of het ontwikkelen van een robuuste digitale infrastructuur. Ook dient wetgeving toereikend te zijn voor verschillende pandemische ontwikkelingen, kan in bredere zin worden ingezet op preventie en is een goede monitoring van het virus van belang.[36] In dit scenario is ook ruimte om in de samenleving aandacht te vragen voor mogelijke ernstigere ontwikkelingen van het virus, zodat men zich daarop kan voorbereiden. Dit is belangrijk voor het vertrouwen en voor het draagvlak voor eventuele maatregelen, mochten deze ernstigere ontwikkelingen zich daadwerkelijk voordoen.

[36] Hier zijn verschillende instrumenten voor beschikbaar, onder andere rioolwatersurveillance, gedragsonderzoek en monitoring van data over bijvoorbeeld bezette bedden of besmettingen in verpleeghuizen. Zie ook: Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883.

Voor een korte video over
Scenario I: Verkoudheid klik hier

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

In dit scenario lijkt er ruimte voor herstel van eerder geleden gezondheidsschade, zoals post-COVID en mentale klachten. Vanwege de schaarste aan personeel is extra inzet hiervoor echter niet zomaar voorhanden. Bovendien is de zorgcapaciteit na coronapieken niet direct terug op het 'oude' niveau. Extra aandacht voor preventie – zowel binnen als buiten de zorg – zal de samenleving meer weerbaar maken tegen eventuele nieuwe coronapieken.

### Post-COVID

Een deel van de COVID-19-patiënten houdt langdurig klachten na het doormaken van een SARS-CoV-2 infectie.[37] De omvang, de risicofactoren en het beloop van post-COVID zijn deels nog onbekend. Vandaar dat onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van post-COVID nodig is voor goede en integrale oplossingen op het gebied van begeleiding, behandeling en re-integratie. Sociale maatregelen zoals verlenging van de re-integratieperiode worden overwogen om mensen niet langdurig te verliezen voor de samenleving.[38]

### Mentale gezondheid en inhalen van uitgestelde zorg

Crisissituaties, zoals de pandemie die is geweest, leiden tot verlies van mentale gezondheid in de samenleving. Denk aan een toename van eenzaamheid bij ouderen als gevolg van lockdowns, toename van angst en depressieve gevoelens onder kinderen en adolescenten, en meer stress en burn-outklachten bij zorgpersoneel. In dit scenario kan de bijbehorende toename van de zorgvraag voor mentale klachten worden opgevangen. Aangezien mentale klachten samenhangen met sociaaleconomische (leef)omstandigheden van mensen, zijn alleen medische oplossingen niet voldoende.[39] Ook worden er sociale maatregelen getroffen die onder andere bestaanszekerheid vergroten, problematische schulden voorkomen en de werkomgeving gezonder maken.

Het inhalen van de opgelopen achterstanden in de zorg vraagt, zeker in tijden van personele krapte, om een scherpe analyse van de beschikbare capaciteit. Overigens hoeft mogelijk niet álle zorg ingehaald te worden.[40] Bovendien kunnen andere manieren van organiseren en spreiden van zorg helpen bij het inhalen van uitgestelde zorg, zoals het waar mogelijk (tijdelijk) verplaatsen van zorg vanuit ziekenhuizen naar zelfstandige behandelcentra (ZBC's) of naar de thuissituatie (zorg op afstand).[41] De landelijke overheid ziet erop toe dat zorgorganisaties en financiers in hun financiële afspraken ruimte creëren voor dergelijke oplossingen. Daarnaast is het versterken van de posities van zorgprofessionals, vrijwilligers en mantelzorgers essentieel (zie het hoofdstuk 'Overkoepelende lessen').

---

37 De WHO (2021) schat dat ongeveer 10-20% van de mensen met COVID-19 na drie maanden nog aanhoudende of nieuwe symptomen ervaart (ongeacht de aanvankelijke ernst van de ziekte).
38 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2022a.
39 VNG 2022; Gezondheidsraad 2022b.
40 Bakx et al. 2020.
41 Zie: www.nza.nl/actueel/nieuws/2022/06/15/meer-nodig-om-wachtlijsten-ziekenhuizen-te-verkorten

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Inzet op herstel

In dit scenario is de inzet van de overheid gericht op herstel van vorige coronagolven, het zorgen voor mensen met post-COVID en het treffen van voorbereidingen op zwaardere scenario's. Het is belangrijk dat Rijk, provincies en gemeenten in overleg treden over hoe de inzet van Rijk en decentrale overheden elkaar kunnen aanvullen en versterken, en dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over wat decentrale overheden voor die inzet nodig hebben.[42] In het sociaal domein betreft deze inzet onder andere het herstel van de mentale gezondheid van met name jongeren, contact met onderwijsinstellingen over onderwijsachterstanden, en ander jeugdbeleid. Het gaat ook over een mogelijk groter beroep op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door mensen met post-COVID en het begeleiden van mensen in hun zoektocht naar nieuw werk. Het bevorderen van de fysieke gezondheid van inwoners kan door sport en beweging te stimuleren, onder andere door sportverenigingen te ondersteunen en voorbereidingen te treffen voor het herinrichten van de openbare ruimte in zwaardere scenario's met het oog op afstand houden en bewegen en sporten in de buitenruimte. Gemeenten en provincies zijn medeverantwoordelijk voor (het herstel van) de culturele infrastructuur, bijvoorbeeld door voorzieningen voor cultuureducatie en amateurkunst beschikbaar te stellen en door cultuurinstellingen en -initiatieven te subsidiëren.
Ten slotte is herstel nodig van de band tussen overheid en burger. Bepaalde groepen voelen zich, mede door de coronamaatregelen, niet meer betrokken bij politiek en samenleving, en hebben het gevoel dat hun stem niet wordt gehoord. Het openbaar bestuur doet er goed aan om het herstel- en vernieuwingsbeleid samen met de samenleving vorm te geven en burgers mee te nemen in de scenario's die in deze studie worden geschetst.[43]

### Reële compensatie van decentrale overheden als houdbaar uitgangspunt

Het coronavirus en de contactbeperkende maatregelen hebben geleid tot afname van inkomsten van gemeenten (uit onder meer parkeerbelasting, toeristenbelasting en reclame-exploitatie) en extra uitgaven (onder andere aan handhaving, afvalinzameling en ondersteuning van sportverenigingen en muziekscholen).[44] Het Rijk heeft met gemeenten afspraken gemaakt over de compensatie hiervan.[45] In dit scenario blijft de reële compensatie van decentrale overheden een houdbaar en wenselijk uitgangspunt. De aanpak waarbij misgelopen inkomsten en extra uitgaven worden vastgesteld op basis van onafhankelijk onderzoek werkt naar behoren, maar als de financiële impact van corona beter voorspelbaar wordt, is een uitkering op basis van vaste maatstaven ook voorstelbaar. Ook is het belangrijk om onderzoek te doen naar de structurele gevolgen van de coronapandemie voor taken van decentrale overheden, zoals de jeugdzorg of de Wmo. Deze gevolgen zouden aanleiding kunnen geven tot meer structurele aanpassingen van de financiële interbestuurlijke afspraken daarover.

---

42 Voor meer toelichting op de specifieke maatregelen, zie de andere bijdragen in dit scenario.
43 Zie ook DG Samenleving en COVID-19 2021: 33.
44 Andersson Elffers Felix 2021.
45 Kamerstukken II, 2019/2020, 35 420, nr. 43; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.

## WETGEVING

*Raad van State*

### Oók een wet als maatregelen niet nodig zijn

Om eventuele nieuwe oplevingen van het coronavirus op effectieve wijze het hoofd te kunnen bieden, is wet- en regelgeving nodig. De Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 en de algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen die op die wet waren gebaseerd – en die de grondslag vormden voor de meeste maatregelen – zijn met ingang van 20 mei 2022 komen te vervallen.[46] Het is echter onzeker hoe (de verspreiding van) het virus zich in de toekomst zal ontwikkelen. Vanwege de grote nadelen die kleven aan spoedwetgeving zal daarom een nieuwe wet moeten worden opgesteld.[47] Deze wet zou moeten voorzien in grondslagen voor maatregelen (of clusters van maatregelen) die in elk van de geschetste scenario's bruikbaar zijn. Dat impliceert dat per scenario moet worden geïnventariseerd aan welke maatregelen behoefte bestaat. Die maatregelen kunnen in de wet worden neergelegd, met dien verstande dat ze daarmee niet meteen toe te passen zijn. Voor de daadwerkelijke toepassing is inwerkingstelling van de benodigde maatregelen bij afzonderlijk besluit noodzakelijk. Vanuit het oogpunt van democratische legitimatie moet de betrokkenheid van het parlement vooraf worden doordacht en vastgelegd. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat snel moet kunnen worden gehandeld. De systematiek van het staatsnoodrecht kan behulpzaam zijn bij verdere doordenking van de vormgeving van de wet. Op deze manier zou een nieuwe wet dus het karakter van een gereedschapskist hebben: deze bevat zo veel mogelijk instrumenten waaraan in de verschillende scenario's behoefte kan bestaan. Zijn maatregelen niet nodig om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan, dan blijven ze 'in de kist' en gelden dus niet. Als ze wél nodig zijn, wordt besloten ze 'uit de kist' te halen. Wanneer de omstandigheden waarvoor ze zijn geactiveerd zich niet langer voordoen, worden ze weer teruggelegd: het is immers van belang dat tijdelijke, specifieke coronamaatregelen niet normaliseren en dus niet steeds moeten gelden.

### Specifieke maatregelen in het verkoudheidsscenario?

Inwerkingstelling van specifieke maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan, is in dit scenario naar alle waarschijnlijkheid niet nodig. Het maatschappelijk leven kan zo veel mogelijk doorgang vinden als vóór corona het geval was. De 'gereedschapskist' kan dus dicht blijven. Om eventueel verzuim in goede banen te leiden, lijken afspraken binnen de sectoren voldoende, bijvoorbeeld over de mogelijkheid tot thuiswerken. Adviezen vanuit de overheid om hygiënemaatregelen (regelmatig handen wassen, hoesten en niezen in de elleboog) in acht te nemen, kunnen eveneens bijdragen aan het tegengaan van snelle verspreiding van het virus. Bindende, wettelijke regels zijn in dit scenario vermoedelijk echter niet aan de orde.

---

[46] Niet alle wet- en regelgeving die vanwege de coronapandemie is opgesteld, is komen te vervallen. Zo is bijvoorbeeld de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid nog van kracht. Nog geldende wet- en regelgeving zou in het kader van de nieuw op te stellen wet moeten worden geïnventariseerd. Deze kan al dan niet bij de totstandkoming van de nieuwe wet worden betrokken en/of (daarna) vervallen worden verklaard.

[47] Daaraan wordt gewerkt. Een voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel wordt op korte termijn bij de Tweede Kamer ingediend. Het betreft een eerste tranche.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

### Het recht op gezondheid van kwetsbaren kan maatregelen vereisen

In dit scenario lijkt het vanuit medisch-virologisch perspectief niet noodzakelijk voor de overheid om vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen. Toch is het denkbaar dat de overheid alsnog maatregelen moet nemen op basis van de positieve verplichting die voortvloeit uit het recht op gezondheid van (kwetsbare) personen en groepen. Behalve de verplichting om zo min mogelijk mensenrechten van burgers te beperken (een zogenoemde negatieve verplichting), rusten op de overheid ook positieve verplichtingen. Dat houdt in dat de overheid juist maatregelen moet nemen om een mensenrecht te verzekeren of te realiseren. Het recht op gezondheid is neergelegd in artikel 22 van de Grondwet en in verschillende internationale verdragen.[48] Deze artikelen dwingen boven alles de overheid om op te treden tegen gezondheidsbedreigingen en om epidemieën te voorkomen. Zo heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten benadrukt dat in tijd van een pandemie de hoogste prioriteit moet worden gegeven aan de bescherming van de gezondheid in beleid en regelgeving.[49]

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over het uitsluitende effect van de getroffen overheidsmaatregelen voor personen die zich daaraan niet wilden of konden conformeren, maar het is belangrijk om te beseffen dat het niet-treffen van beschermende maatregelen net zo goed een maatschappelijke tweedeling veroorzaakt. Daardoor worden immers mensen die vanwege een zwakkere gezondheid of onderliggende kwalen een groter risico lopen op ernstige gevolgen van besmetting, min of meer gedwongen om zich, ter bescherming van zichzelf, te onthouden van deelname aan het maatschappelijk leven (vanwege een gebrek aan binnen het maatschappelijk leven getroffen beschermende maatregelen). Ook het principe van non-discriminatie, dat in alle mensenrechtenverdragen verankerd is, vergt nu juist dat bij het maken van beleid en het ontwerpen van maatregelen ter bescherming van de gezondheid bijzondere aandacht wordt besteed aan kwetsbare personen en groepen binnen de samenleving. Die bijzondere aandacht kan met zich meebrengen dat van de rest van de samenleving iets grotere opofferingen in de zin van vrijheidsbeperkingen worden verlangd.

### De kwalificatie van post-COVID

Het College adviseert om post-COVID juridisch te kwalificeren als chronische ziekte. Daardoor valt het binnen de werkingssfeer van de gelijkebehandelingswetgeving. Die wetgeving verbiedt discriminatie in horizontale situaties zoals een arbeidsrelatie of bij het aanbieden van goederen of diensten. Door deze juridische kwalificatie worden mensen met post-COVID bijvoorbeeld beschermd tegen ontslag op grond van de gevolgen van hun chronische ziekte. Een dilemma daarbij is dat het verloop van post-COVID erg lastig te voorspellen is. Er zal dus een afbakening moeten komen wanneer iemand in aanmerking komt voor de diagnose post-COVID. Dit zal moeten worden beoordeeld op basis van wetenschappelijke en medische inzichten.

---

48 Zoals artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) 1996 en artikel 12 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) 1976.

49 Raad van Europa 2021.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

Internationaal dient de aanpak in het verkoudheidsscenario en het griep+-scenario in feite hetzelfde te zijn, omdat de impact en de manier van samenwerken voor beide scenario's flinke overlap hebben. In deze scenario's verandert er weinig wezenlijks aan bestaande internationale verhoudingen, waarin epidemieën min of meer beheersbaar zijn gebleven door internationale samenwerking van de afgelopen 30 jaar.[50] Wel heeft de pandemie de ongelijkheid tussen en binnen landen verder vergroot.[51] De aanpak in beide scenario's valt te onderscheiden in het meer generieke punt van internationale samenwerking en enkele meer specifieke kwesties. Hier bespreekt de AIV het eerste punt; het tweede komt aan de orde bij het griep+-scenario.

Nu COVID-19 min of meer onder controle lijkt, is een van de grootste risico's dat internationaal een *business as usual*-benadering gekozen wordt. Vanwege andere pandemische en gezondheidsrisico's moeten we oppassen dat er niet een misplaatst gevoel van controle ontstaat waarbij verdere internationale samenwerking in het kader van *One Health* en *Health in all Policies*, inzet op het brede welvaartsprincipe en aanpak van meer structurele determinanten van epidemieën (bv. rond intensieve veehouderij, biodiversiteitsverlies en klimaatverandering) achterwege blijven. De *One Health*-benadering stelt het inzicht centraal dat gezondheid van mensen, dieren, ecosystemen en natuur samenhangt. De *Health in all Policies*-benadering zet aan tot het opnemen van gezondheidsoverwegingen in beleidsvorming van andere relevante sectoren, zoals macro-economisch beleid, transport, landbouw, landgebruik, huisvesting, sociale zekerheid, openbare veiligheid en onderwijs. De Nederlandse diplomatie kan hierbij een proactieve en ondersteunende positie innemen. Het is gewenst een open, brede blik te hebben voor de noodzaak van internationale verdeling van publieke goederen (bv. zorgpersoneel, gezondheidsonderzoek, essentiële medicijnen), aandacht voor ongelijkheid en rechtvaardigheidsvraagstukken en versterking van zorgsystemen en capaciteit (bv. lokale productie van vaccins) buiten Europa. Het vertrouwen in solidariteit binnen de EU door derde landen heeft tijdens de afgelopen pandemie een aardige deuk opgelopen (o.a. door vaccinnationalisme en het debat over patentenrecht) en dient hersteld te worden. Dit kan door multilaterale samenwerking te vergroten en de groeiende gezondheidsnoden in lage- en midden-inkomenslanden te erkennen.[52] Nederland kan via ontwikkelingssamenwerking bijdragen aan het versterken en financieren van de basiscapaciteit van zorgsystemen wereldwijd om epidemische risico's het hoofd te bieden. Het regelgevend kader hiervoor zijn de *International Health Regulations* (IHR) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).[53] Daarnaast dienen bestaande internationale afspraken en verdragen zoals de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) gerespecteerd en ingevuld te worden. De maatregelen die hierna in het griep+-scenario worden besproken, moeten ook in dit scenario aandacht krijgen.

---

50 Tot nu toe bleken eerdere pandemische risico's (zoals HIV/Aids en Ebola) voor Europa, maar ook grotendeels daarbuiten, beheersbaar – in die zin dat handel, veiligheid en economische relaties niet langdurig verstoord werden

51 Balfour et al. 2022.

52 Van de Pas et al. 2022.

53 WHO (2005), beschikbaar op: www.who.int/publications/i/item/9789241580410

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Bedrijfsleven

De verwachting is dat de economische dynamiek na de vorige golven vanzelf weer op gang komt na het afbouwen van de maatregelen, al zijn er wel verschillen in het tempo waarin dat gebeurt. Terwijl het openbaar vervoer, theaters en bioscopen bijvoorbeeld nog moeite hebben om hun publiek terug te krijgen, is de weg naar de horeca en festivals snel weer gevonden. Mogelijk heeft de pandemie bij bepaalde groepen tot blijvend andere keuzes geleid, waaraan bedrijven en sectoren zich moeten aanpassen. Dit zal op termijn blijken. Bedrijven moeten schulden gaan terugbetalen. Er zijn bedrijven die met belastingschulden kampen. Faillissementen liggen nog steeds op een relatief laag niveau,[54] maar de verwachting is dat dit zal oplopen tot meer 'normale' waardes. Er is de gebruikelijke frictiewerkloosheid.[55]

### Huishoudens

Hybride werken is normaal geworden voor ongeveer de helft van de werkende beroepsbevolking.[56] Na afschaffing van de maatregelen werkt een werknemer gemiddeld 6,5 uur per week vanuit huis.[57] Dit is een verdubbeling ten opzichte van wat vóór COVID-19 gebruikelijk was. Werkenden die met het ov naar en van werk reizen, hoger opgeleiden en mensen met een managementfunctie werken bovengemiddeld vaak vanuit huis. Op basis van de Wet werken waar je wilt kan elke werknemer een verzoek bij de werkgever indienen om thuis te werken.[58] Het arbeidsaanbod krimpt licht door post-COVID-patiënten die arbeidsongeschikt raken, als het aantal COVID-19-gevallen beperkt blijft.[59] Daarnaast kan het arbeidsaanbod dalen door een hoger ziekteverzuim. Mensen melden zich wat eerder en langer ziek dan voor COVID-19 het geval was. Op macroniveau leidt dit naar verwachting niet tot substantiële veranderingen in het consumptieniveau of tot extra problemen op de arbeidsmarkt.

### Overheid

Er komt een arbeidsongeschiktheidsregeling voor post-COVID-patiënten met mogelijke re-integratietrajecten, gefinancierd door de overheid. Verder is er geen reden voor specifiek beleid gericht op COVID-19. Wel kan de overheid voorbereidingen treffen om beter voorbereid te zijn op een zwaarder scenario, zie het hoofdstuk 'Overkoepelende lessen'.

---

54 CBS 2022.
55 Frictiewerkloosheid is kortdurende werkloosheid die ontstaat bij het zoeken naar werk of het wisselen van baan.
56 Planbureau voor de Leefomgeving 2021: 43.
57 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid 2022: 2. Het aantal uren is berekend op basis van alle werkenden.
58 Het wetsvoorstel is op 5 juli 2022 aangenomen door de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer ook akkoord is, treedt de wet in werking. Zie ook SER 2022a: 42.
59 Uit een eerste analyse van WIA-beoordelingen van cliënten met coronaklachten als hoofddiagnose sinds het begin van de pandemie tot en met mei 2022 blijkt dat de WIA-toekenningen aan mensen met hoofddiagnose corona in 2022 ongeveer 3% van de totale WIA-instroom bedragen.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Het virus heeft geen invloed meer op hoe, waar en wanneer onderwijs wordt gegeven. Onderwijsinstellingen zijn fysiek open, inclusief stage en praktijkleren. Publieke waarden bij onderwijs, zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid, zijn niet meer in het geding door de pandemie. Dit geldt ook voor fundamentele rechten zoals het recht op onderwijs.
Toch is het onderwijs niet precies hetzelfde als vóór maart 2020. Positief ervaren innovaties en gedragsveranderingen uit coronatijd werken door en worden geïmplementeerd. Onderwijsinstellingen hebben bovendien nog te maken met hoger ziekteverzuim onder leerlingen, studenten en personeel als gevolg van post-COVID.

### Kwaliteit en wendbaarheid

Onderwijsinstellingen werken gericht aan herstel van de gevolgen van de coronatijd. De overheid ondersteunt dit door financiële middelen beschikbaar te stellen en kennis over bewezen effectieve interventies te delen (Nationaal Programma Onderwijs). Herstel betreft zowel opgelopen leerachterstanden als de sociale, emotionele en psychische impact van de pandemie, waaronder de leermotivatie van leerlingen en studenten.[60] Scholen en instellingen herstellen proactief het contact met leerlingen en studenten die van de radar zijn verdwenen. Herstel en investeren gaan in dit scenario hand in hand.[61] Overheid en onderwijsinstellingen moeten met een kwaliteitsagenda structureel investeren in opgaven waarmee het onderwijs al lange tijd kampt, zoals het lerarentekorten, de kansenongelijkheid en aanpassing aan de veranderende arbeidsmarkt, evenals maatschappelijke ontwikkelingen zoals de digitale transitie en duurzaamheid.[62]

Daarnaast is het zaak dat onderwijs en overheid werken aan een wendbaarheidsagenda voor de lange termijn. Denk aan de wijze van afname van centrale examens, overgangen in het stelsel, de sociale functie, speciaal onderwijs en praktijkleren in het beroepsonderwijs.[63] Hiermee moet het onderwijs meer schokbestendig worden gemaakt voor een volgende pandemie of andere crisis. Wendbaarheid vraagt om buffercapaciteit, bijvoorbeeld in gebouwen, *devices* en specialistische kennis en vaardigheden. Ook de ventilatie van onderwijsgebouwen vergt aandacht. Voor de wendbaarheid houdt de overheid een kennis- en ondersteuningsplatform in stand.[64]

### Onderwijs en arbeidsmarkt

De impact van de pandemie op de arbeidsmarkt is beperkt. Bestaande uitdagingen rond stagemogelijkheden, Leven Lang Ontwikkelen en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vragen om blijvende aandacht.

---

60 Platform Perspectief Jongeren 2022; RIVM, Trimbos-instituut en GGD GHOR Nederland 2021; Gezondheidsraad 2022b: 20-21, 26-27; Inspectie van het Onderwijs 2022: 19-30; OESO 2021: 4.
61 Onderwijsraad 2021.
62 Onderwijsraad 2020; OESO 2022.
63 Onderwijsraad 2020.
64 Onderwijsraad 2020.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Gezondheid, welzijn en veiligheid

In dit stadium zijn er relatief weinig ingrijpende gevolgen voor justitiabelen. De dagelijkse praktijk blijft grotendeels intact: er is sprake van een volledig dagprogramma, er zijn mogelijkheden om bezoek te ontvangen, behandeltrajecten kunnen worden voortgezet en justitiabelen die daarvoor in aanmerking komen, kunnen met verlof. Desondanks kan dit scenario (grote) gevolgen hebben voor fysiek kwetsbare justitiabelen. Voor hen brengt een besmetting mogelijk wel risico's met zich mee. Daarom moet de instelling nadenken over mogelijke maatregelen om fysiek kwetsbaren te beschermen: op welke manier kan een toegankelijk en veilig aanbod voor fysiek kwetsbaren in geslotenheid worden gecreëerd? Denk hierbij aan mogelijkheden om fysiek kwetsbaren op een apart moment te laten luchten, op een apart moment arbeid te laten verrichten of op een alternatieve manier onderwijs te laten volgen. Ook moeten ruimtes coronaproof kunnen worden ingericht, zodat fysiek kwetsbaren afstand kunnen houden als zij dit wensen. Wanneer er toch besmettingen plaatsvinden of wanneer justitiabelen kampen met post-COVID-verschijnselen, moeten er voldoende professionals – zoals zorgmedewerkers en fysiotherapeuten – beschikbaar zijn om behandeling en herstel mogelijk te maken, wat met de krapte op de arbeidsmarkt binnen het justitieveld een uitdaging is.

### Ziekteverzuim en personeelstekort

Als personeel ziek wordt van het coronavirus of uitvalt of wegblijft vanwege post-COVID-verschijnselen, heeft dit een direct effect op de werkdruk en kan de uitvoering van het reguliere programma onder druk komen te staan. Ten aanzien van het personeel en de tekorten die er zijn, rijst de vraag hoe ziekteverzuim kan worden opgevangen. Het is van belang een flexibel werkrooster in te richten en een draaiboek gereed te hebben voor deze situatie.

### Aandacht voor (basis)adviezen

In dit scenario – en alle daaropvolgende scenario's –moet worden ingezet op maatregelen om fysiek kwetsbaren te beschermen, zowel justitiabelen als personeelsleden. Het is daarbij van belang om aandacht te besteden aan de basisadviezen (bv. regelmatig handen wassen, en hoesten en niezen in de elleboog), het geven van goede voorlichting over coronavaccinaties en eventueel de maatregel van voldoende afstand houden. De communicatie hierover moet dusdanig worden ingericht dat die aansluit bij de beleving van de justitiabele, waardoor de inhoud voor iedere justitiabele toegankelijk en begrijpelijk is. Zo dient niet alleen schriftelijk gecommuniceerd te worden over de vaccinatiemogelijkheden en basisadviezen, maar dient men ook in gesprek te gaan met de gedetineerdencommissie[65] of met de cliëntenraad.

---

[65] De gedetineerdencommissie is een afvaardiging van een aantal justitiabelen die de hele populatie in een instelling vertegenwoordigen.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen

Een gezonde leefstijl is van belang voor de volksgezondheid. Sport en bewegen zijn onderdeel van die gezonde leefstijl en helpen om niet alleen de fysieke, maar ook de mentale en sociale gevolgen van de pandemie te voorkomen en te beperken.[66] Gebleken is dat sporters die tijdens de lockdowns zijn afgehaakt, moeite hebben om weer actief te worden. Vooral jongeren en mensen met een lagere sociaaleconomische status of een slechtere gezondheid zijn gestopt, terwijl voldoende bewegen bij deze groepen al een aandachtspunt was.[67] Er zijn grote achterstanden, ook in motorische vaardigheden en zwemvaardigheid van kinderen[68], die de sportbranche en het onderwijs in het verkoudheidsscenario samen moeten wegwerken. Om ook mensen met een chronische aandoening, onder wie mensen met post-COVID, zo fit mogelijk te krijgen, is herstelzorg inclusief beweegzorg nodig.[69]

### Topsport en evenementen

Topsporters bereiden zich voor op evenementen en competities, in Nederland en internationaal. Zij nemen daarbij – zelf of in teamverband – de benodigde voorzorgmaatregelen. Bezoekers zijn welkom bij wedstrijden en evenementen met inachtneming van de basisadviezen. De evenementensector organiseert de uitgestelde evenementen van de afgelopen jaren: zowel topsport- als breedtesportevenementen, zoals de Nijmeegse Vierdaagse of marathons. Mogelijk leidt het terugbetalen van NOW-gelden (tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid), de inning van vouchers door bezoekers (van wedstrijden en evenementen die eerder niet zijn doorgegaan) en de uitgestelde terugbetaling van belastingen tot financieringsproblemen bij evenementenorganisatoren, waaronder ook de betaald-voetbalorganisaties. Gelet op de onzekere toekomst en de lange aanlooptijd die nodig is, zullen minder evenementenorganisatoren bids uitbrengen op toekomstige EK's en WK's. Het bedrijfsrisico is te groot. Evenementen zullen worden georganiseerd in die landen waar de overheid de branche steunt.

### Sportbranche en overheid

Sportbranche en overheden zorgen samen voor de fijnmazige sportinfrastructuur die Nederland rijk is. Om Nederland weer in beweging te brengen en de fitheid en weerbaarheid van de bevolking te verbeteren, moeten zij de handen ineenslaan.[70] Sport- en beweegvoorzieningen zullen moeten openblijven en daarom worden gerekend tot essentiële dienstverlening (Wet publieke gezondheid). Een groot deel van de sportaanbieders is echter nog aan het herstellen van de afgelopen jaren: de terugloop in het aantal sporters, de uitgestelde betaling aan de Belastingdienst en de toegenomen energielasten vormen vooral voor binnensporten en commerciële sportaanbieders een groot vraagstuk. Dit leidt mogelijk tot faillissementen of een hogere prijs voor sport, waarmee de drempel om te sporten juist hoger wordt.

---

66 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2018.
67 Pulles et al. 2021; RIVM 2022.
68 Vrieswijk et al. 2022; Hollander en Hoekman 2022.
69 Beweegzorg kan worden geleverd door fysiotherapeuten of gespecialiseerde fitnesscentra.
70 Nederlandse Sportraad 2020.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Van creatie tot publiek

De eerste coronajaren hebben een zware impact gehad waarvan de sector moet herstellen. Daar is in dit scenario ruimte voor. Dit herstel betreft de kunstinstellingen, maar ook cultuureducatie in het onderwijs, de amateursector en lokale media die hun advertentie-inkomsten hebben zien afnemen. Het bezoek aan culturele instellingen blijft nog een tijd achter. Mensen moeten weer wennen aan het feit dat het weer kan en ouderen blijven nog voorzichtig. Media kunnen hier een positieve bijdrage aan leveren. Ook internationaal publiek blijft nog weg. Er is een stuwmeer aan tentoonstellingen, voorstellingen en andersoortige producties die de afgelopen jaren wel zijn voorbereid, maar niet ten uitvoer zijn gebracht. Er wordt dus veel van het al geproduceerde aanbod gepresenteerd, wat ten koste kan gaan van de nieuwe aanwas en de ontwikkelruimte voor nieuw en opkomend talent. Naast herstel is het van belang dat de sector investeert in *preparedness*: van goed werkende ventilatie tot de ontwikkeling van een robuuste digitale infrastructuur waar kunst- en cultuurinstellingen gebruik van kunnen maken. Ook moet worden nagedacht over manieren waarop kwetsbare groepen toch op een veilige manier kunst- en cultuuruitingen kunnen blijven bezoeken.

### Arbeidsmarkt

Zoals de hele samenleving heeft ook de cultuursector te maken met hardnekkige personeelstekorten (onder meer technici en horecapersoneel). Tegelijkertijd blijft voor veel culturele zzp'ers de situatie in de sector onzeker. Velen werken met veel passie tegen slechte arbeidsvoorwaarden. Voorafgaand aan de pandemie zagen verschillende codes het licht om goed bestuur, eerlijke arbeidsvoorwaarden en een structurele verankering van diversiteit en inclusie in de sector te stimuleren.[71] Toepassing van deze codes stelt instellingen soms voor lastige afwegingen, maar zijn nodig om de sector wendbaarder en weerbaarder te maken. Meer structurele aandacht voor aanvullend cultuur-educatief aanbod op scholen door hiervoor opgeleide professionals, zoals de huidige Beroepskunstenaars in de Klas (BIK), zou kunnen bijdragen aan de doelen om alle kinderen met cultuur in aanraking te laten komen, zzp'ers in de culturele sector een vaster inkomen te bieden en het grote personeelstekort in het onderwijs wat te verlichten.

### Financiering

Veel culturele instellingen zijn door de coronacrisis hard geraakt en zijn financieel kwetsbaar. Het ontbreken van reserves in combinatie met oplopende inflatie maakt het voor veel instellingen ingewikkeld om financieel weer gezond te worden. Het subsidiebeleid zou daarom nog een tijd coulant moeten zijn voor instellingen die hun beoogde bezoekersaantallen of aantallen speelbeurten of tentoonstellingen niet halen.

---

[71] Het gaat om de Governance Code Cultuur 2019, de Fair Practice Code en de Code Diversiteit & Inclusie.

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit

De coronarestricties zijn verdwenen: alles kan en mag. Burgers hebben daarbij individuele keuzevrijheid: er worden geen offers gevraagd voor het collectief. Toch zijn er wel degelijk collectieve problemen die samenhangen met de pandemie: er zijn capaciteitsproblemen en er is een gevoel van druk en overspannenheid. Het is alleen de vraag of een beroep op de solidariteit van burgers om de druk te verlichten goed wordt ontvangen. Burgers zijn klaar met het virus en willen het graag vergeten. Een belangrijk deel van de samenleving viert de afwezigheid van het virus als bevestiging van hun (oorspronkelijke) idee dat corona überhaupt niet ernstig was. Personeelstekorten stellen de burger niet alleen op de proef als consument, maar zeker ook als patiënt, woningzoekende of werknemer. Door de politieke dynamiek en de heersende medialogica voelen veel Nederlanders zich onvoldoende gerepresenteerd of zijn daardoor gefrustreerd, en sommige mensen haken af.[72] In dit scenario is het cruciaal om manieren te vinden om burgers te betrekken bij beslissingen die genomen moeten worden rondom *preparedness*.[73] De overheid heeft daarbij idealiter een open, lerende houding, organiseert bijvoorbeeld burgerfora, is continu in gesprek met sectoren en schept duidelijkheid over wie wat wanneer bepaalt.[74] Een ingewikkeld vraagstuk is de omgang met de grote verschillen van inzicht binnen de samenleving over de mate van ernst van het virus en de betrouwbaarheid van de overheid.

### Kwetsbaarheid

Voor de meeste mensen gaat het leven gewoon door. Toch zijn er ook groepen in de samenleving die mede als gevolg van de pandemie een kwetsbare positie innemen. Denk aan mensen met een chronische ziekte of met een lichte verstandelijke beperking (LVB) (1,1 miljoen). Maar ook mensen die bang zijn om corona op te lopen, patiënten die wachten op inhaalzorg, daklozen (32.000) en het toenemende aantal potentieel werkende armen (1,2 miljoen).[75] Deze groepen kampen met verschillende soorten kwetsbaarheden, die dus een andere aanpak vergen. Daarbij helpt het om bij het herstel in deze herstelfase onderscheid te maken tussen mensen die kwetsbaar zijn voor het virus zelf (bv. chronisch zieken en ouderen) en mensen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de maatregelen tegen het virus (kinderen, jongeren, mensen met een beperking). Het is noodzakelijk om medisch kwetsbaren oplossingen aan te reiken om te kunnen blijven meedoen aan de samenleving[76] en daarbij ook hun fysieke en sociale veiligheid te garanderen. Denk bijvoorbeeld aan het faciliteren van treincoupés waar mensen wel anderhalve meter afstand kunnen houden en een mondkapje dragen. Ook voor werkenden die kampen met post-COVID is het van belang om ruimhartig te zijn en te zorgen voor een compensatieregeling.[77]

---

72 De Voogd en Cuperus 2021.
73 Rovers 2022.
74 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020a; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020b.
75 CBS.nl; CPB 2020.
76 De Groot et al. 2022.
77 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2022a.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Continuïteit van onderzoek en innovatie

Onderzoek en innovatie kunnen zonder grote beperkingen doorgaan. Er is ruimte voor herstel en inlopen van vertragingen in het onderzoek en voor bezinning op de manier van wetenschapsbeoefening: welke langetermijndoelen streven we na, hoe kunnen we wetenschap als teamprestatie organiseren en hoe kunnen we verantwoord gebruikmaken van digitale technologieën? Universiteiten dienen werk te maken van een slimmer academisch jaar[78] met meer ruimte voor herstel van effecten van de pandemie en voor vernieuwing. Wetenschapsfinanciers moeten zoeken naar een manier van financieren die minder strikt tijdsgebonden is. Ze kunnen een COVID-19-impactverklaring opnemen in subsidieaanvragen, verlengingsregelingen invoeren en een plan ontwikkelen voor hoe ze de negatieve impact van corona laten meewegen in de beoordeling van de onderzoeker. Kennisinstellingen kunnen, met budget vanuit de overheid, zorgen voor verlengingen in aanstellingen en kunnen prestatieafspraken voor beginnende wetenschappers proportioneel aanpassen zodat zij niet vastlopen in hun loopbaanontwikkeling.

### Focus in onderzoek en innovatie

Er is meer ruimte voor niet coronagerelateerd onderzoek en voor meer fundamenteel onderzoek, omdat dit onontbeerlijk bleek tijdens de pandemie. De overheid dient te investeren in onderzoek naar de medische en sociaaleconomische langetermijneffecten van COVID-19. Meer multidisciplinaire kennis is noodzakelijk, omdat blijkt dat meervoudige afwegingen nodig zijn bij de aanpak van een pandemie. Inzichten uit gedragswetenschappelijk onderzoek kunnen beter benut worden in beleid, voor COVID-19 en voor andere maatschappelijke vraagstukken. Tijdens de pandemie zijn onderzoeks- en innovatieprocessen soms sneller en efficiënter gegaan. Kennisinstellingen, bedrijven en overheid kunnen zorgen voor consolidatie van de geleerde lessen en deze inzetten.

### Samenwerking en kennisdeling

Herbezinning van de optimale mix van fysiek, online en hybride werken is nodig. Online werken levert kostenbesparingen en milieuwinst op. Netwerken, creativiteit en diepgaande kennisuitwisseling profiteren van fysieke ontmoeting. Door hybride werkvormen kan iedereen meedoen, inclusief onderzoekers die kwetsbaar zijn of uit regio's en landen komen met minder reismogelijkheden. Wetenschappelijke vooruitgang versnelt, doordat met open access-toepassingen en voorlopige publicaties data en kennis sneller worden gedeeld. Wetenschappers, kennisinstellingen en financiers moeten zich bezinnen op hoe onderzoeksresultaten sneller, maar met waarborging van kwaliteit gedeeld kunnen worden. Zij dienen werk te maken van de ontwikkeling van een FAIR[79]-gebaseerd data-ecosysteem voor wetenschap en innovatie.

---

[78] Zie De Jonge Akademie (2021) voor toelichting en aanbevelingen.

[79] FAIR data zijn data die voldoen aan de principes van vindbaarheid, toegankelijkheid, interoperabiliteit en herbruikbaarheid.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelstelling

De nadruk ligt op gezondheidspreventie en voorbereiding op een eventueel ernstiger scenario. Het doel is om burgers bewust te maken van het belang van geldende adviezen en het belang van een gezonde leefstijl om de weerstand tegen infecties te vergroten. Aandacht kan worden gevraagd voor mogelijk ernstigere scenario's in de toekomst (mentale voorbereiding).

### Maatregelen en adviezen

In elk scenario geldt dat de bereidheid om basisadviezen op te volgen en eventuele maatregelen na te leven kan worden vergroot door in doelgroepspecifieke communicatie aan te geven waarom dit persoonlijk en algemeen maatschappelijk nodig, effectief en uitvoerbaar is. Daarnaast kan beroep worden gedaan op maatschappelijke en sociale normen om medisch kwetsbaren te beschermen. Omdat mensen gedrag vaker uitvoeren naarmate het gemakkelijker en laagdrempeliger is, is het van belang dat met behulp van gedragsinterventies de maatregelen zo veel mogelijk worden gefaciliteerd. Bijvoorbeeld, men zal bij klachten vaker een zelftest doen als deze op veel locaties gratis beschikbaar zijn en als wordt gestimuleerd deze thuis op voorraad te hebben. Verder is het raadzaam dat burgers in staat worden gesteld hun leefstijl te verbeteren, omdat dit een voorspellende factor is voor een ernstiger ziekteverloop en ziekenhuisopname (en mogelijk daarmee ook voor post-COVID). Ontwikkeling en uitvoering van dit beleid ligt bij alle overheden (landelijk, lokaal, bv. GGD's en eerste lijn) en sectoren.

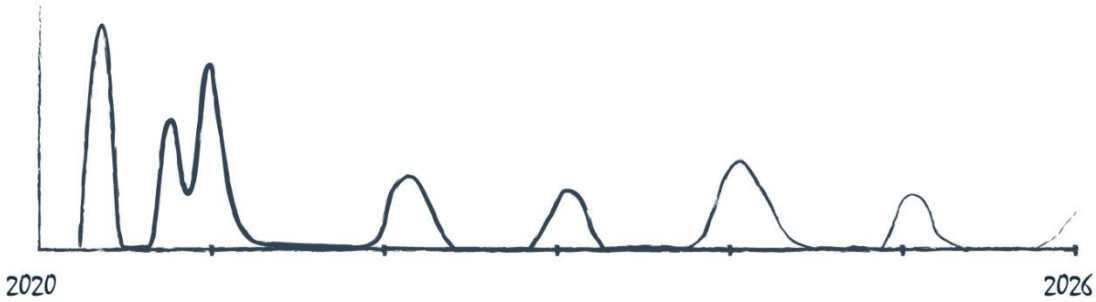
### Vaccinatiebeleid

De drie pijlers van een goed vaccinatiebeleid zijn: adequaat informeren, ondersteunen bij de keuze, en faciliteren. Dit houdt in: actuele en begrijpelijke informatie over de mogelijkheid van vaccineren en over het nut en de bijwerkingen, met bijzondere aandacht voor moeilijk bereikbare groepen, (digitaal) laaggeletterden en kwetsbare groepen. Voor mensen die zich willen laten vaccineren is het van belang vaccineren zo veel mogelijk te faciliteren (bv. zowel op afspraak als met vrije inloop, dichtbij, met ruime openingstijden). Het is belangrijk om ook in dit scenario de optie van vaccinatie te blijven bieden voor de ervaren keuzevrijheid.

### Vertrouwen in beleid en draagvlak

Vertrouwen en draagvlak zijn belangrijk voor effectief beleid en voor het opvolgen van adviezen en maatregelen. Deze periode kan worden gebruikt om vertrouwen te behouden, dan wel terug te winnen. Dit is belangrijk voor het draagvlak voor actuele en eventuele toekomstige maatregelen. Het vertrouwen hangt samen met de mate waarin burgers denken dat de overheid consistent en transparant beleid voert, voorbereid is op ernstigere scenario's, en met de mate waarin zowel sectoren als burgers in besluitvorming worden meegenomen. Als voorbereiding op ernstigere scenario's is het van belang een breedgedragen en snel schakelende advies- en communicatiestructuur te ontwikkelen en onderzoek te doen naar effectieve gedragsinterventies en communicatiestrategieën (vergroten van expertise), met name gericht op groepen met grotere bezwaren tegen maatregelen en op moeilijk bereikbare groepen (bv. laaggeletterden of mensen met een lichte verstandelijke beperking).

# SCENARIO II: GRIEP+



## SCENARIO II: GRIEP+

In dit scenario krijgen we te maken met jaarlijkse oplevingen van COVID-19. Er zit een zekere regelmaat en voorspelbaarheid in deze oplevingen, hoewel de piek het ene jaar hoger kan zijn of later kan beginnen dan in het andere jaar. De reden is dat de ernst van de variant, het gedrag van mensen en de werkzaamheid van de bestaande immuniteit per jaar kunnen verschillen. Deze piek komt boven op of naast de 'normale' griepgolf. Bij besmetting hebben de meeste mensen een mild tot matig ziekteverloop. Door herhaalde blootstelling bouwen zij immuniteit op. Mensen uit kwetsbare groepen (bv. mensen met andere medische aandoeningen of een hoge leeftijd) hebben een verhoogd risico op een ernstig ziektebeloop van COVID-19, met ziekenhuisopname of overlijden tot gevolg. Om de impact van COVID-19-pieken zo veel mogelijk te dempen, zullen specifieke groepen, zoals medisch kwetsbaren en zorgpersoneel, jaarlijks een COVID-19-vaccinatie aangeboden krijgen, zoals dat ook nu het geval is voor de griep.[80]

In de zomer kan het leven grotendeels doorgaan, terwijl mensen in de winter hun gedrag aan de aanwezigheid van het virus zullen aanpassen.[81] Het herstel van diverse sectoren is lastiger, omdat in het coronapiekseizoen steeds opnieuw een golf van besmettingen moet worden opgevangen – met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Tijdens een coronapiek worden maatregelen overwogen (bv. mondkapjes dragen, afstand houden en voornamelijk thuiswerken). Maar ook zonder overheidsmaatregelen zal er een sterk seizoenseffect zijn, omdat mensen hun gedrag aanpassen aan de nieuwe realiteit. De voorspelbaarheid van de golven betekent ook dat besmettingspieken en de gevolgen ervan in dit scenario worden beschouwd als een regulier bedrijfsrisico, vergelijkbaar met de omgang met griepachtige virussen.

In de doordenking van dit scenario vanuit de verschillende domeinen komt een aantal hoofdthema's naar voren.

### Alles onder druk

Tijdens de jaarlijkse coronapiek komen meerdere zaken onder druk te staan. De golf van besmettingen betekent een zware belasting voor aanbieders in de hele zorgketen vanwege de toestroom van extra patiënten en het hoge ziekteverzuim onder personeel. Ziekteverzuim leidt op veel plaatsen in de samenleving tot knelpunten: van gemeenten tot de strafrechtketen, van het openbaar vervoer tot de installatietechniek. Deze effecten kunnen elkaar versterken, waardoor er op diverse plekken achterstanden en lange wachtlijsten ontstaan. Sommige sectoren hebben tijdens coronapieken ook te maken met vraaguitval, zoals horeca en cultuurinstellingen; deze klap raakt vaak als eerste de zzp'ers en het tijdelijke personeel. De omgang met een dynamiek van pieken en dalen vraagt om flexibiliteit in de arbeidsmarkt en

---

80 Voor het bepalen welke doelgroep in aanmerking komt voor (re)vaccinatie worden criteria gebruikt die samenhangen met het doel van het verminderen van ernstige ziekte en sterfte (leeftijd), maar mogelijk ook met andere doelen zoals het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting (vitale beroepen). Zie Gezondheidsraad 2020; Gezondheidsraad 2022a.

81 De jaarlijkse piek hoeft zich natuurlijk niet in de winter voor te doen. Deze kan zich ook op een ander moment voordoen of er kunnen tweejaarlijkse pieken zijn (Devlin 2022). Maar in dit scenario hebben we aangenomen dat het gaat om jaarlijkse pieken in de winter.

samenwerking tussen organisaties om de verschillen in activiteiten tussen de zomer en de winter op te vangen en frictiewerkloosheid zo veel mogelijk te voorkomen.[82]

### Structurele aanpassingen in de winter

Dit scenario vraagt om structurele aanpassingen in de winter. Vanuit diverse domeinen wordt erover nagedacht of cruciale activiteiten (zoals participatiemomenten in gemeenteraden of examens voor opleidingen) eventueel buiten de winter zouden moeten plaatsvinden, en of bepaalde activiteiten zoals grote evenementen, (wetenschappelijke) congressen of planbare zorg vooral naar de zomermaanden te verplaatsen zijn. Tegelijkertijd is de zomer al vol en valt deze voor veel mensen samen met de vakantieperiode, wat betekent dat er grenzen zijn aan de hoeveelheid activiteiten die in de zomer kunnen plaatsvinden. Ook wordt nagedacht over de inzet van tijdelijke digitale alternatieven gedurende de winter, bijvoorbeeld voor bezoek in gevangenissen, het thuis monitoren van COVID-19-patiënten die zuurstof krijgen of culturele activiteiten. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat deze digitale vormen in de beleving en in financieel opzicht vaak geen volwaardig alternatief vormen voor de fysieke variant. Zo ontbreekt het ondernemers en instellingen met een relatief geringe marktomvang vaak nog aan een werkend verdienmodel.

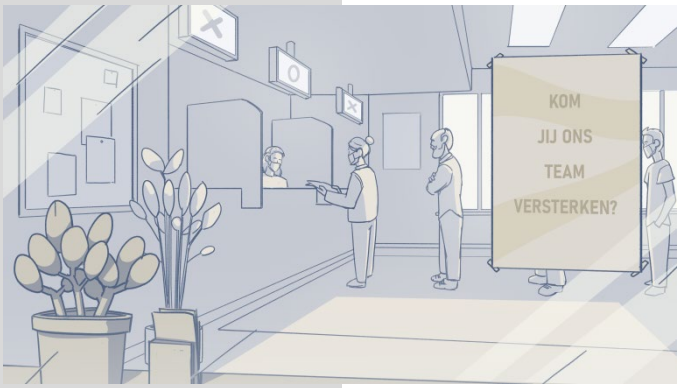
### Twijfel over maatregelen bij jaarlijks terugkerende piek

Een belangrijke vraag in dit scenario is of de jaarlijks terugkerende piek dwingende maatregelen vanuit de overheid rechtvaardigt. We staan in dit scenario op een tweesprong. Bij zware griepgolven in het verleden is Nederland niet overgegaan tot maatregelen die de persoonlijke vrijheid beperken, maar de coronagolven komen in dit scenario boven op de griepgolven en de al bestaande belasting van de zorg.[83] Om bescherming te bieden aan medisch kwetsbaren en om een te hoge piek in verzuim met grote maatschappelijke gevolgen en een overspoeling van de zorg te voorkomen, kunnen maatregelen gerechtvaardigd zijn. Omdat bij eerdere griepgolven niet voor dergelijke maatregelen is gekozen, zou dit aanvullende motivering vergen. Bij het nemen van maatregelen is het bovendien van belang om niet alleen te kijken naar de impact van de maatregelen op het terugdringen van het aantal besmettingen, maar ook oog te hebben voor de impact op de vrijheid en het onderlinge contact van mensen. Zo kan een maatregel om anderhalve meter afstand te houden (die raakt aan het recht op onderwijs, de ondernemingsvrijheid en de vrijheid van vergadering, betoging en vereniging) ingrijpender zijn in het leven van mensen dan de verplichting om een mondkapje te dragen.

---

82 Frictiewerkloosheid is kortdurende werkloosheid die ontstaat bij het zoeken naar werk of het wisselen van baan.

83 Hierbij past de kanttekening dat er binnen de zorg wel degelijk standaardmaatregelen worden genomen tijdens griepgolven, zoals het afschalen van planbare opnames en ingrepen en het schuiven met personeel, alleen zijn deze minder zichtbaar. Ook is er in 2008 tijdens de griepgolf een extra vaccinatieronde geweest.




Voor een korte video over
Scenario II: Griep+ klik **hier**

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

De periodieke oplevingen zullen een terugkomende, deels voorspelbare druk leggen op aanbieders in de hele zorgketen. De zorg kan op een aantal manieren proberen in te spelen op deze jaarlijkse golfbeweging, waarbij duidelijk is dat de bestaande personeelskrapte en extra uitval door ziekte van zorgpersoneel tijdens piekperiodes een groot knelpunt gaan vormen.

### Anders organiseren van zorg

Tijdens nieuwe coronapieken zal de vraag naar acute zorg toenemen. Een centrale organisatie met als doel spreiding van acute zorg tijdens piekperiodes biedt een eerste oplossingsrichting.[84] De daarvoor benodigde landelijke sturing en regie lijken nu nog onvoldoende geborgd.[85] Als tweede kunnen zorgorganisaties trachten taken te verschuiven in de tijd door zorg meer seizoensgebonden aan te bieden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij zorgaanbieders, in afstemming met financiers en toezichthouders. Een derde richting is het anders organiseren van zorg tijdens piekperiodes, zoals monitoring thuis of regionale coördinatie van (COVID-)zorg tijdens COVID-19-pieken. De verantwoordelijkheid voor deze oplossingen ligt vooral op lokaal en regionaal niveau (bv. bij het Regionaal Overleg Acute Zorgketen). Een vierde optie is het tijdens coronapieken inzetten van zorgprofessionals die niet structureel in de zorg werken, zoals jonge specialisten zonder baan of zorgstudenten.

De landelijke overheid en financiers (zorgverzekeraars, gemeenten, zorgkantoren) zullen deze andere manieren van organiseren moeten faciliteren met passende financiële afspraken en vormen van bekostiging en met wet- en regelgeving voor betere data-uitwisseling. Het is bij iedere oplossingsrichting essentieel om de impact voor de hele zorgketen te beschouwen, zodat bijvoorbeeld een verlichting van de ziekenhuiszorg niet leidt tot een te grote belasting van de eerstelijnszorg of de wijkzorg. Mochten de genoemde richtingen onvoldoende blijken tijdens COVID-19-pieken, bijvoorbeeld vanwege personeelsgebrek, dan zal het ethisch onderbouwd prioriteren en verdelen van typen zorg en behandelingen (zie het scenario van continue strijd) ook in dit scenario al nodig zijn. Wachttijden zullen dan tijdens COVID-19-pieken weer kunnen oplopen.

### Flexibele inzet van en meer inspraak voor zorgprofessionals

Anders plannen en organiseren van zorg in de tijd vraagt flexibiliteit van en voor zorgprofessionals. Flexibiliteit om door het jaar heen afwisseling in de zorgtaken te kunnen hebben en om door het jaar heen meer of minder te werken. Beroepsgroepen, werkgevers en overheid passen kwaliteitskaders en zorgprotocollen waar nodig aan, zodat deze niet onnodig stringent zijn in wie welke taken kan uitvoeren. Bovendien zullen verpleegkundigen, verzorgenden en andere zorgberoepen een sterkere stem moeten krijgen in de besluitvorming in zorgorganisaties om het werkplezier te behouden. Zie ook 'Overkoepelende lessen'.

---

84 Landelijk Netwerk Acute Zorg 2021; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022.
85 Expertteam COVID 2022.

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Ziekteverzuim en dienstverlening

In dit scenario loopt het ziekteverzuim sterk op, vooral in de piekseizoenen en met name onder degenen die niet kunnen thuiswerken.[86] Dit laat zich het meest direct voelen in de dienstverlening aan de burger. Door op regionaal niveau samen te werken en onderling werknemers uit te wisselen kunnen gemeenten en provincies de meest problematische tekorten beperken. Overheden en ambtelijke organisaties kunnen in piekseizoenen van bepaalde werknemers vragen bij te springen in prioritaire processen. Het is verstandig om hier nu al over na te denken en afspraken te maken met andere overheden.

### Besluitvorming aanpassen op corona

Beraadslaging en besluitvorming door volksvertegenwoordigingen moet in de piekseizoenen – en in zwaardere scenario's – altijd doorgang kunnen vinden, desnoods op digitale wijze. Dit moet zo snel mogelijk wettelijk geregeld worden.[87] Wel doen volksvertegenwoordigingen er goed aan om het digitaal vergaderen beperkt in te zetten, omdat veelvuldig digitaal vergaderen afbreuk doet aan de kwaliteit van het democratische debat en de gedachtenuitwisseling. Wat er met name bij ontbreekt is de interactie: ieder vertelt een eigen verhaal van achter een scherm, en uiteindelijk stemt ieder zoals gepland. Dit beperkt ook de mate waarin oppositiepartijen hun kritische rol kunnen vervullen binnen het dualistische stelsel.[88] Om deze redenen dient fysiek vergaderen de norm te zijn en digitaal vergaderen de uitzondering, zeker wanneer het vergaderingen betreft waarin oordeelsvorming en debat centraal staan. Daarom moeten volksvertegenwoordigingen fysiek vergaderen veilig mogelijk maken door de vergaderfaciliteiten in het gemeentehuis coronaproof te laten maken of door tijdens de piekseizoenen een alternatieve vergaderlocatie te gebruiken.

Volksvertegenwoordigingen doen er goed om aan van tevoren vast te leggen in welke situaties zij wel en niet digitaal vergaderen, zodat hierover een zuivere afweging plaatsvindt.[89] Hybride vergaderen biedt mogelijk ook kansen, maar met name bij besluitvormende vergaderingen is een gelijk speelveld van een dermate groot belang dat dit geen geschikte optie lijkt. Ten slotte is het verstandig om nationale en decentrale besluitvormingscycli zo veel mogelijk aan de cyclus van het virus aan te passen. Overheden doen er ook goed aan om een participatiekalender op te stellen, waarbij ze inventariseren wanneer welke vormen van participatie mogelijk en wenselijk zijn. Digitale participatie kan ook buiten de piekseizoenen meerwaarde bieden naast fysieke vormen, omdat de overheid daarmee een ander publiek dan gewoonlijk bereikt.

---

86 NU.nl 2020.

87 Het concept-wetsvoorstel Digitaal vergaderen decentrale overheden voorziet in de mogelijkheid om digitaal te vergaderen; deze wet treedt waarschijnlijk in 2023 in werking (Bekkers 2022).

88 Dit beeld komt naar voren uit de evaluaties van Tijdelijke wet digitaal vergaderen (Peters et al. 2020; 2021) en zag de Raad voor het Openbaar Bestuur bevestigd in de gesprekken die hij voerde ten behoeve van zijn advies *Van crisis naar opgave* (Raad voor het Openbaar Bestuur 2022a, pp. 37-39).

89 Munneke 2022.

## WETGEVING

*Raad van State*

### Afspraken en adviezen zijn misschien niet genoeg

In dit scenario zijn vrijwillige afspraken en hygiëne-adviezen alléén misschien niet meer genoeg om de verspreiding van het virus in de gewenste mate tegen te gaan. Dat zou kunnen betekenen dat maatregelen die zijn neergelegd in de op te stellen wet, door middel van een inwerkingstellingsbesluit 'uit de kist' moeten worden gehaald. Dat kan snel, omdat bij de totstandkoming van de wet al is geïnventariseerd welke (clusters van) maatregelen in welke scenario's nodig zijn. Denkbaar is dat het gaat om regels over het houden van een veilige afstand of het dragen van een mondkapje. Omdat het kabinet heeft aangegeven dat de samenleving – ook bij oplevingen van het virus – zo veel mogelijk open moet blijven,[90] is ook voorstelbaar dat de inzet van een coronatoegangsbewijs (1G, 2G of 3G) wordt overwogen op plaatsen waar afstand houden niet goed mogelijk is.

### Inzichtelijke afwegingen over noodzaak en proportionaliteit zijn essentieel

Over de beoordeling van de proportionaliteit van (clusters van) maatregelen moet niet alleen bij inwerkingstelling, maar ook daarvóór, bij de totstandkoming van de wet, worden nagedacht. Van belang is dat de wetgever de betrokken belangen niet alleen opsomt, maar ook daadwerkelijk tegen elkaar afweegt. Dat is niet gemakkelijk. Ten eerste moet rekening worden gehouden met de proportionaliteit van de maatregelen afzonderlijk, maar ook moet worden bezien of de toepasselijkheid van die maatregelen tezamen nog proportioneel is. Daarnaast maakt de problematiek van botsende grondrechten de afweging ingewikkeld. Deze speelde bijvoorbeeld bij het coronatoegangsbewijs: zowel de gezondheid van burgers als de economie verdienen bescherming. Daarbij moeten ongelijke behandeling en een tweedeling in de samenleving zo veel mogelijk worden voorkomen, maar zeer ingrijpende maatregelen zoals een (gedeeltelijke) lockdown ook. Ten slotte kunnen maatregelen worden ingezet waarvan weliswaar wordt verwacht dat ze verspreiding van het virus tegengaan, maar waarvan niet op voorhand vaststaat in hoeverre ze ook werkelijk effectief zullen zijn (zoals destijds het geval was voor het verplicht dragen van een mondkapje). Om die reden alléén kunnen zulke maatregelen echter niet disproportioneel worden geacht als in een ernstige situatie snel moet worden gehandeld en de beschikbare kennis beperkt is.[91] Het is van belang dat de te nemen maatregelen niet verder reiken dan noodzakelijk is en zo eenduidig mogelijk zijn. Dat betekent niet dat voor maatwerk en lokale differentiatie geen ruimte kan zijn, maar brengt wel met zich dat een ingewikkelde systematiek met al te veel uitzonderingen zo veel mogelijk moet worden voorkomen.[92] Dat komt de begrijpelijkheid van de regels en van de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen ten goede en het draagt bij aan het draagvlak, de consistentie en de handhaafbaarheid. Omdat sprake is van jaarlijkse pieken, dient voor zover mogelijk ook duidelijkheid te worden gegeven over de duur van de inwerkingstelling van maatregelen.

---

[90] Kamerstukken II 2021/22, 25295, nrs. 1780, 1834 en 1883.

[91] Bruikbare handreikingen voor het uitvoeren van de proportionaliteitstoets zijn te vinden in de bijdrage van het College voor de Rechten van de Mens.

[92] Dat neemt niet weg dat steeds zal moeten worden voorzien in uitzonderingen voor mensen die zich vanwege een beperking niet aan de maatregelen *kunnen* houden.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

### De aard van maatregelen

Seizoensgebonden oplevingen leiden tot ziekte, uitval van werknemers en pieken in oversterfte. Dat bij vrije circulatie van het virus een percentage van de bevolking post-COVID zal oplopen (zie ook het verkoudheidsscenario) moet ook bij keuzes worden meegewogen. En net als in het verkoudheidsscenario is er een inspanningsverplichting van de overheid om de gezondheid van burgers te beschermen.

Als er maatregelen worden genomen, hangt vanuit mensenrechtelijk perspectief veel af van de aard van de gekozen maatregelen. Zo hebben aangepaste openingstijden veel minder impact op mensenrechten dan het verplicht stellen van een coronatoegangsbewijs (CTB) voor bepaalde maatschappelijke sectoren. Bedacht moet worden dat op het oog lichtere maatregelen grondrechtelijk gezien niet 'onschuldig' zijn. Verplichte afstand kan onder omstandigheden het recht op privéleven raken (artikel 8 EVRM), maar ook de rechtstreekse gevolgen voor de maximale omvang van bijeenkomsten in verband met (zaal)capaciteit moeten verdisconteerd worden. Verplichte afstand raakt daarmee het recht op onderwijs (artikel 23 Grondwet), de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet) en vereniging (artikel 8 Grondwet), de godsdienstvrijheid (artikel 6 Grondwet) en de cultuur- en evenementensector (ondernemingsvrijheid, art. 16 Handvest van Grondrechten EU). Of aangepaste openingstijden mensenrechten raken, hangt af van de aard van die 'aanpassing'. Voor een mondkapjesplicht geldt dat deze de persoonlijke levenssfeer raakt en voor personen met een beperking of chronische ziekte zelfs volwaardige participatie in de samenleving kan verhinderen. De lichte maatregelen kunnen – indien verplicht gesteld – in dit scenario al tot een grondrechtenconflict leiden: het recht op gezondheid van eenieder en de rechten van kwetsbare medeburgers 'botsen' met fundamentele vrijheidsrechten.

Vanuit mensenrechtelijk perspectief staan we in dit scenario op een tweesprong: rechtvaardigen periodes van oversterfte en een bepaalde toename van post-COVID verplichtende maatregelen en daarmee inperking van mensenrechten? Het alternatief is genoegen nemen (*no regret)* met maatregelen die mensenrechten niet inperken. Dan zullen dus slechts niet-bindende adviezen op het gebied van social distancing, mondkapjes, (zelf)quarantaine en fysiek contact kunnen worden gegeven, aangevuld met maatregelen op het gebied van ventilatie, thuiswerken, een (actief) aanbod van vaccinatie, (zelf)tests en opschaling van zorgcapaciteit.

### Maatregelen voor de lange termijn

Een fundamentele doordenking en maatschappelijk debat over inperkende maatregelen is noodzakelijk. Onder welke omstandigheden rechtvaardigen virusuitbraken inperking van grondrechten? Bij zware griepgolven in het verleden is Nederland niet zo ver gegaan dat mensenrechten konden worden beperkt. Als hier voortaan wel voor wordt gekozen, vergt dit dus aanvullende motivering. Hierbij dienen ook langetermijngevolgen van relatief gematigde inperkingen op bijvoorbeeld het recht van onderwijs terdege te worden meegewogen.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

Zoals opgemerkt bij het verkoudheidsscenario, kan de aanpak in dat scenario en dit scenario dezelfde zijn, omdat de internationale impact gelijk is. In aanvulling op de daar genoemde inzet op internationale samenwerking dienen ook de productie en distributie van vaccins, de internationale leveringsketens van medische producten, de intellectuele eigendomsrechten rond medicijnen en de internationale publiek-private samenwerking aan gezondheid (bv. via Gavi ofwel de Vaccinalliantie) te worden verbeterd. Nederland moet zich via alle relevante fora en middelen extra inzetten om de gezondheidsgerelateerde Duurzame Ontwikkelingsdoelen te behalen.[93] Het onder controle houden van COVID-19 moet echter niet leiden tot een situatie waarin waakzaamheid ten aanzien van andere risico's afneemt. De 'securitisering van gezondheid',[94] waarbij het veiligheidsperspectief prioriteit krijgt boven het gezondheidsperspectief, is gedurende de coronapandemie nog verder toegenomen, vooral ten opzichte van surveillance en *early-warning systems* via onder andere *tracking-apps*, geavanceerde camera's, integratie van big data en sociale media.[95] In de eerste twee scenario's zou digitale surveillance zelfs tijdens een beperkte epidemie verder kunnen toenemen. Als dat niet op transparante en democratisch gecontroleerde manier gebeurt, kan dat leiden tot mensenrechtenschendingen, inbreuk op privacy en onnodig gebruik van data voor andere doeleinden, zoals controle op vluchtelingenstromen of commercieel gewin. Het is noodzakelijk om oog te houden voor de negatieve effecten van dergelijke surveillance. Nederland moet, via de EU, actief inzetten op beleid, monitoring en adequate rapportage.

De Europese Commissie (EC) en andere organisaties hebben voorgesteld een 'Europese gezondheidsunie' tot stand te brengen.[96] Dit zou verder uitgewerkt moeten worden. Nederland moet zich hier actief voor inzetten en in parlement en maatschappij draagvlak creëren, gezien de invloed hiervan op nationale gezondheidssystemen. Bij het ontwikkelen hiervan moeten nationale verschillen tussen gezondheidssystemen erkend worden, evenals soevereiniteit om sociaal en gezondheidsbeleid zelf in te richten. De mandaten van de European Centre for Disease Control (ECDC) en de European Medicines Agency (EMA) zullen moeten worden versterkt. Er is sinds het begin van de pandemie ook een European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA), bedoeld om op EU-niveau "noodzakelijke medische producten te ontwikkelen, te produceren, aan te schaffen, in voorraad te hebben en op eerlijke wijze te verdelen".[97] Ook hier is het van belang dat Europa (bv. via de WHO, de VN en de G20) blijft bijdragen aan de versterking van de mondiale architectuur ter voorbereiding en reactie op gezondheidscrises. Dit kan onder meer via een nieuw internationaal verdrag, diplomatieke capaciteit, coördinatiemechanismen en een speciaal internationaal fonds, zoals de Financial Intermediary Fund (FIF) for Pandemic Prevention, Preparedness and Response.[98]

---

93 Het gaat hier om het Duurzame Ontwikkelingsdoel (SDG) 3, maar ook 2, 6, 13, 14 en 15.
94 Rushton 2011.
95 Storeng en De Bengy Puyvallée 2021.
96 Europese Commissie 2021.
97 Europese Commissie 2021.
98 Wereldbank 2020.

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Bedrijven

Angst voor besmetting kan leiden tot vraaguitval in korte piekperiodes, bijvoorbeeld in de horeca, de cultuur en andere vormen van persoonlijke dienstverlening. Tegelijkertijd zal de vraag naar medische producten en online diensten juist toenemen. Een hoger ziekteverzuim kan leiden tot vertragingen in dienstverlening en productie, een lagere kwaliteit of een hogere prijs. Het leidt ook tot een beperktere inzet van personeel in beroepen en sectoren waar veel mensen in de productie en de dienstverlening werken. Vooral in contactberoepen in de zorg, het onderwijs, persoonlijke dienstverlening en de vervoerssector kan dit tot knelpunten leiden, direct en indirect (bv. als ouders thuis moeten blijven).[99] De productie van deze sectoren ligt hierdoor op korte termijn op een lager niveau, tenzij het mogelijk blijkt om op zeer korte termijn andere mensen tijdelijk en op een veilige wijze in te schakelen. Als dit in de praktijk niet gemakkelijk en snel gaat, bijvoorbeeld van werk op festivals en in de horeca terug naar priklocaties, zal de frictiewerkloosheid oplopen.

### Huishoudens

Er wordt vaker thuisgewerkt. Vanwege ziekte is het arbeidsaanbod tijdelijk wat lager tijdens een piek in het aantal besmettingen. Huishoudens zonder vaste inkomsten kunnen tijdelijk te maken krijgen met het terugvallen van inkomen. Sommige mensen zullen gebruik moeten maken van de sociale voorzieningen om op een bestaansminimum te blijven. Als zzp'ers hiermee te maken krijgen, worden ze relatief hard geraakt. De consumptie kan hierdoor tijdelijk lager zijn, maar op macroniveau zijn niet of nauwelijks effecten te verwachten.

### Overheid

De overheidsconsumptie neemt toe door hogere uitgaven voor sociale voorzieningen en voor voorzorgsmaatregelen zoals de inkoop van vaccins. De overheid kan een rol spelen in het creëren van randvoorwaarden om het ziekteverzuim op te vangen door meer te investeren in hybride dienstverlening, bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg, en door mensen in de private sector te stimuleren om vaker thuis te werken. Omdat grootschalig ziekteverzuim kan leiden tot directe effecten (zoals uitval van diensten en minder productie van goederen) en indirecte effecten (zoals minder export), is het van belang om het ziekteverzuim zo veel mogelijk te beperken. De overheid kan dit stimuleren door vrijwillige quarantaine bij ziekteverschijnselen als norm te stellen.

---

[99] Overigens zullen er binnen sectoren ook grote verschillen tussen bedrijven zijn.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Het onderwijs gaat door zoals gepland. Onderwijsinstellingen zijn fysiek open, inclusief stage en praktijkleren. Bij uitzonderlijk hoge pieken en zeer hoog ziekteverzuim zijn lokaal en zo kort mogelijk aanpassingen nodig. Leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte, in risicovolle of onveilige thuissituaties of met ouders met een cruciaal beroep kunnen altijd ergens opgevangen worden. Het Rijk reikt hiervoor heldere definities van de beoogde groepen aan. Het vaccinatie- en testbeleid houdt rekening met wat nodig is om fysiek onderwijs door te laten gaan. Onderwijsinstellingen volgen waar nodig de seizoensdynamiek. Ze passen de inrichting van hun onderwijs aan, bijvoorbeeld bij de jaarindeling. Instellingen concentreren onderwijsinhoud die goed op afstand behandeld kan worden bijvoorbeeld in een piekseizoen, terwijl ze onderwijsactiviteiten die niet goed op afstand te verzorgen zijn meer plannen in een dalseizoen. In het middelbaar beroepsonderwijs worden maatregelen genomen voor studenten in stages en beroepsbegeleidende leerwegen in sectoren die zwaar door pieken geraakt worden.

### Kwaliteit en wendbaarheid

Onderwijsinstellingen en overheid werken aan herstel en investeringen in een structurele kwaliteitsagenda, zoals beschreven in het verkoudheidsscenario. De mentale dip als gevolg van een hoge piek in besmettingen doet een extra beroep op de pedagogische verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen.

Grotere wendbaarheid is hier al op korte termijn nodig. De impact van het virus op onderwijsinstellingen is afhankelijk van het personeelsbestand, de leerlingen- of studentenpopulatie en het verzorgingsgebied. Onderwijsinstellingen nemen preventief of reactief maatregelen. Het gaat daarbij om heldere verwachtingen en maatwerk, in overleg met personeel, studenten en ouders. De ventilatie in onderwijsgebouwen en de capaciteit en infrastructuur voor onverhoopt noodzakelijk afstandsonderwijs worden met spoed op orde gebracht. Daarnaast liggen noodplannen klaar voor het geval zich een piek voordoet op het moment dat toetsen of examens worden afgenomen, om zo de functie van toetsing en examinering voor de waarde van diploma's te kunnen waarborgen.[100]

### Onderwijs en arbeidsmarkt

De impact van de pandemie op de arbeidsmarkt is beperkt. Wel kunnen bepaalde sectoren hard geraakt worden door seizoenspieken. In deze sectoren is de macrodoelmatigheid van opleidingen een punt van aandacht. De bijdrage van het onderwijs aan om- en bijscholing vraagt mogelijk meer inzet.

---

[100] Onderwijsraad 2020.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Gezondheid, welzijn en veiligheid

In dit scenario bestaat de mogelijkheid dat tijdens piekseizoenen opnieuw maatregelen worden ingevoerd, zoals mondkapjes dragen, afstand houden en bezoek ontvangen achter schermen. Ook zal er tijdens piekseizoenen sprake zijn van ziekteverzuim onder het personeel. Dit kan effect hebben op de mate waarin het dagprogramma, de scholing, de behandeling en de resocialisatieactiviteiten in de instellingen doorgang kunnen vinden. Gevolg van een hoog ziekteverzuim is dat justitiabelen meer tijd op hun cel of kamer moeten doorbrengen.[101] Ook is er vanwege een hoog ziekteverzuim en personeelstekort minder ruimte om aandacht te besteden aan goede bejegening en persoonlijke (zorg)behoeften van justitiabelen. Dit terwijl het voor justitiabelen, die gesloten zitten en al relatief weinig contact met familie of naasten hebben, belangrijk is om de fysieke contact- en behandelmomenten die er zijn zo lang mogelijk te behouden.

### Beperken van versoberingen

De RSJ acht het van groot belang dat versoberingen in het dagprogramma, de behandeling en de resocialisatieactiviteiten zo veel mogelijk worden beperkt. Het is belangrijk om de dagelijkse activiteiten, zoals luchten, recreatie, behandeling, geestelijke verzorging, school en arbeid, zo lang mogelijk op de normale manier te laten doorgaan. Dit zou kunnen plaatsvinden in kleinere groepen of per afdeling. Voor bepaalde therapieën, zoals agressietraining, is het van belang dat fysieke therapie in groepen mogelijk blijft. Daarnaast kan tijdens piekseizoenen gedacht worden aan het beperken – maar niet afschaffen – van fysiek bezoek door digitaal (video)bellen meer aan te bieden en te stimuleren. De instelling dient hiervoor de (digitale) infrastructuur op orde te hebben. Digitaal (video)bellen is echter uitdrukkelijk geen volwaardig alternatief voor de invulling van het recht op bezoek. Wanneer de situatie het toelaat, moet meteen weer worden overgegaan op fysiek bezoek.[102]

### Beklag en beroep ten tijde van beperkingen

De RSJ maakt zich grote zorgen over de oplopende werkvoorraden in beklag en beroep bij coronapieken. Veel (minder urgente) zaken zullen vertraging oplopen. Daarnaast vreest de RSJ dat tijdens coronapieken de praktische toegang tot beklag- en beroepsinstanties wordt beperkt.[103] De RSJ adviseert te waarborgen dat de mogelijkheid om toezicht te houden voor bijvoorbeeld de maandcommissaris[104] en het AKJ[105] niet beperkt wordt. Zelfs in tijden van coronapieken moet het voor hen mogelijk zijn om een fysiek bezoek aan de instelling te brengen en hun toezichthoudende taken uit te oefenen. Dit is van groot belang voor de rechtsbescherming van justitiabelen.

---

[101] Dit kan een geslaagde resocialisatie bemoeilijken en de kans op recidive vergroten door het gebrek aan sociale, lichamelijke en geestelijke prikkels; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021: 18 en 19.

[102] Artikels 36, 38 en 39 Penitentiaire beginselenwet. Een digitaal bezoek is een noodmaatregel.

[103] De formele toegang tot beklag en beroep zal niet beperkt worden als digitale middelen direct kunnen worden ingezet zodra een coronaopleving de fysieke ruimte inperkt; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020.

[104] De maandcommissaris (een lid van de Commissie van Toezicht) bezoekt ten minste eenmaal per maand de inrichting om door middel van persoonlijk contact op de hoogte te blijven van de onder de justitiabelen levende wensen en gevoelens.

[105] De Stichting Advies- en klachtenbureau Jeugdzorg is de organisatie van de vertrouwenspersonen voor de jeugdhulp.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen

Sport- en beweegvoorzieningen blijven in het griep+-scenario open om de bevolking fysiek, mentaal en sociaal gezond te houden, ook tijdens oplevingen van het virus. Wel worden hygiëne- en ventilatiemaatregelen doorgevoerd en is specifieke aandacht nodig voor groepen die geen gebruik kunnen of durven maken van het gebruikelijke sport- en beweegaanbod. Zo kunnen sportaanbieders aparte uren inrichten voor ouderen of mensen met een chronische aandoening in een veilige, hygiënische en geventileerde omgeving. Het belangrijkste is dat sport en bewegen mogelijk blijft in ieder georganiseerd of ongeorganiseerd verband. Mogelijk wordt de organisatie van de competitie een uitdaging als sporters zelf ziek worden: teams hebben dan te weinig spelers om de wedstrijd door te laten gaan of er zijn geen coaches of scheidsrechters beschikbaar. De sportbranche zal hiermee flexibel moeten omgaan, bijvoorbeeld door inhaalwedstrijden te organiseren of dispensatiespelers te tolereren. Als virusuitbraken met grote voorspelbaarheid terugkeren, bijvoorbeeld als winterpiek, dan zou de sportbranche de competitie hierop preventief kunnen aanpassen (langere winterstop, kortcyclische of kleinschalige, lokale competities).

### Topsport en evenementen

Topsporters kunnen trainen en aan wedstrijden deelnemen, maar zullen zelf de nodige voorzorgmaatregelen willen treffen. Een coronabesmetting bij topsporters leidt immers onmiddellijk tot no-show. Mogelijk willen topsporters in deze fase trainen en leven in 'bubbels'. Dit heeft uiteraard gevolgen voor hun privéleven en sociale contacten. Topsportwedstrijden en evenementen kunnen doorgaan met publiek; hygiënemaatregelen, ventilatie en gecontroleerde in- en uitstroom van publiek zijn in *fieldlab*-situaties de aangewezen middelen gebleken om uitbraken te voorkomen.[106] Een grote meerderheid van de bezoekers is bereid om mee te werken aan preventieve maatregelen voor coronaproof-georganiseerde evenementen.[107]

### Sportbranche en overheid

Sportaanbieders (zowel commercieel als in verenigingsverband) blijven open en nemen de adviezen en maatregelen in acht die tijdens een piek gelden. Ventilatiemogelijkheden voor binnensportaccommodaties vormen een aandachtspunt; hiervoor is een overheidsimpuls nodig die mogelijk gekoppeld kan worden aan renovatie en verduurzaming van accommodaties. Sportaanbieders en gemeenten werken samen om sporten en bewegen voor kwetsbare groepen mogelijk te maken. Sportaanbieders zorgen voor aangepast sport- en beweegaanbod, en gemeenten ondersteunen de toegankelijkheid voor en participatie van kwetsbare groepen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zodat sportaanbieders (onrendabele) tijdsloten en kleinere groepen mogelijk kunnen maken.[108]

---

[106] Fieldlab evenementen 2021.
[107] Hover en Heijnen 2022.
[108] De NLsportraad (2021) heeft eerder berekend welke kosten zijn gemoeid met het vergroten van de toegankelijkheid van sport vanuit de Wmo.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Van creatie tot publiek

Buiten piekperiodes kan het culturele leven doorgaan. Tijdens piekperiodes is dit lastiger, ook door bijvoorbeeld ziekte van acteurs of musici. Er is enige ruimte om te zoeken naar alternatieve manieren om tijdens een piek publieksactiviteiten toch door te laten gaan. In de eerste plaats is het wellicht mogelijk om met maatregelen het besmettingsgevaar te verminderen.[109] Daarnaast kan worden overwogen om in de programmering te schuiven. Grote producties kunnen dan plaatsvinden tijdens 'veilige' periodes (lente, zomer), kleinere producties daarbuiten. Dit is niet gemakkelijk, omdat programmering soms al jaren van tevoren vastligt. Daarnaast ontstaat er in deze aanpak een overvloed aan producties en evenementen in de zomer, waarbij het zeer de vraag is of er genoeg personeel te vinden is en of er voldoende publiek op afkomt. Voor kwetsbare groepen blijft het belangrijk om kunst en cultuur op een veilige manier te bezoeken (eigen tijdsloten, digitaal). Een stevige digitale infrastructuur is hiertoe een noodzakelijke voorwaarde. In de amateursector zijn verenigingen met een groot aantal deelnemers (koren, fanfares, toneelgezelschappen) in het piekseizoen afhankelijk van de overheidsmaatregelen. Een-op-eenactiviteiten (zoals muzieklessen) worden minder geraakt. De inzet van vrijwilligers – onmisbare krachten voor veel culturele instellingen – komt als gevolg van de wisselende vraag onder druk te staan.

### Arbeidsmarkt

De flexibiliteit van vast personeel vangt een deel van de schommelingen op, maar de kans is reëel dat de echte seizoensklappen bij zzp'ers vallen. Dit kan hun situatie extra precair maken en het kan ook betekenen dat er in de winter personeel uitstroomt dat in de zomer lastig is terug te krijgen. Bij langdurige arbeidsonzekerheid zullen zzp'ers waarschijnlijk een ander beroep kiezen, waardoor personeelstekorten nog groter en structureel worden. De digitale infrastructuur die nodig is om tijdens piekperiodes te kunnen blijven programmeren, vereist tijdige investeringen in de benodigde kennis en vaardigheden van werknemers.

### Financiering

Verschuiving in programmering en voorzichtigheid bij kwetsbare groepen leiden tot minder kaartverkoop. Digitalisering kan wel zorgen voor zichtbaarheid en continuering van activiteiten, maar het biedt nog geen solide verdienmodel. Sterker nog, het vergt flinke investeringen om dit op een kwalitatief hoog niveau te krijgen. Er zal een ongelijk speelveld ontstaan tussen grotere instellingen met buffers, slagkracht en marketing enerzijds en de kleinere instellingen die kwetsbaarder zijn anderzijds. Wanneer steunmaatregelen wegvallen, moeten er snel pijnlijke keuzes worden gemaakt, zowel binnen instellingen als op overheidsniveau. Minder robuust gefinancierde (lokale) media zullen door teruglopende advertentie-inkomsten onherroepelijk financiële gevolgen ondervinden van eventuele, tijdelijke maatregelen.

---

[109] Afhankelijk van het verloop van de jaarlijkse epidemie zou dit kunnen met verschillende types voorzorgsmaatregelen voor verschillende hoogtes van besmettingsaantallen. Zie hiervoor ook het sectorplan corona van de Taskforce Culturele en Creatieve Sector, Kunsten 92 (2022).

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit

De samenleving piept en kraakt door personeelstekorten en hoger ziekteverzuim, met name bij seizoensoplevingen van het virus. Dit kan tot ontregelde situaties leiden, omdat individuele belangen van burgers, organisaties en sectoren al in dit scenario geraakt worden; we kunnen niet altijd en overal aanspraak maken op wat we gewend zijn. Dit kan al zodanig wringen dat individuele burgers hun individuele belangen liever boven het collectief plaatsen of ter discussie stellen wat het collectieve belang eigenlijk is. Ingewikkeld in dit scenario is dat de seizoenspiek een reëel gezondheidsrisico vormt voor bepaalde groepen, maar voor andere groepen (kinderen, jongeren, gezonde volwassenen) nauwelijks, al hebben zij ook te maken met de gevolgen van hoge besmettingsgolven in veel verschillende domeinen van de samenleving. Maatregelen om het seizoenseffect te mitigeren leiden tot reële nadelen en schade bij iedereen. Dat zet de verhouding en solidariteit tussen 'gezonde' en 'veilige' groepen en 'risicogroepen' op scherp. Het verlies van solidariteit kan ook tot uiting komen tussen regio's, omdat de verschillen tussen bijvoorbeeld drukke steden en rustigere gebieden zichtbaarder worden en generieke maatregelen beginnen te wringen. Overheden moeten daarom actief met sectoren, regionale bestuurders én burgers in gesprek gaan over het draagvlak in de samenleving voor collectieve maatregelen, en daarbij steeds in overweging nemen dat proportionaliteit en wendbaarheid voor burgers, instellingen en sectoren nodig is om de acceptatie van en de rechtvaardiging voor bepaalde maatregelen te kunnen blijven borgen.

### Kwetsbaarheid

In dit scenario zijn mensen met een onderliggende aandoening en ouderen en werkenden in sectoren waar afstand houden heel moeilijk is, kwetsbaar voor het virus. Het zou goed zijn om deze groepen explicieter in de vaccinatiestrategie mee te nemen en ervoor te zorgen dat zij in elk scenario zo goed mogelijk beschermd kunnen zijn via een vaccin en testcapaciteit. Wanneer er sprake is van oplevingen tijdens de winter, is het bovendien goed om tijdelijke voorzieningen te treffen voor deze groepen, zodat zij mee kunnen blijven doen in de samenleving. Denk daarbij aan extra *timeslots* in horeca en musea en openingstijden in winkels. Door COVID-oplevingen en oplopende achterstanden van niet-COVID-zorg is er sprake van groter wordende gezondheidsschade,[110] waarbij een steeds groter wordende groep burgers kwetsbaar wordt in brede zin. Als de zorg het namelijk niet aankan, heeft dat direct maatschappelijke gevolgen, zoals afname van de arbeidsparticipatie, van de benodigde mantelzorg en van de beschikbaarheid van vrijwilligers. Dit heeft zijn weerslag op en eist tol van de mensen in de werkende leeftijd die werk en zorg combineren.

[110] Bleeker-Rovers 2022.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Continuïteit van onderzoek en innovatie

Onderzoek en innovatie kunnen gedurende periodes zonder grote beperkingen doorgaan. De onderbrekingen door jaarlijkse oplevingen beperken de continuïteit van onderzoek, met name in het mens- en diergebonden onderzoek en onderzoek waarbij wetenschappers veldwerk doen in binnen- en buitenland. Kennisinstellingen en R&D-afdelingen van bedrijven moeten goed anticiperen op oplevingen, met enige stabiliteit in de maatregelen die nodig zijn. Hybride en online werkvormen in onderzoek worden weer gebruikelijker tijdens jaarlijkse oplevingen. Hierbij is het van belang dat iedereen mee kan blijven doen. Flexibiliteit in hogeronderwijsvormen is daarbij gewenst. Kennisinstellingen moeten hybride instrumenten en infrastructuren blijven faciliteren. Uitval en flexibele werkvormen zullen in veel gevallen ten koste gaan van capaciteit. De werkdruk zal toenemen en er is minder tijd en geld om vertragingen in te lopen. Wetenschapsfinanciers moeten bewegen naar een manier van financieren die minder strikt tijdsgebonden is. Ze kunnen een COVID-19-impactverklaring opnemen in nieuwe subsidieaanvragen, verlengingsregelingen invoeren en een plan ontwikkelen voor de weging van de negatieve impact van corona in het beoordelen van de kwaliteit van onderzoek(ers). Kennisinstellingen kunnen voor verlengingen in aanstellingen zorgen en prestatieafspraken voor beginnende wetenschappers proportioneel aanpassen, zodat jonge wetenschappers niet vastlopen in hun loopbaanontwikkeling.

### Focus in onderzoek en innovatie

Er is meer aandacht voor onderzoek naar vraagstukken in de zorgverlening, omgang met maatregelen, vaccins en post-COVID en monitoring van de medische en sociaaleconomische langetermijneffecten van COVID-19. Extra investeringen in COVID-19-gerelateerd onderzoek blijven nodig. Een meer geïntegreerde benadering van alfa-, bèta-, gamma- en medisch onderzoek langs de hele keten van fundamenteel naar praktijkgericht onderzoek zorgt voor effectievere strategieën om met de pandemie om te gaan. Een deel van het bedrijfsleven heeft last van de gevolgen van beperkende maatregelen en heeft daardoor minder mogelijkheden voor investeringen in R&D en innovatie. In sommige sectoren kan er juist versnelling in innovatie optreden, bijvoorbeeld door verdere digitalisering.

### Samenwerking en kennisdeling

Congressen en andere bijeenkomsten worden beperkt en seizoensgebonden; dit bemoeilijkt netwerken, internationaal samenwerken en internationale ervaring opdoen. Door de oplevingen en ongelijkheid in maatregelen tussen landen wordt hybride de standaard voor internationale samenwerking en kennisuitwisseling. Kennisinstellingen moeten de hybride instrumenten en infrastructuren blijven faciliteren.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelstelling

De nadruk ligt ook in dit scenario op gezondheidspreventie en op het stimuleren van het vermijden van risicovolle contacten. Het doel is burgers aan te sporen de geldende maatregelen na te leven (vooral in de piekseizoenen) en rekening te houden met medisch kwetsbaren.

### Maatregelen en adviezen

Om mensen te motiveren zich te houden aan adviezen en maatregelen, en weerstanden te verkleinen, zijn doelgroepspecifieke gedragsinterventies en communicatie essentieel (zie het verkoudheidsscenario), waarbij wordt ingespeeld op verschillen tussen bevolkingsgroepen in zowel ervaren dreiging van het virus als perceptie van voor- en nadelen van maatregelen. Hiernaast is gezondheidspreventie belangrijk om gevolgen van besmetting te verkleinen, waarbij ook beleid nodig is om de onderliggende oorzaken van een ongezondere levensstijl aan te pakken. Omdat adviezen en verplichte maatregelen kunnen meebewegen met de dal- en piekperiodes is het van belang om beleidsaanpassingen voor de nieuwe situatie steeds goed uit te leggen. Om de ervaren rechtvaardigheid te vergroten kunnen in deze uitleg de verschillende belangen, kwetsbaarheden en beleidsdoelen expliciet worden benoemd, met uitleg van de gemaakte afwegingen voor de korte en de lange termijn. Voor burgers met vragen en twijfels moet een duidelijke en korte uitleg in simpele taal goed vindbaar zijn (bv. via internet, sociale media en een telefoonnummer voor direct contact).

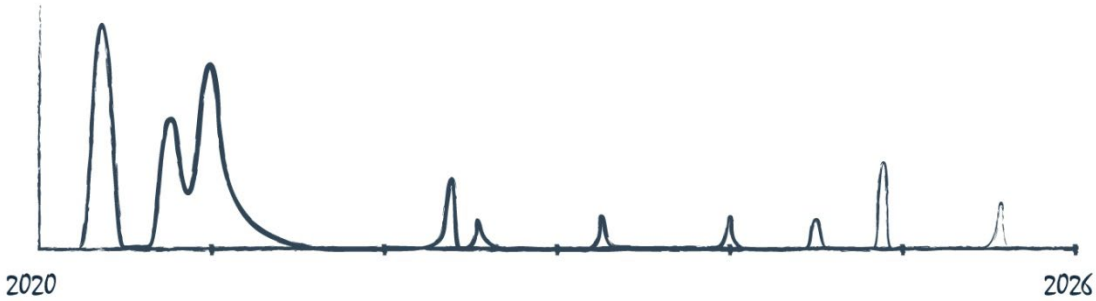
### Vaccinatiebeleid

Net als in het verkoudheidsscenario is het in dit scenario van belang om doelgroepgerichte voorlichting te geven over de noodzaak, de effectiviteit en de veiligheid (bv. bijwerkingen) van vaccineren. Met name in dit scenario kan het individuele belang van vaccineren voor burgers of beroepsgroepen sterk verschillen. Het is daarom ook belangrijk om aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheid van verschillende groepen om verspreiding van het virus tegen te gaan en kwetsbaren te beschermen. Volledig en adequaat communiceren (tijdig, vaak, via diverse kanalen, voor diverse doelgroepen) kan de impact van mis- en desinformatie verkleinen. Respectvol omgaan met emoties en waarden van twijfelaars en burgers helpen hun eigen afwegingen te maken, zijn belangrijke uitgangspunten. Om mensen met minder gezondheidsvaardigheden te ondersteunen moet met behulp van gedragsinterventies vaccineren zo logisch en gemakkelijk mogelijk worden gemaakt.

### Vertrouwen in het beleid en draagvlak

Vertrouwen in het beleid, draagvlak voor de maatregelen en ervaren rechtvaardigheid kunnen worden versterkt door een goede wetenschappelijke onderbouwing van beleid en maatregelen en door te laten zien dat de zorgen en belangen van alle burgers en sectoren in de besluitvorming worden meegenomen. Dit kan verder door doelgroepspecifiek begrip te tonen voor wat er leeft, transparant te communiceren over mogelijke toekomstige ontwikkelingen op korte, middellange en lange termijn, en open te zijn over de daarbij horende onzekerheden. Net als in het verkoudheidsscenario kan onderzoek worden gedaan gericht op het vergroten van expertise over effectieve gedragsinterventies en communicatiestrategieën.

# SCENARIO III: EXTERNE DREIGING



## SCENARIO III: EXTERNE DREIGING

Het coronavirus is in Nederland en de meeste Europese landen redelijk onder controle. Mensen hebben immuniteit opgebouwd door het doormaken van infectie en/of vaccinatie en er gaan geen nieuwe, ernstige varianten rond. In een aantal landen buiten de EU is de verspreidingsgraad van het virus wel hoog en leiden mutaties soms tot nieuwe, besmettelijke en virulente varianten.[111] Dit heeft ontwrichtende gevolgen voor de samenleving en de economie in deze landen, die zich ook internationaal doen voelen. Nederland zal proberen een nieuwe gevaarlijke variant zo lang mogelijk buiten de deur te houden door strenge grensbewaking.[112] Wanneer nodig moet het besluit om grenzen te sluiten binnen enkele uren genomen kunnen worden. Een snelle grenssluiting heeft grote gevolgen voor persoonlijke en zakelijke reizen en internationale handel. Mensen kunnen familie in het buitenland niet bezoeken. Instellingen die voor hun activiteiten afhankelijk zijn van internationaal verkeer moeten hun activiteiten aanpassen. Bedrijven kunnen problemen krijgen met de toelevering van producten; dit kan een prijsopdrijvend effect hebben of leiden tot schaarste op diverse terreinen. Ook de export zal geraakt worden, met grote gevolgen voor de Nederlandse economie, die sterk afhankelijk is van internationale handel.[113] Digitale alternatieven kunnen slechts een deel van de weggevallen internationale activiteiten opvangen.

In dit scenario gaan de buitengrenzen van de EU dicht en hebben we te maken met tijdelijke grenssluitingen binnen de EU, afhankelijk van de effectiviteit van de sluitingen van de buitengrenzen van de EU. De overheid stelt maatregelen aan de grens in om introductie van een nieuwe variant te voorkomen of in ieder geval te vertragen; te denken valt aan verplichte quarantaine na reizen en het testen van potentieel besmette mensen. Andere verplichtende maatregelen zijn in principe niet nodig, maar als het virus ergens het land binnenkomt, kunnen er lokaal heel stevige maatregelen genomen worden om verspreiding de kop in te drukken. Om een strategie van 'intensief indammen' te kunnen handhaven, zal effectief bron- en contactonderzoek nodig zijn, evenals controle op het naleven van de quarantaine- en isolatieregels. Het succes van deze maatregelen zal bepalend zijn voor de uiteindelijke omvang van een uitbraak.

In de doordenking van dit scenario vanuit de verschillende domeinen komt een aantal hoofdthema's naar voren.

### Snelle besluitvorming

Het sluiten van grenzen om een gevaarlijke variant buiten de deur te houden is een beslissing die in korte tijd genomen wordt.[114] Juist daarom is het extra van belang om hierover van tevoren na te denken en niet pas wanneer de situatie zich daadwerkelijk voordoet. Dat betekent

---

111 "Hoe groter het aantal SARS-CoV-2-infecties wereldwijd is, hoe meer kans dat er varianten ontstaan waartegen de huidige vaccins een verminderde of helemaal geen bescherming meer geven." Coutinho 2021; Eguia et al. 2021.

112 Het omgekeerde kan natuurlijk ook gebeuren, dat er juist in Nederland of Europa een gevaarlijke variant ontstaat en dat daarom de grenzen worden gesloten.

113 CBS 2021.

114 Dit heeft de ontwikkeling van de COVID-pandemie al een aantal keer laten zien (bv. in Zuid-Afrika).

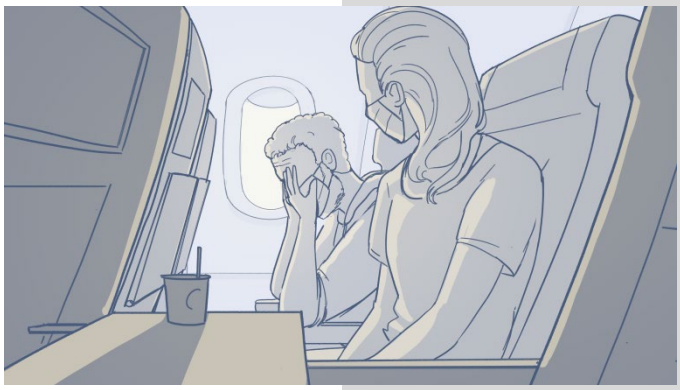
dat vooraf nagedacht moet worden over wat een grenssluiting betekent voor reizigers die op dat moment onderweg zijn, bijvoorbeeld in een vliegtuig of trein. Ook moet van tevoren worden nagedacht over wat essentieel grensoverschrijdend verkeer is (zoals de levering van voedsel en medicijnen) en waar zich de grootste risico's op introductie van het virus bevinden. Er zullen waarschijnlijk verschillende groepen om een uitzondering vragen, omdat het een verregaande vrijheidsbeperkende maatregel is die diep in het leven van veel mensen ingrijpt. Het inwilligen van deze verzoeken brengt tegelijkertijd de effectiviteit van de grenssluiting in gevaar (waardoor het risico ontstaat dat het een symbolische maatregel wordt). De ingewikkelde afwegingen in dit verband zouden niet onder hoge druk gemaakt moeten worden. Het is belangrijk dat hierover van tevoren grondig wordt nagedacht. In het geval dat een meer ziekmakende virusvariant toch ergens het land binnendringt, moet de samenleving snel kunnen schakelen. Dit vereist een zekere wendbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan onderwijsinstellingen die in korte tijd moeten kunnen overstappen van fysiek naar digitaal onderwijs.

### Grensregio's

Wanneer alleen de buitengrenzen van de EU dicht gaan, worden vooral Schiphol en de haven van Rotterdam hard geraakt, met daarbij alle bedrijven en werkenden die van hun voorzieningen en activiteiten afhankelijk zijn. Maar wanneer ook binnen de EU de grenzen tussen lidstaten worden gesloten, is er bijzondere aandacht nodig voor de grensregio's van ons land. Hier bestaan geïntegreerde samenlevingen, waarbij men aan de ene kant van de grens woont en aan de andere kant van de grens werkt of waarbij familie aan weerszijden van de grens woont. Dit kan er in dit scenario toe leiden dat mensen hun werk of opleiding niet meer kunnen bereiken of dat mantelzorgers niet meer bij de mensen kunnen komen die van hen afhankelijk zijn. Voor deze problemen dient voldoende aandacht te zijn, en waar mogelijk moet extra ondersteuning geboden worden.

### Strategische autonomie

Dit scenario leidt ook tot vragen over de strategische autonomie van Nederland en Europa. Hebben we voldoende voorraad van persoonlijke beschermingsmiddelen en belangrijke medicijnen? Zijn er zaken die cruciaal zijn voor het functioneren van de Nederlandse samenleving, zoals energie, waarvoor wij afhankelijk zijn van andere landen? Hoe kunnen we deze afhankelijkheid verkleinen? De strategische autonomie wordt bij voorkeur vormgegeven op Europees niveau; dan moet duidelijk zijn hoe in geval van nood schaarse middelen op een rechtvaardige manier binnen de EU worden verdeeld. Deze strategische autonomie bestaat naast de internationale verantwoordelijkheid en het welbegrepen eigenbelang van goede internationale relaties met andere landen. Strategische autonomie houdt dus niet in dat we kennis, technologie, innovatie en productie allemaal in eigen land moeten houden en afschermen. Andere landen die in dit scenario te maken hebben met gevaarlijke varianten, moeten een beroep kunnen doen op Nederland en de EU voor financiële ondersteuning en het ruimhartig delen van kennis.



Voor een korte video over
Scenario III: Externe dreiging klik **hier**

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Monitoren en voorzorgsmaatregelen

Kennisuitwisseling tussen landen is cruciaal om de eigenschappen van nieuwe varianten te begrijpen en eventuele voorzorgsmaatregelen – van welke aard dan ook – te kunnen treffen. Voor tijdig inzicht in het vóórkomen van nieuwe varianten en de impact die ze hebben, zullen lokale gezondheidsdiensten paraat moeten staan en in korte tijd (lokaal) opgeschaald moeten kunnen worden. Draaiboeken voor het opschalen van GGD-capaciteit liggen klaar, evenals materialen voor testen en het inrichten van tijdelijke testlocaties.[115] Voorbereidingen om op korte termijn voorraden vaccins te kunnen ontwikkelen, produceren en inkopen zijn noodzakelijk. Hierin dient prioriteit te worden gegeven aan internationale samenwerkingen voor strategische inkoop en voorraadbeheer van vaccins, tijdige opschaling van vaccinatiecapaciteit (in middelen en mensen) en het inrichten van snelle besluitvorming over revaccinatie.

### Voorbereiden van de zorg op buitenlandse variant

In de zorg is men zich scherp bewust van de kans dat een nieuwe, ernstige variant zich in Nederland zal verspreiden. Zorgprofessionals en bestuurders van zorgorganisaties zullen zich hier grote zorgen over maken. Tegelijkertijd moeten zorginstellingen manieren vinden om kwetsbaren zo goed mogelijk te beschermen, mocht het virus onverhoopt toch het land binnenkomen. Te denken valt aan bezoekersregelingen, testbeleid en oplossingen voor het behoud van sociaal contact (zie het scenario van continue strijd). In dit scenario zijn ook plannen gereed voor het flexibel inzetten van personeel, inclusief professionals die niet structureel in de zorg werken (zie voorwaarden om dit te ondersteunen in het griep+-scenario en in 'Overkoepelende lessen').

In dit scenario moeten noodplannen beschikbaar zijn om bij snelle toename van het aantal infecties de toegankelijkheid van de zorg zo veel mogelijk te waarborgen. Dit proces vraagt centrale regie, onder andere voor het verdelen van de capaciteit van de acute zorg. Denk bijvoorbeeld aan het in paraatheid zijn van het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding. De noodzakelijke snelheid van opschaling zal ertoe leiden dat dit op dat moment waarschijnlijk ten koste zal gaan van de planbare zorg. Voorbereiding op de prioritering en verdeling van zorg zoals ook aangegeven in het scenario van continue strijd is hierin belangrijk.

Er dient voldoende voorraad van materiaal aanwezig te zijn om op korte termijn de COVID-zorg te kunnen opschalen. Dit geldt bijvoorbeeld voor beschermende kleding, beademingsapparaten en vaccins. Het sluiten van Nederlandse of Europese grenzen zal echter van invloed zijn op de leveringsmogelijkheden van materialen en hulpmiddelen die van buiten de lands- of EU-grenzen komen. Het zelf kunnen produceren ervan is dan een aantrekkelijk en mogelijk noodzakelijk alternatief.

---

[115] Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883.

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Grensproblematiek

Grensmaatregelen hebben een grote impact op iedereen die voor werk, studie of privéleven sterk verbonden is met het buitenland. Dit is met name het geval in grensregio's, waar sprake is van geïntegreerde samenlevingen: mensen werken, doen zaken, zorgen en bezoeken vrienden en familie over grenzen heen. Deze gebieden vormen een groot gedeelte van Nederland; meer dan de helft van onze provincies grenst aan België of Duitsland. Grenssluitingen hebben zeer grote en negatieve gevolgen voor economie en samenleving: opleiding, werk (waaronder in de zorg) en familieleden (onder wie mantelzorgers) zijn plots niet meer bereikbaar.[116] Het grensoverschrijdend netwerk van nationale en decentrale bestuurders met overheden in België en Duitsland is zeer belangrijk in dit scenario, zodat zij goede afspraken kunnen maken over maatregelen aan de grens en zo de negatieve gevolgen hiervan zo veel mogelijk kunnen beperken of opvangen. Het is goed denkbaar dat Rijk en provincies economische en financiële steunmaatregelen wensen te nemen voor grensregio's.

### Rijk, provincies, regio's en gemeenten

Het is belangrijk dat het Rijk zich bewust is van de brede impact van grensmaatregelen. Daarom is goed overleg met decentrale overheden in dit scenario zeer belangrijk. Voor deze afstemming over grensmaatregelen is overleg tussen het Rijk en de provincies in de regel het meest aangewezen, vanwege de brede impact van grensmaatregelen. Slechts wanneer er lokaal of regionaal een crisissituatie ontstaat door grensmaatregelen, is een crisisaanpak in die regio passend. Nauw samenspel tussen Rijk en grensregio's is dan gewenst.
Als het virus toch ons land binnenkomt, dan kunnen kortstondige, maar hevige lokale maatregelen worden overwogen. Hiertoe moet wel op nationaal niveau worden besloten. Intensieve samenwerking met de decentrale overheden in dat gebied is dan wenselijk.
Wanneer sprake is van nationale maatregelen, kunnen lokale omstandigheden aanleiding geven tot decentrale besluiten over interpretatie van, handhaving van en individuele uitzonderingen op de maatregelen. Besluitvorming over maatregelen en uitvoering daarvan moet zo lang mogelijk plaatsvinden via reguliere processen, zodat democratische kaderstelling en controle mogelijk is en er een brede afweging gemaakt kan worden tussen virusbestrijding en andere aspecten van maatschappelijke waarde. Dit zorgt voor een gevoel van lokaal eigenaarschap.
Afstemming over coronamaatregelen tussen gemeenten is wenselijk, waarbij de provincies en de commissarissen van de Koning als rijksfunctionarissen een faciliterende rol kunnen spelen. De veiligheidsregio biedt in dit scenario ambtelijke ondersteuning, die zeker kleine gemeenten nodig hebben. Alleen wanneer er sprake is van een acute crisis is de veiligheidsregio – een crisisorganisatie – een geschikt platform voor afstemming van maatregelen. Bij het Veiligheidsberaad kunnen voorzitters van veiligheidsregio's dan informatie over openbare orde en veiligheid uitwisselen en meegeven aan de minister van Justitie en Veiligheid.

---

[116] Raad voor het Openbaar Bestuur 2022a.

## WETGEVING

*Raad van State*

### Snelheid is geboden

In het scenario van externe dreiging moeten maatregelen worden genomen die zijn gericht op het buiten de deur houden van nieuwe varianten van het virus. Dat betekent dat maatregelen die zijn neergelegd in de op te stellen wet, door middel van een inwerkingstellingsbesluit 'uit de gereedschapskist' moeten worden gehaald. Het kan bijvoorbeeld gaan om reisbeperkingen of quarantainemaatregelen. Als een gevaarlijke variant eenmaal binnen de landsgrenzen opduikt, zullen (gedeeltelijke) lockdowns daarna wellicht onvermijdelijk blijken. Als het nodig is, moet in dit scenario zeer snel worden gehandeld. De noodzaak om vooraf na te denken over de maatregelen die dan moeten worden genomen, doet zich hier in het bijzonder voelen. Dat geldt te meer omdat de te nemen maatregelen ingrijpend van aard zijn en inbreuk zullen maken op individuele vrijheden. In dat verband zal ook moeten worden nagedacht over essentieel grensoverschrijdend vervoer (levering van voedsel en medicijnen) en eventuele (andere) uitzonderingen (grensregio's, noodzakelijk familiebezoek).[117] De daarmee gepaard gaande, ingewikkelde afwegingen rond de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregelen dienen niet onder grote tijdsdruk pas te worden gemaakt; het is immers heel lastig om principiële staatsrechtelijke vraagstukken dan goed te doordenken, omdat weinig tijd bestaat voor een grondige behandeling. Het is, kortom, van belang dat áls het scenario van externe dreiging zich voordoet, de maatregelen die nodig zijn om die dreiging in te dammen klaarliggen in de 'gereedschapskist' en – op de dan al vastgestelde wijze – snel in werking te stellen zijn. Uitzonderingen op de maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van essentiële leveringen of noodzakelijk familiebezoek, moeten helder en eenduidig zijn en idealiter voor verschillende (EU-)landen zo veel mogelijk op dezelfde wijze gelden.[118]

### Lokale differentiatie als een nieuwe variant tóch binnenkomt

Ook als snel maatregelen worden genomen, ligt het in de rede te veronderstellen dat gevaarlijke varianten uit het buitenland vroeg of laat toch binnen de landsgrenzen zullen opduiken. Dan moeten snel maatregelen kunnen worden genomen die verdere verspreiding van de variant zo veel mogelijk indammen. Mede in het kader van afwegingen rond de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregelen zal vooraf moeten zijn nagedacht over de mogelijkheid om regionaal of lokaal te differentiëren in de toepasselijkheid ervan. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met mogelijke 'waterbed'-effecten en met de werking van het gelijkheidsbeginsel. Voorts geldt voor de te nemen maatregelen in dit scenario dat deze vermoedelijk ingrijpend van aard zijn, terwijl de noodzaak tot het nemen ervan – mede gelet op het mogelijk lokale karakter van een uitbraak – niet door iedereen in de samenleving even sterk zal worden gevoeld. Een zorgvuldige en heldere toelichting van de wetgever op de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregelen en – op een later moment – de inwerkingstelling ervan kan bijdragen aan het draagvlak ervoor.

---

[117] Daarbij is van belang dat de uitzonderingen niet van dien aard zijn dat de effectiviteit van de maatregel onder druk komt te staan.

[118] De bijdrage van de Adviesraad Internationale Vraagstukken biedt hiervoor aanknopingspunten.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

### Gesloten grenzen raken mensenrechten

In dit scenario worden de (Europese) grenzen en de landsgrenzen gesloten om het virus buiten de deur te houden. Het sluiten van de grenzen – zowel de Nederlandse grens als de Europese buitengrenzen – kan impact hebben op mensenrechten. Zo kan, zeker in de grensregio's, het recht op een familieleven zoals beschermd door artikel 8 EVRM in het geding komen als familieleden aan weerszijden van een gesloten grens wonen. Ook moet het voor asielzoekers mogelijk blijven om een asielaanvraag te doen en moet de mogelijkheid tot gezinshereniging gewaarborgd blijven.

Bij sluiting van grenzen binnen de EU wordt de uitoefening van grensoverschrijdende vrijheden, zoals het vrij verkeer van personen en de vrijheid van ondernemerschap, beperkt. Het sluiten van de grenzen is daarmee een vergaande vrijheidsbeperkende maatregel.

### Proportionaliteit van het sluiten van de grenzen

Maatregelen die mensenrechten beperken moeten altijd een legitiem doel dienen en noodzakelijk en proportioneel zijn. Dat wil zeggen dat een maatregel niet verder mag gaan dan nodig om het doel te bereiken, en dat het doel van de maatregel in verhouding moet staan tot de gevolgen van de maatregel.

In een context van landen die zowel geografisch als sociaaleconomisch sterk verbonden zijn met het buitenland is het buiten de deur houden van het virus tot dusverre nauwelijks mogelijk gebleken. Het sluiten van de grenzen zorgt er hoogstens voor dat er tijd wordt gekocht voordat het virus in Nederland aankomt. Het sluiten van de grenzen heeft schijnbaar slechts een relatief klein effect, namelijk het vertragen van het virus. Het is daarom de zeer de vraag of deze maatregel niet te ingrijpend is, gelet op wat ermee kan worden bereikt. Anderzijds kan de tijdelijke, korte duur van een maatregel bijdragen aan de proportionaliteit.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

In dit scenario komt het gevaar van buiten. De ervaring toont aan dat er bij gezondheidsdreigingen uit andere landen vrijwel automatisch wordt gewerkt aan controle op mobiliteit van mensen en goederen ten behoeve van de eigen (nationale) veiligheid. Een te exclusieve focus op nationale gezondheidsnoden zal ertoe kunnen leiden dat Nederland en de EU wel relatief virusvrij blijven, maar dat deze gebieden ook buitenspel te zetten zijn waar het handel, mobiliteit en diplomatieke betrekkingen met derde landen betreft. Een combinatie van allerlei nationale maatregelen, zonder afdoende coördinatie, kan leiden tot een onoverzichtelijke lappendeken van situaties die voor bevolking en ondernemers niet meer te volgen zijn. Een balans tussen een 'open samenleving' en het onder controle krijgen van het virus binnen en buiten de EU zal daarom nodig zijn. De sterke afhankelijkheid van grondstoffen en medische producten die van buiten de EU moeten komen, maakt de EU kwetsbaar voor schaarste. Nederland moet zich in dit scenario sterk maken voor Europese strategische autonomie, omdat dit bevorderlijk is voor nationale veiligheid en welvaart.

Naar verwachting zullen in dit scenario derde landen een beroep doen op Europese solidariteit en financiering om gezondheidssystemen te ondersteunen en economische klappen op te vangen. Dit biedt een mogelijkheid voor Nederland om samenwerking en partnerschappen binnen en buiten Europa te bestendigen. Geen gehoor geven aan deze vraag door bijvoorbeeld grenzen te sluiten en patenten niet te delen, kan opgevat worden als een afwijzing van internationale (historische, postkoloniale) verantwoordelijkheid en daarmee diplomatieke en economische schade berokkenen.

Daarnaast zijn er humanitaire redenen, en verlicht eigenbelang, om die steun te geven. Er is een geïnstitutionaliseerde Europese strategie en respons nodig. Volksgezondheid is in EU-wetgeving een nationaal mandaat; veiligheidsvraagstukken zijn een gedeeld mandaat. De vraag is of het verdrag van de EU aangepast dient te worden. Dit brengt dilemma's met zich mee over hoe soevereiniteit, democratische zeggenschap en controle op middelen en regelgeving te organiseren. Coördinatie via de EC en met EU-lidstaten is nodig om mobiliteit, mensenrechten, middelen (bv. beddencapaciteit, vaccins) en een 'open samenleving' te garanderen. Transnationale Europese regio's moeten de flexibiliteit hebben om beleid over grenzen, binnen de EU, te coördineren. Gezien bestaande verschillen tussen Europese landen moet Nederland ijveren om consensus te vinden op EU-niveau. Maar de focus kan niet alleen op Europa gericht zijn: uit de aard der zaak vloeit voort dat aandacht wordt gegeven aan internationale samenwerking en financiering. De WHO is de eerstaangewezen instantie om daarin de leiding nemen. Dergelijke samenwerking moet ingebed zijn in internationale verdragen (bv. via het WHO-pandemieverdrag). Nederland moet in dit scenario bijdragen aan een internationaal financieringsmechanisme om landen te ondersteunen die met dergelijke uitbraken te maken hebben. Dit gaat niet enkel over kwesties rond zorg en volksgezondheid, maar ook over bredere sociale en economische buffercapaciteit en middelen die snel aan te wenden zijn om schade te voorkomen.

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Bedrijven

Productieketens worden verstoord, enerzijds doordat productie elders in de werelds stilvalt (door lockdowns daar), en anderzijds doordat productie in Nederland soms stilvalt (door het isoleren van lokale uitbraken). Zolang de grenzen voor goederen en personen – eventueel onder bepaalde voorwaarden – openblijven, worden vooral de bedrijven geraakt die internationaal opereren en producten gebruiken uit de landen waar de ernstige coronavariant rondgaat. Bepaalde grondstoffen en halffabricaten zullen door uitbraken en bijbehorende maatregelen in het land van oorsprong minder goed beschikbaar zijn en bedrijven moeten op zoek naar vervangende producten. Dit heeft een prijsopdrijvend effect. De hogere prijzen, de reisbeperkingen en de teruglopende vraag in de landen waar COVID-19 heerst, zullen de export van Nederland raken, waardoor export-intensieve sectoren in de problemen kunnen komen, bijvoorbeeld rond machines en vervoermaterieel, chemische producten en landbouwproducten.[119] Bij lokale uitbraken in Nederland zullen er korte lockdowns volgen die een nog groter deel van het bedrijfsleven raken. Net als bij de eerste uitbraak in 2020 zullen we grote verschillen zien tussen sectoren die hard worden geraakt (bv. de horeca en de cultuursector) en sectoren die zelfs kunnen profiteren (zoals online platforms). Omdat het nieuwe virus een tijdelijk probleem lijkt, kan tijdige, gerichte en tijdelijke steun aan specifieke sectoren overwogen worden. De grootste onzekerheid in dit scenario schuilt in het sluiten van de grenzen: in welke mate voor personen, of ook voor goederen, en op EU- of nationaal niveau. Als de overheid de grenzen sluit voor personen en goederen, zal het bedrijfsleven (met name de handels- en vervoerssector) zeer hard geraakt worden, gegeven het open karakter van de Nederlandse economie. Een recessie gecombineerd met hoge inflatie zal dan het gevolg zijn. Aangezien de meeste handel en ook de arbeidsmigratie binnen de EU plaatsvindt, zou de economische schade van het sluiten van de grenzen op nationaal niveau veel groter zijn dan als dat op EU-niveau gebeurt.

### Huishoudens

Ook huishoudens worden geconfronteerd met stijgende prijzen en beperkte beschikbaarheid van sommige producten. Als mensen in sectoren werken die hard worden geraakt, krijgen ze met baanverlies te maken. Deeltijd-WW zou hier een oplossing kunnen zijn.

### Overheid

Voor de Nederlandse economie is het van groot belang om de grenzen binnen Europa open te houden. Inzetten op internationale coördinatie van besluiten tot lockdowns is essentieel om onnodige verstoringen van productie te voorkomen, maatschappelijk draagvlak te behouden en permanent hogere handelsbarrières te voorkomen. Ter verhindering van onnodige economische schade zal de overheid inzetten op een snelle bestrijding van het virus: met korte harde lockdowns in geval van lokale uitbraken en met duidelijke, goed gecommuniceerde en consequente maatregelen per sector.

---

[119] Welke sectoren dit zijn laat zich niet helemaal voorspellen, omdat het afhangt van hun specifieke afzetmarkten, maar ook van de oorsprong van importen die ze voor hun productieproces nodig hebben.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Onderwijs, stages en praktijkleren gaan in Nederland ongehinderd door. Wel is er constant dreiging van een uitbraak en dus onzekerheid. In het geval van een uitbraak kan gedeeltelijk afstandsonderwijs lokaal en tijdelijk niet worden uitgesloten, maar alleen bij te hoog verzuim of bij een specifiek risico voor jongeren en kinderen. Het is in zo'n geval belangrijk dat er vanuit het Rijk een goed richtsnoer komt aan de hand waarvan instellingen kwetsbare jongeren en kinderen van ouders met cruciale beroepen kunnen opvangen. Bovenschoolse afspraken binnen de gemeente en afspraken tussen kinderopvang en scholen zijn daarbij behulpzaam. Het Rijk maakt duidelijke regels over quarantaine. Instellingen treffen voorzieningen voor leerlingen of studenten en personeel in quarantaine.

### Kwaliteit en wendbaarheid

Onderwijsinstellingen kunnen blijven werken aan herstel van coronaschade en investeren in kwaliteit en wendbaarheid. Bij een uitbraak wordt wendbaarheid acuut. Instellingen moeten in staat zijn om snel te schakelen tussen fysiek en afstandsonderwijs indien dat onverhoopt noodzakelijk wordt. Speciale aandacht is nodig voor examinering en overgangen in alle sectoren. Adequate examinering waarborgt de waarde van een diploma. Alternatieven moeten klaarliggen voor het geval dat de geplande wijze van examineren niet mogelijk blijkt.

De kwaliteit van met name het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs staat onder druk voor studies en opleidingen waarvan internationalisering een belangrijk onderdeel is. Denk aan instellingen met veel buitenlandse studenten of docent-onderzoekers, maar ook aan opleidingen in de vorm van *joint degrees* met buitenlandse universiteiten. Beperkingen aan internationaal reizen kunnen instellingen in de grensregio's in het bijzonder raken. Een daling van inkomsten uit contractactiviteiten of collegegeld van studenten van buiten de Europese Economische Ruimte is bovendien te voorzien. Rijk, instellingen en opleidingen die het betreft, moeten afwegen hoe ze de gedaalde inkomsten kunnen opvangen.

### Onderwijs en arbeidsmarkt

Door economische verstoringen zal de macrodoelmatigheid dalen van opleidingen die voorbereiden op werk in sectoren in zwaar weer. Ook groeit de noodzaak van om- en bijscholing van werkloze werknemers in deze sectoren. Het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs kunnen daarin een cruciale rol spelen. Bij omscholing valt vooral te denken aan omscholing naar tekortsectoren – waaronder zorg en onderwijs – en naar sectoren waar de productie wordt opgeschroefd met het oog op strategische autonomie. Belangrijk is dat onderwijsinstellingen, werkgevers en overheid samen programma's ontwikkelen voor om- en bijscholing van werkloze werknemers uit getroffen sectoren. Hierbij ontstaat het risico dat het onttrekken van personeel aan de getroffen sectoren deze nog harder treft.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Gezondheid, welzijn en veiligheid

Het scenario van externe dreiging brengt een aantal beperkingen met zich mee. Zo is de mogelijkheid tot het ontvangen van fysiek bezoek zeer beperkt wanneer familie of naasten terugkeren of afkomstig zijn uit het buitenland (of een nationaal risicogebied). Ook kunnen er bij jongeren problemen ontstaan rond zorg- en omgangsregelingen. Daarnaast is het in dit scenario noodzakelijk om een justitiabele die vanuit het buitenland of een nationaal risicogebied in een instelling wordt geplaatst, eerst in quarantaine te plaatsen om de gezondheidstoestand te monitoren. Ook kunnen de maatregelen in dit scenario sterk verschillen per instelling: justitiabelen die in instellingen in een risicogebied verblijven, kunnen te maken krijgen met heel stevige maatregelen.

### Digitale middelen

Ten tijde van een externe dreiging is het van belang dat de instelling zorgdraagt voor voldoende mogelijkheden om digitaal contact met het thuisfront te onderhouden in het geval dat familie zich in het buitenland of in nationaal risicogebied bevindt. Net als in alle andere coronascenario's moeten de digitale middelen om contact met het thuisfront te onderhouden op orde zijn. Justitiabelen die geen fysiek bezoek kunnen ontvangen, moeten via de telefoon en digitaal (video)bellen contact kunnen onderhouden met familie en naasten. Met name bij jongeren is het van groot belang dat, wanneer één of beide ouders of verzorgers niet op bezoek kunnen komen, er in de instelling wordt gestreefd naar zo veel mogelijk persoonlijk contact.

### Testen en vaccineren

Voor justitiabelen die vanuit het buitenland of een nationaal risicogebied in een instelling worden geplaatst, geldt dat direct en vaker moet worden getest. Daarom is het nodig dat er voldoende testcapaciteit beschikbaar is. Daarnaast dient er voldoende ruimte in de instellingen beschikbaar te zijn om justitiabelen – zowel bij binnenkomst als in het geval van klachten – in quarantaine te plaatsen. Vooral wanneer justitiabelen weigeren om getest te worden, dienen zij de hele quarantaineperiode alleen op hun cel of kamer in quarantaine te verblijven. In dat geval is het vanzelfsprekend belangrijk dat het welzijn van de justitiabele gedurende de quarantaineperiode goed in de gaten wordt gehouden.

In dit scenario is het van belang dat vaccinatieprogramma's voor de externe variant zo snel mogelijk op orde zijn, zowel voor de justitiabelen als voor het personeel van de instelling. Justitiabelen vormen een kwetsbare groep mensen die tegen hun zin vastzitten in een omgeving waar afstand houden maar beperkt mogelijk is. Vaccinaties moeten daarom tijdig worden aangeboden. Om de vaccinatiebereidheid onder justitiabelen en personeel te vergroten, moet vroegtijdig worden ingezet op goede voorlichting die zo veel mogelijk aansluit bij de beleving van de persoon.[120]

---

[120] De vaccinatiebereidheid onder gedetineerden wordt laag geschat; Kamerstukken II 2021/22, 925.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen

In het scenario van externe dreiging blijven sport- en beweegvoorzieningen in Nederland open. Wel is er constant dreiging van een uitbraak en daarmee onzekerheid. Uitgangspunt blijft dat sport en bewegen belangrijk zijn voor een fysiek, mentaal en sociaal gezonde bevolking. Een deel van de bevolking zal de externe dreiging als beangstigend ervaren en zich daardoor ook binnen het nog veilige Nederland anders gaan gedragen. Door het vermijden van activiteiten buitenshuis, waaronder sporten en bewegen, voelen mensen zich eenzaam en kan hun psychische gezondheid verslechteren.

### Topsport en evenementen

Oplevingen van het coronavirus in andere landen heeft grote invloed op het beoefenen van topsport en het organiseren van internationale wedstrijden en evenementen. Een mogelijkheid is dat topsporters zich organiseren in Europese of mondiale bubbels in landen waar ze (vooralsnog) veilig kunnen verblijven. Dit vraagt offers van de topsporters, die lang van huis zullen zijn. Reisbewegingen van topsporters moeten mogelijk blijven.[121] Wellicht spelen dilemma's rondom wel of niet vaccineren van topsporters.[122] Internationale sportfederaties zullen de regie moeten nemen en afstemming moeten zoeken met nationale overheden en sportkoepels.[123] Voor de organisatie van met name eenmalige evenementen (EK's en WK's) is een lange aanlooptijd nodig; het is de vraag of deze op korte termijn naar veilige landen te verplaatsen zijn.

Als evenementen en toernooien niet doorgaan, missen topsporters inkomsten uit start- en prijzengelden, sponsoring en mediarechten. Buitenlands toerisme voor het bezoek van sportevenementen in Nederland of bezoek van Nederlanders aan evenementen in het buitenland is niet mogelijk. De inschatting is dat de Nederlandse evenementen door binnenlands toerisme toch voldoende inkomsten genereren.

### Sportbranche en overheid

In dit scenario is vooral belangrijk hoe de sportbranche en overheid samenwerken op het gebied van topsport en evenementen. Als de situatie in Nederland veilig is, kan overwogen worden om buitenlandse sporters een uitzonderingspositie te geven en in ons land internationale bubbels rond topsport te faciliteren en incidenteel evenementen te hosten – wellicht anders of kleinschaliger georganiseerd dan oorspronkelijk de bedoeling was. Tijdige besluitvorming van de overheid en overheidssteun zijn daarbij wel onontbeerlijk: financieel, maar ook bijvoorbeeld voor het toelaten van topsporters uit andere landen. Daarnaast is het, net als in het griep+-scenario, belangrijk dat sportaanbieders en overheden zich samen inspannen om kwetsbare groepen en sporters die uit angst wegblijven, zo veel mogelijk te faciliteren.

---

121 Vergelijk de uitzonderingsregeling die al geldt voor topsporters: Ministerie van Justitie 2022.
122 Zoals de discussie rondom de deelname van Djokovic aan de Australian Open in 2022.
123 Vergelijk de situatie in het schaatsen, waar een aantal internationale wedstrijden achtereen werd gehouden in Heerenveen: Oosterwijk 2021.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Van creatie tot publiek

In dit scenario worden onderdelen van de sector geraakt die sterk afhankelijk zijn van internationale contacten. Dit betreft instellingen die veel internationaal publiek ontvangen (musea, grotere podiumkunsteninstellingen, (film)festivals, kunst- en antiekbeurzen) of waarvan de productie sterk internationaal verweven is (grote internationale tentoonstellingen, concerten, (film)festivals). Ook Nederlandse kunstenaars die in het buitenland werken (optredens, kunstprojecten, tentoonstellingen, ontwerpopdrachten) kunnen moeilijker uitreizen. Internationale uitwisseling neemt af en dit leidt tot verschraling van het aanbod en van talentontwikkeling. Het heeft ook gevolgen voor de kunstvakopleidingen waar doorgaans docenten lesgeven die tot de internationale top behoren. Instellingen kunnen sterker inzetten op lokale verbindingen en lokaal talent. Ook kunnen musea meer stukken tonen die meestal in depot liggen. Wanneer er lokaal beperkende maatregelen gelden, heeft dit ook consequenties voor nationaal reizende gezelschappen en tentoonstellingen. Digitale technieken zijn in te zetten om toch een publiek te bereiken, internationaal en nationaal (denk aan eerdere initiatieven door Internationaal Theater Amsterdam (ITA) en het Nederlands Danstheater). Hierbij is het van belang dat niet iedere instelling het wiel opnieuw gaat uitvinden – voor veel kleinere instellingen is dat ook helemaal niet haalbaar – maar dat er een digitale infrastructuur komt waar ook kleinere instellingen gebruik van kunnen maken. Voor media geldt dat verslaggevers lastiger naar plekken buiten Nederland gezonden kunnen worden en dat we dus afhankelijker zijn van buitenlandse nieuwsgaring.

### Arbeidsmarkt

Het is reëel dat het arbeidsaanbod in de cultuursector als geheel in dit scenario kleiner wordt. Ook het kunstvakonderwijs zal hard geraakt worden. Het zal uitdagend zijn om de hoge kwaliteit van het onderwijs op peil te houden nu veel internationale (gast)docenten niet langer les kunnen komen geven. Ook de internationale studentenpopulatie zal bij grensbewaking naar alle verwachting krimpen. Het hoger onderwijs kent veel internationale studenten; het kunstenonderwijs heeft hier bovengemiddeld veel mee te maken.

### Financiering

De inkomsten van muziekpodia en festivals komen vaak van de grote internationale namen. Deze maken de andere programmering mogelijk. De verwachting is dat lokaal programmeren deze weggevallen inkomsten niet kan opvangen. In dit scenario ontstaan er lastige vraagstukken rond culturele instellingen die sterk afhankelijk zijn van internationaal verkeer en subsidies. Wordt de instelling een tijd met extra steun in de lucht gehouden, lukt het om een ander businessmodel te vinden of moeten er activiteiten worden afgebouwd? Wanneer lokale maatregelen de nationale tournees van bijvoorbeeld theatergezelschappen belemmeren, heeft dit ook consequenties voor het verdienmodel van deze nationale kunstinstellingen.

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit

De bedreiging vanuit andere landen heeft grote gevolgen voor regionale economieën die afhankelijk zijn van internationale ontwikkelingen. Denk aan het havengebied in Rotterdam, Schiphol, de regio Noord-Brabant en toeristische trekpleisters als Amsterdam. Deze regio's zijn sterk afhankelijk van de internationale economie.[124] Voor de Nederlandse samenleving betekent het dat burgers duidelijk verschillen gaan zien en voelen tussen sectoren, regio's en grensgebieden die sterk worden getroffen. Zo kan het zijn dat bedrijven het in bepaalde regio's moeilijker krijgen met eventuele gevolgen voor de werkgelegenheid, terwijl er in andere regio's niet veel aan de hand zal zijn. Hierdoor is het mogelijk dat er in de samenleving vertwijfeling bestaat of we solidair dienen te zijn met de getroffen regio's, juist als die normaal gezien economisch sterk zijn. De externe dreiging draagt bij aan angst in de samenleving. Mensen afkomstig uit landen of regio's waar nieuwe varianten van het virus rondgaan, zullen dat merken in de bejegening. Ook ligt de vraag van internationale solidariteit voor: hoe sterk willen wij als Nederland andere landen helpen bij hun coronabeleid en vaccinatiestrategie? Welke verantwoordelijkheid willen en kunnen we nemen?

### Kwetsbaarheid

Werkgevers van grote bedrijven en kleinere ondernemers in grensgebieden worden economisch sterk getroffen door de gevolgen van maatregelen die tegen binnenkomst of verspreiding van het virus worden genomen. Vooral kleine ondernemers zullen hier snel veel last van hebben, omdat zij doorgaans over minder buffercapaciteit beschikken. Het sluiten van grenzen vereist stevige Europese coördinatie en een gezamenlijke doelstelling. Extra aandachtspunt hierbij is dat in sectoren met een economisch belang, zoals logistiek en transport, juist de werknemers zitten die als eerste aan het virus worden blootgesteld en daardoor ook kwetsbaar zijn voor het virus zelf. Ze kunnen ziek worden en te maken krijgen met restklachten en post-COVID. De kans dat deze medewerkers verplicht worden om te blijven werken is groot. Op individueel niveau voelen medewerkers zich genoodzaakt om daaraan tegemoet te komen, omdat ze bang zijn voor het verlies van hun baan en voor toenemende financiële onzekerheid. Het zou heel wat waard zijn om deze situaties te voorkomen door werknemers voldoende bescherming te bieden en behoorlijk om te gaan met personeel.

[124] Thissen en Lankhuizen 2019.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Continuïteit van onderzoek en innovatie

Tijdelijke stevige maatregelen zullen leiden tot vertragingen in onderzoek en innovatie vanwege onderbrekingen, gebrek aan onderzoeksmaterialen en opschorting van internationale samenwerking. Onzekerheid over wanneer grenzen dichtgaan en of stevige beperkende maatregelen nodig zijn, maakt het extra lastig om de effecten te ondervangen. Kennisinstellingen en R&D-afdelingen van bedrijven moeten daarom plannen gereed hebben om onderzoek en innovatie gaande te houden. Kennisinstellingen moeten zorgen voor digitale infrastructuur, hybride werkmogelijkheden en voldoende onderzoeksmaterialen en beschermingsmiddelen. Alternatieve eisen aan PhD- en postdoc-werk, bijvoorbeeld als empirisch onderzoek niet haalbaar blijkt, beschermen de loopbaanontwikkeling van jonge wetenschappers. Internationale mobiliteit van kenniswerkers en studenten zal moeilijk zijn. Kennisinstellingen en overheid dienen uit te werken hoe internationale kenniswerkers toch toegang kunnen krijgen tot Nederland.

### Focus in onderzoek en innovatie

Met alternatieve methodes, digitale onderzoeksinfrastructuur en technologieën kan onderzoek zo veel mogelijk doorgaan. Kennisinstellingen moeten daaraan werken en moeten op de overheid kunnen rekenen voor voldoende financiering. Daarnaast is een extra impuls voor COVID-19-gerelateerd onderzoek nodig. Om minder afhankelijk te zijn van andere landen dient de overheid te bedenken welke technologieën, producten en materialen essentieel zijn voor Nederland, en onderzoek en innovatie op die gebieden te stimuleren.
Hogeronderwijsinstellingen zien minder inkomsten uit studenten die van buiten Europa komen, wat drukt op hun budget voor onderzoek. Zij moeten een plan ontwikkelen om dit op te vangen. Financiers moeten zorgen voor verlenging van onderzoeksbudgetten, zodat vertragingen niet leiden tot financiële problemen. Vooral het mkb zal minder kunnen investeren door economische tegenslag. Deze bedrijven hebben hulp nodig met innoveren om zich staande te houden en voldoende toekomstperspectief te behouden.

### Samenwerking en kennisdeling

Bijeenkomsten en uitwisselingen vinden vooral digitaal plaats. Dit maakt de wetenschap inclusiever, maar jonge onderzoekers bouwen zo moeilijker internationale ervaring en netwerken op. Kennisinstellingen en financiers dienen gezamenlijk een infrastructuur te ontwikkelen om internationale samenwerkingen te kunnen voortzetten. Minder waarde hechten aan 'buitenlandervaring' voor jonge onderzoekers voor een vaste aanstelling en competitieve beurzen is nodig. Vanwege hun behoefte aan strategische autonomie zullen landen hun kennis, technologie, innovatie en productie mogelijk in eigen hand willen houden en afschermen. Dit is onwenselijk. De overheid dient samen met andere landen – in ieder geval in de EU – afspraken te maken om alle kennis rondom de aanpak van de pandemie publiekelijk beschikbaar te maken voor het mondiale *public health*-belang.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelstelling

Het doel is burgers te stimuleren om zich te houden aan de geldende adviezen en maatregelen en hen voor te bereiden op de eventuele komst van een nieuwe gevaarlijke virusvariant. Verder is net als bij eerdere scenario's het doel om burgers zo adequaat mogelijk te informeren ter voorbereiding op ernstigere scenario's en zo veel mogelijk preventief gedrag aan te moedigen.

### Maatregelen en adviezen

Doelgroepspecifieke communicatie over beleid is essentieel (o.a. over noodzaak, effectiviteit, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid), evenals gedragsinterventies op het gebied van maatregelen en testbeleid (bv. om uitvoerbaarheid zo veel mogelijk te faciliteren en om sociale normen en steun te mobiliseren). Het is van belang de zorgen over eventuele toekomstige vrijheidsbeperkende maatregelen serieus te nemen en de belangen en waarden die hieraan ten grondslag liggen te erkennen, met name bij groepen die hiervan nadelige mentale, sociale en economische gevolgen zullen ondervinden. Het goed uitleggen van mogelijke maatregelen voor verschillende situaties en het ondervangen van mogelijk nadelige gevolgen van deze maatregelen, is een centraal uitgangspunt. Burgers wordt gevraagd zich op een toename in besmetting en maatregelen voor te bereiden.

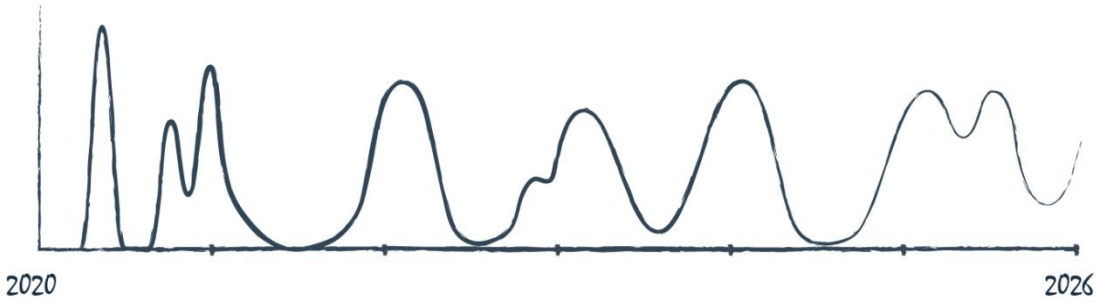
### Vaccinatiebeleid

Het is belangrijk om vaccinatievoorlichting in een vroeg stadium op te schalen, met speciale aandacht voor medisch kwetsbaren, moeilijk bereikbare groepen (bv. sommige groepen met een migratieachtergrond) en twijfelaars. Daarbij moet rekening worden gehouden met lage (digitale) taalvaardigheden. Bij vaccinatiekeuzes is ondersteuning van de autonomie en de eigen keuze van belang.

### Vertrouwen in het beleid en draagvlak

De overheid moet laten zien goed op de hoogte te zijn van de internationale situatie, duiding geven aan internationale verschillen, en risico's en onzekerheden helder benoemen. Net als in alle andere scenario's is het belangrijk te communiceren via veel doelgroepspecifieke kanalen (inclusief interpersoonlijke online en offline communicatie, waarbij intermediairs een belangrijke rol kunnen spelen, vooral bij moeilijk bereikbare groepen en groepen met weinig vertrouwen in de overheid). Om twijfels over de beheersbaarheid van het virus en angst voor de komst van een nieuw virus te verminderen, is het van belang in heldere taal aan te geven hoe de overheid en de verschillende sectoren zich voorbereiden op de mogelijke komst van een gevaarlijke variant. Het is belangrijk alert te zijn op mis- en desinformatie (en mensen hiertegen weerbaar te maken voordat deze informatie hen bereikt) en te werken aan het versterken van mediawijsheid van burgers. Op potentiële mis- en desinformatie moet snel worden gereageerd om de kans op ongewenst gedrag te verminderen, zoals onnodig hamsteren uit angst voor tekorten. Het verdient de voorkeur om feitelijke communicatie te geven (bv. over voorraden) en niet het aantal mensen te vermelden dat zich ongewenst gedraagt, omdat dit laatste een averechts effect kan hebben.

# SCENARIO IV: CONTINUE STRIJD



## SCENARIO IV: CONTINUE STRIJD

In dit scenario ontstaan er steeds nieuwe virusvarianten die aan de bestaande immuniteit (door vaccins of doorgemaakte infectie) ontsnappen. Er wordt wereldwijd gevaccineerd en er worden nieuwe vaccins ontwikkeld, maar het is een kat-en-muisspel. Het virus muteert sneller dan vaccins ontwikkeld, geproduceerd en toegepast kunnen worden. Hierdoor komt de samenleving steeds weer voor onvoorspelbare en grote oplevingen van het virus te staan. De zorg dreigt overspoeld te raken en alle sectoren kampen met een hoog ziekteverzuim. De hele samenleving wordt steeds opnieuw hard geraakt.

Het volledige repertoire aan maatregelen dat we de eerste twee jaar van de pandemie hebben gezien, ligt in dit scenario op tafel. Er zullen lastige afwegingen moeten worden gemaakt tussen terugkerende strenge maatregelen met grote maatschappelijke impact – en mogelijk maatschappelijk verzet – en het laten rondgaan van het virus met als gevolg een groot aantal ziekte- en sterfgevallen, verzuim en het vastlopen van de hele zorgketen. Ook in dat geval is de maatschappelijke impact groot. In de samenleving wordt hier heel verschillend over gedacht, wat kan leiden tot toenemende maatschappelijke spanningen. Internationaal gezien kan dit scenario ertoe leiden dat landen nauwer gaan samenwerken en kiezen voor een gecoördineerde aanpak bij de bestrijding van het virus. Het is ook mogelijk dat de voortdurende strijd ertoe leidt dat landen naar binnen keren en dat beleid en aandacht vooral gericht zijn op virusbestrijding in het eigen land.

In de doordenking van dit scenario vanuit de verschillende domeinen komt een aantal hoofdthema's naar voren.

### Hevige discussies over maatregelen

In dit scenario verwachten we heftige discussies over maatregelen. Er zijn mensen die het sparen van levens en het in stand houden van de zorg en andere vitale sectoren van de maatschappij het belangrijkst vinden. De overheid heeft ook op dit gebied een verplichting om het recht op leven en het recht op gezondheid te beschermen. Andere groepen mensen willen of kunnen echter niet langer met de vrijheidsbeperkende maatregelen leven en zijn niet bereid om activiteiten stil te leggen. Dit kan leiden tot hevige protesten en polarisatie binnen families, vriendengroepen, bedrijven en de hele samenleving. Deze spanningen maken een grondige en transparante afweging binnen de besluitvorming van groot belang. Beleidsmakers en politici moeten helder kunnen uitleggen op welke manier belangen zijn gewogen. Daarbij dienen ze ook te erkennen welke belangen dus niet zijn behartigd en eerlijk te zijn over de onzekerheden. Hier transparant verantwoording over afleggen draagt bij aan de gepercipieerde rechtvaardigheid van beleid.

Deze aanpak is geen garantie voor depolarisatie. Er treedt coronamoeheid op en mensen zijn onzeker en raken gefrustreerd. De steeds weer onverwachte golven, de steeds weer beperkt blijkende werking van vaccins en de wisselende berichten over opening van de samenleving

zullen een vruchtbare voedingsbodem vormen voor desinformatie en complottheorieën.[125] Dit brengt het risico op een *infodemic* met zich mee, waarbij verschillende soorten informatie rondgaan waarvan de betrouwbaarheid voor veel burgers moeilijk is vast te stellen. Dit kan verder gevoed worden door verschillende transnationale digitale mediakanalen die strategisch worden uitgebuit door buitenlandse actoren. Dit kan leiden tot heftige reacties in de samenleving en bedreigingen van politici en wetenschappers.

### Alles wordt minder

Op veel vlakken zal in dit scenario (de kwaliteit van) het maatschappelijk aanbod minder worden. De hoge druk op de zorg betekent dat alternatieve zorgoplossingen met minder hoge kwaliteitsstandaarden ingezet worden, dat er wachtlijsten ontstaan of dat bepaalde niet-acute zorg niet meer voor iedereen toegankelijk is (code rood).[126] Achterstanden in het onderwijs blijven oplopen en ook de kwaliteit en de toegankelijkheid van bijvoorbeeld het culturele aanbod en het openbaar vervoer gaan achteruit. Belangrijke activiteiten in gevangenissen die mensen in hechtenis perspectief bieden, kunnen geen doorgang meer vinden. Sommige sectoren zullen nauwelijks meer levensvatbaar zijn of kunnen alleen op tijdelijke basis open tijdens coronaluwe periodes. Dit alles wordt versterkt door publieke financiën die krapper worden bij een economie die constant onder druk staat. De financiële compensatie aan bedrijfsleven en werkenden vanuit de overheid kan niet meer zo ruimhartig zijn als aan het begin van de pandemie, en de publieke dienstverlening verschraalt.

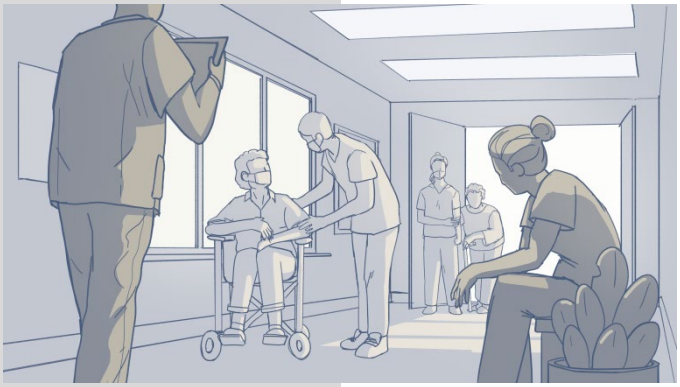
### Transformatie

Dit scenario vergt van veel instellingen een transformatie. Bedrijven uit sectoren die hard geraakt worden door een opleving van het virus zullen andere bedrijfsmodellen nodig hebben, en werkenden zullen minder baanzekerheid hebben. Onderwijs moet op onverwachte momenten digitaal kunnen plaatsvinden en dat vereist een stevige digitale infrastructuur, maar het vergt ook andere vormen van didactiek en examinering. Om deze transformatie op tal van terreinen mogelijk te maken, is het belangrijk om te investeren in mogelijkheden tot om- en bijscholing. Het anders moeten vormgeven van kernactiviteiten geldt ook voor de sport, waarin eerder al is geëxperimenteerd met het vastleggen van prestaties zonder fysiek aanwezige tegenstanders. In de cultuursector is eerder naar creatieve oplossingen gezocht om ondanks de beperkende maatregelen zo veel mogelijk open te blijven en publiek te ontvangen, bijvoorbeeld door concerten en voorstellingen als doorstroomactiviteiten te organiseren. Herziening van het beleid ten aanzien van bescherming en gebruik van intellectuele eigendomsrechten zal in dit scenario nodig zijn om de snelle uitrol van essentiële toepassingen, zoals vaccins of digitale faciliteiten, niet te hinderen.

---

125 Hameleers en Vliegenthart 2021.

126 Code rood is een voorloper van code zwart, waarbij niet-acute zorg niet meer voor iedereen toegankelijk is.



Voor een korte video over
Scenario IV: Continue strijd klik **hier**

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Continue strijd in de zorgketen

Door de onverwachte oplevingen is regelmatig sprake van piekbelasting van de zorg, waarbij een groot deel van de ziekenhuisbedden wordt bezet door patiënten in een acute levensbedreigende situatie. Ook de druk op verpleeghuizen en revalidatieplekken zal onafgebroken hoog zijn. Er dreigt een volledig zorginfarct, waarbij de toegankelijkheid van de Spoedeisende Hulp, verpleegafdelingen, huisartsen en wijkverpleegkundigen verslechtert. Bovendien is onder het zorgpersoneel sprake van (langdurige) uitval en overbelasting. Dit leidt tot frustratie onder zorgprofessionals, omdat zij niet de zorg kunnen bieden die ze gewend zijn te bieden. Onzekerheid bij patiënten en naasten neemt toe, omdat langer onduidelijk is of en wanneer iemand geholpen kan worden.

### Anders organiseren en rechtvaardig verdelen van zorg

Er is een noodplan beschikbaar voor het omgaan met de grote toename van het aantal patiënten. In dit plan staan maatregelen voor de inzet van extra bedden in de eerstelijnszorg en verpleeghuizen, voor landelijke spreiding van patiënten en voor het voorbereiden van zorgprofessionals op situaties waarbij grote inzet in de acute zorg nodig is. Alternatieve zorgoplossingen, zoals zorg op afstand, staan gereed.[127] Bovendien is er ruimte voor het inzetten van (voormalige) zorgprofessionals die niet in de zorg actief zijn en wordt de inzet van besmet personeel overwogen. De landelijke overheid voert regie over het tot stand komen van deze (nood)plannen en alternatieve zorgvormen. Zij stuurt eropaan dat kwaliteitskaders ruimte bieden voor een flexibeler inzet van personeel, dat gegevensuitwisseling tussen zorgorganisaties mogelijk is en dat er een heldere rolverdeling is tussen landelijke overheid, regionale organisaties (zoals het Regionaal Overleg Acute Zorgketen), zorgaanbieders en financiers. Ondanks alle verwoede pogingen en innovaties zal de niet-acute zorg niet voor iedereen toegankelijk zijn. Beroepsgroepen en gezondheidsethici dienen daarom een breedgedragen en ethisch onderbouwd raamwerk te ontwikkelen om keuzes te maken over welke vorm van prioritering en dus verdeling van zorg te rechtvaardigen is.[128] Bij het prioriteren van werkzaamheden moet gebruikgemaakt worden van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van verschillende zorgvormen en naar het reduceren van inefficiëntie.[129]

### Kwaliteit van leven kwetsbaren beschermen

In dit scenario zijn in de langdurige zorg en het sociaal domein alternatieve oplossingen nodig om isolement onder kwetsbare mensen te voorkomen. Hiertoe zijn in de eerste jaren van de pandemie al vele initiatieven ontplooid die als voorbeeld kunnen dienen. Denk aan contact op afstand, beperkt bezoek onder voorwaarden, het wegnemen van onrust onder kwetsbaren en alternatieve vormen van dagbesteding en activiteiten in de wijk.[130]

---

127 Voor andere oplossingen, zie bijvoorbeeld: Expertteam Covid 2022.
128 Het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) bereidt een signalement voor over morele keuzes bij langdurige schaarste in de zorg.
129 Bakx et al. 2020.
130 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020a.

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Uit de crisismodus blijven

Zonder goede voorbereiding op dit scenario is de kans groot dat het openbaar bestuur het coronavirus zal aanpakken via crisisstructuren en vanuit een crisismodus. Ook voor dit zware scenario moeten maatregelen in de wet worden opgenomen die wanneer nodig volgens vooraf vastgestelde democratische procedures geactiveerd kunnen worden, zodat het openbaar bestuur zo lang en goed mogelijk blijft functioneren via reguliere processen met democratisch-rechtstatelijke waarborgen. Deze zijn in zichzelf waardevol en dragen bij aan draagvlak en daarmee aan de effectiviteit van coronamaatregelen en ander beleid.[131] Bij het respecteren van de reguliere processen hoort dat terughoudend wordt omgesprongen met het activeren van extra bevoegdheden in de crisisstructuren van de veiligheidsregio's.[132]

### Onvrede en participatie

De maatregelen die in dit scenario op tafel liggen, leiden vrijwel zeker tot heftige reacties in de samenleving. Het vertrouwen in de overheid neemt waarschijnlijk af, onder meer doordat er vanwege de hevigheid en onvoorspelbaarheid van het virus, ondanks deze maatregelen, sprake zal zijn van een aanzienlijk aantal infecties en ziekenhuisopnames. Als dit langer duurt, doet een gevoel van uitzichtloosheid het vertrouwen verder afnemen.[133]

Om vertrouwen, gezag en draagvlak zo veel mogelijk te behouden, is het ten eerste belangrijk om zo lang mogelijk reguliere besluitvormingsprocessen in hun waarde te laten en niet te snel bevoegdheden op te schalen naar regionaal of landelijk niveau. De rol van volksvertegenwoordigingen dient geborgd te blijven; deze zijn in staat in een publiek forum stem te geven aan zorgen die leven in de samenleving.

Participatie, bijvoorbeeld via burgerfora of een maatschappelijke dialoog, is cruciaal om zorgen, aandachtspunten en andere input op te halen. Als het openbaar bestuur vervolgens duidelijk maakt hoe het deze input heeft meegewogen in zijn besluitvorming, komt dit de betrokkenheid tussen overheid en burger en het gezag van de overheid ten goede. Door onvrede in een vroeg stadium zijn weg te laten vinden naar een publiek forum, kan voorkomen worden dat dit uitgroeit tot een diepere afkeer van samenleving en politiek. Het openbaar bestuur kan begrip voor de moeilijke keuzes die in dit scenario gemaakt moeten worden vergroten door de samenleving via maatschappelijke dialogen mee te nemen.

Ten slotte kan het informele contact tussen burgers, bedrijven en organisaties enerzijds en overheden anderzijds bijdragen aan de betrokkenheid tussen burger en overheid. Zowel digitale als veilige fysieke mogelijkheden hiervoor moeten bestuurders en politici benutten.

---

[131] Zie ook de bijdragen van de Raad van State.

[132] Het concept-wetsvoorstel voor de eerste tranche aanpassingen aan de Wet publieke gezondheid (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022) gaat helaas wel uit van een crisisaanpak van het coronavirus in bijna alle gevallen. Het voorstel regelt dat infectieziekten aangepakt worden vanuit een crisisorganisatie onder leiding van de minister van VWS en maakt het makkelijk voor de minister van VWS om bevoegdheden van burgemeesters over te dragen aan voorzitters van veiligheidsregio's – dat kan al zodra de pandemie en maatregelen bovengemeentelijk effecten hebben, waarvan vrijwel altijd sprake zal zijn.

[133] Zie ook de bijdragen van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving ('Samenleving') en de KNAW ('Gedrag en communicatie') in dit scenario.

## WETGEVING

*Raad van State*

### Op- en afschalen van maatregelen gedurende een lange periode

In het scenario van continue strijd zullen naar alle waarschijnlijkheid maatregelen moeten worden genomen die vergelijkbaar zijn met de maatregelen waarmee we met name in grote delen van 2020 en 2021 zijn geconfronteerd. Afhankelijk van de ernst van de situatie kan het daarbij gaan om adviezen over bijvoorbeeld hygiëne of thuiswerken of om maatregelen zoals het dragen van mondkapjes en het houden van een veilige afstand. Het kan echter ook gaan om zwaardere maatregelen, bijvoorbeeld het reguleren van onder meer evenementen en de toegang tot publieke plaatsen en de verplichting om in bepaalde gevallen in quarantaine te gaan of een coronatoegangsbewijs (1G, 2G of 3G) te tonen. Als zich veelvuldig en/of langdurig lockdowns voordoen, zouden eveneens maatregelen kunnen worden genomen in verband met het functioneren van bijvoorbeeld de rechtspraak en de volksvertegenwoordiging. Dat geldt ook voor maatregelen die zijn gericht op het veilig laten verlopen van verkiezingen. Zoals aangegeven bevinden (grondslagen voor) deze maatregelen zich in de wet die zou moeten worden opgesteld om oplevingen van de verspreiding van het coronavirus in te dammen. Wanneer het nemen van maatregelen – bijvoorbeeld die zoals hiervoor beschreven – in een concrete situatie is aangewezen, moeten deze door middel van een inwerkingstellingsbesluit 'uit de gereedschapskist' worden gehaald. Is een opleving van het virus voorbij en zijn maatregelen niet (allemaal) meer nodig, dan kan worden afgeschaald: de maatregelen worden dan teruggelegd 'in de kist'.

### Inzichtelijke afwegingen over noodzaak en proportionaliteit zijn essentieel

Van belang is dat in het scenario van continue strijd naar alle waarschijnlijkheid sprake zal zijn van coronamoeheid in de samenleving: gevoelens van twijfel (onder meer over de ernst van de situatie), onzekerheid en frustratie zijn bij veel mensen aanwezig. Een deel van de samenleving zal sceptisch staan tegenover het nemen van maatregelen en is het niet steeds eens over wélke maatregelen in een bepaalde situatie het beste kunnen worden genomen. De aandachtspunten die in het kader van het griep+-scenario zijn genoemd, gelden in het bijzonder ook nu: de maatregelen moeten niet verder reiken dan strikt noodzakelijk is en ze dienen zo eenduidig mogelijk te zijn. Maatwerk is mogelijk, maar moet niet verworden tot een lappendeken van uitzonderingen en verbijzonderingen. De proportionaliteit van de (inwerkingstelling van) maatregelen moet zorgvuldig worden beoordeeld en helder worden verwoord. Voor zover mogelijk dient een realistisch perspectief te worden geboden als het gaat om de duur van de inwerkingstelling van maatregelen. Dit alles is nodig om begrip voor en van de maatregelen te bevorderen en bij te dragen aan een consistente toepassing ervan.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

### Dilemma's in de proportionaliteitstoets

Als grote aantallen burgers in het leven bedreigd worden en 'code zwart' in de zorg door maatregelen voorkomen kan worden, is niets doen mensenrechtelijk gezien geen optie. Het recht op leven en het recht op gezondheid leggen namelijk positieve verplichtingen op aan de overheid om maatregelen te nemen. In dit scenario gaan we ervan uit dat pijnloze (*no regret-)* maatregelen (d.w.z. niet-bindende gezondheids- en gedragsadviezen) onvoldoende zijn om de maatschappij – inclusief de zorg – functionerend te houden. Er zullen dus maatregelen genomen moeten worden die mensenrechten beperken. Beperkende maatregelen moeten een legitiem doel dienen en noodzakelijk en proportioneel zijn. Dat betekent dat ze niet verder mogen gaan dan nodig om dat doel te bereiken, en dat het doel en de gevolgen van de maatregel in verhouding moeten zijn. In die beoordeling spelen verschillende dilemma's. Hoe breed moet het legitieme doel van het beschermen van de volksgezondheid worden opgevat? Mag de handhaafbaarheid van maatregelen daarin ook een rol spelen? Hoe verhoudt het nemen van maatregelen zich tot de onzekerheid in de wetenschap over het gedrag van nieuwe virusvarianten? Op basis van beschikbare actuele wetenschappelijke inzichten dient aannemelijk te zijn dat geplande maatregelen effectief zullen zijn. De onvoorspelbaarheid van nieuwe varianten, de effectiviteit van maatregelen en het gedrag van mensen vormen complicerende factoren in het maken van die proportionaliteitsafweging. Maatregelen mogen materieel niet verder gaan dan nodig en niet langer duren dan noodzakelijk. Mensenrechtelijk gezien is dus vereist dat maatregelen onverwijld weer afgeschaald of opgeheven worden als de virologische situatie dat toelaat of als anderszins de effectiviteit van een grondrechtbeperking niet langer bestaat.

### Nieuwe maatregelen

Als de situatie langer voortduurt, kunnen niet eerder genomen maatregelen nodig zijn die verdere inperkingen met zich meebrengen. Controversiële maatregelen als een isolatieplicht of vaccinatieverplichting komen mogelijk weer in beeld, al dan niet gericht op bepaalde maatschappelijke sectoren. De lat voor de (mensenrechtelijke) toelaatbaarheid van zulke vergaande maatregelen ligt hoog; noodzakelijkheid en proportionaliteit kunnen slechts in de concrete situatie beoordeeld worden aan de hand van de ernst van de dreiging en de verwachte effectiviteit van de maatregel daartegen, afgezet tegen de mate waarin mensenrechten worden beperkt. Dwang moet slechts worden toegepast als uiterste middel, aangezien bijvoorbeeld verplichte vaccinatie botst met het recht op onaantastbaarheid van het lichaam: het recht om autonoom, dus zelf, te bepalen over medische ingrepen wordt beschermd door artikel 8 EVRM en artikel 11 van de Grondwet. Het weigeren van een vaccinatie kan bovendien ingegeven zijn door godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen en dan is ook de godsdienst- en gewetensvrijheid, beschermd door artikel 9 EVRM en artikel 6 Grondwet, in het geding. Het feit dat deze mensenrechten in het geding zijn, betekent echter niet dat dwang onder alle omstandigheden is uitgesloten. Als de noodzaak en de proportionaliteit van een verplichting tot vaccinatie voldoende kunnen worden aangetoond, is een dergelijke maatregel niet in strijd met de mensenrechten.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

Dit scenario kan zowel negatieve als positieve effecten hebben op internationale betrekkingen. Enerzijds kan de noodzaak die internationaal gevoeld wordt om dit probleem gezamenlijk aan te pakken, internationale samenwerking, coördinatie en financiering van response capaciteit en de rol van de WHO versterken.[134] Dit zou kunnen leiden tot een *cosmopolitan epidemic moment* waarin internationale solidariteit hoogtij viert. Anderzijds kan een continue strijd de samenleving en het beleid naar binnen doen keren. Dan gaan middelen, beleid en aandacht vooral naar epidemische controle en management in eigen land. Zo'n protectionistische houding doen economische en sociale stabiliteit en handel op de lange termijn eroderen. Dit is een risico voor wereldwijde vrede en stabiliteit. Dit langetermijnrisico (*a protracted slow-crisis*) moet serieus worden genomen. Ook groeit het risico van een digitale *infodemic* waarbij wantrouwen in de overheid groter wordt en ook complotdenken toeneemt. Dat kan verder gevoed worden door verschillende transnationale digitale mediakanalen, groepen en actoren.[135]

Een sterke of zelfs uitsluitende inzet van alle beschikbare middelen voor de bestrijding van het coronavirus zal op weerstand stuiten, omdat veel mensen zich buitengesloten voelen. Dit geldt in ieder geval voor patiënten die te maken krijgen met verminderde toegang tot zorg, zelfs met uitstel van behandeling, maar bijvoorbeeld ook waar het gaat om voedsel, huisvesting of sociale zekerheid. Er is noodzaak om in plaats van een nauwe focus op gezondheid en veiligheid (*health security*) een bredere benadering van menselijke veiligheid (*human security*) aan te houden. Deze benadering biedt meer mogelijkheden om grensoverschrijdende verstoringen van gezondheid en de relatie tussen gezondheid en veiligheid aan te pakken. Er is hier ook een internationaal gedeelde financiële verantwoordelijkheid die vervuld moet worden.[136]

Er moet een gedegen balans tussen nationale en internationale financiering tot stand gebracht worden door intensieve internationale samenwerking op Europees en mondiaal niveau. Hierbij is vrije uitwisseling van kennis, gegevens en ervaringen van belang. Gezien het langetermijnperspectief in dit scenario zijn een actief Europees beleid en Europese regelgeving en coördinatie noodzakelijk. Instanties als het European Center for Disease Control (ECDC), European Medicines Agency (EMA) en European Health Emergency preparedness and Response Authority (HERA) moeten een adequaat mandaat en adequate financiering hebben voor de realisatie van duurzame 'menselijke veiligheid', die verder gaat dan een 'defensie- en veiligheidsbeleid', ter verhoging van maatschappelijke veerkracht (*resilience*).[137] Noodzaak tot verregaande internationale coördinatie en samenwerking via de WHO, VN en andere multilaterale kanalen is evident, alleen al vanwege de (infectieuze) gezondheidsrisico's die zich naast corona (zullen) manifesteren.

---

134 Kickbusch en Reddy 2015.
135 Zarocostas 2020.
136 Political Declaration of the High-level Meeting on Universal Health Coverage (UNGA, 2019), beschikbaar op: www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/07/FINAL-draft-UHC-Political-Declaration.pdf
137 Abimbola en Topp 2018.

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Bedrijven

Het bedrijfsleven moet heel wendbaar zijn: het wordt in dit scenario vaak getroffen door golven van besmettingen en de daarmee gepaard gaande maatregelen (zoals lockdowns) en door problemen in toeleveringsketens. Omdat duidelijk is dat het om regelmatig terugkerende schokken gaat, zijn er structurele aanpassingen nodig. Sommige sectoren zullen niet meer levensvatbaar zijn of kunnen alleen op tijdelijke basis open tijdens coronaluwe periodes. Bedrijven in die sectoren zullen andere businessmodellen nodig hebben om te kunnen overleven (bv. tijdens coronapieken kunnen switchen naar het leveren van andere goederen of diensten, of naar andere manieren om een product of dienst te kunnen leveren). In andere sectoren moeten productiemethoden en toeleveringsketens worden aangepast om continuïteit tijdens nieuwe uitbraken te behouden, bijvoorbeeld door voorraadvorming of door het vervangen van geïmporteerde producten door lokale varianten. De focus komt meer te liggen op continuïteit dan op zo laag mogelijke kosten en dit zal tot hogere prijzen leiden. De vraag naar personeel zal afnemen, met structureel hogere werkloosheid tot gevolg. Om structurele aanpassingen te stimuleren is algemene financiële steun aan bedrijven niet meer wenselijk. Bedrijven kunnen wel geholpen worden door het coronabeleid in tijden van nieuwe uitbraken zo voorspelbaar mogelijk te maken, zodat bedrijven daarop kunnen anticiperen.

### Huishoudens

Huishoudens worden geconfronteerd met hogere prijzen en structureel hogere werkloosheid, wat vooral zal spelen tijdens coronapieken. Hun reële inkomen zal dalen en daarom kunnen zij minder consumeren. Vanwege de structurele aanpassingen in de economie moeten veel mensen in andere sectoren gaan werken. Het is daarom belangrijk dat mensen een prikkel krijgen (bv. financiële prikkels of het faciliteren van cursussen) om hun arbeidsmobiliteit te verhogen, zowel tussen coronapieken en dalen als structureel naar kansrijkere sectoren en beroepen.

### Overheid

De overheid zal worden geconfronteerd met een verslechterde begrotingsbalans. De uitgaven gaan omhoog door de benodigde extra zorg, hogere testcapaciteit, vaccinontwikkeling en langdurige werkloosheidsuitkeringen. Tegelijkertijd zullen de inkomsten dalen vanwege de daling van zowel de productie als de consumptie. Er moet daarom een maatschappelijke discussie worden gevoerd over hoeveel investeringen in zorgcapaciteit en medicatie nog reëel zijn gezien de afnemende productiecapaciteit. Maar ook het sociale zorgstelsel heeft wellicht aanpassingen nodig. Internationaal moet de overheid blijven inzetten op coördinatie in de aanpak van het virus en het openhouden van de grenzen, zodat import en export van cruciale goederen en diensten zo veel mogelijk door kunnen gaan.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Het uitgangspunt is nog steeds dat scholen en instellingen zo veel mogelijk fysiek openblijven. Het is zaak om uitval en ziekteverzuim van docenten zo laag mogelijk te houden. Onderwijs wordt gezien als cruciaal beroep. Daarmee horen docenten bij de voorrangsgroepen in de vaccinatiestrategie. Tussenvormen van onderwijs moeten professioneel worden toegepast, zoals halve klassen die in twee cycli per dag naar school komen, hybride onderwijs en weekend- en zomerscholen. Herinrichting van de schoolvakanties kan ook aan de orde zijn.

De pandemie heeft grote gevolgen voor het mentale welzijn van jongeren (angst, onzekerheid, uitzichtloosheid).[138] De relatie met jeugdwerk en -zorg wordt belangrijker. Onderwijs is dé ontmoetingsplek voor jongeren. Sport en cultuur vinden na schooltijd op de onderwijslocatie plaats. Kwetsbare leerlingen en studenten en kinderen van ouders met cruciale beroepen moeten te allen tijde naar school of studie kunnen. Scholen maken zo nodig per gemeente of regio bovenschoolse afspraken over opvang van elkaars leerlingen. Aanpassing van maatregelen is nodig voor het speciaal onderwijs, aangezien het bij die sector gaat om leerlingen die nauwelijks goed afstandsonderwijs kunnen volgen, moeite hebben met veranderingen en veel ondersteuning en (soms fysieke) zorg nodig hebben.

### Kwaliteit en wendbaarheid

Als de pandemie continu is, moet het onderwijs op essentiële onderdelen voor de lange termijn heringericht worden: onderwijsprogramma's, methodes, gebouwen, een extra school- of studiejaar voor leerlingen of studenten die dat nodig hebben, toetsing en examinering, overgangen tussen sectoren en stages en praktijkleren. Punt van herontwerp is ook dat afstandsonderwijs via digitale weg andere didactiek en pedagogische benadering vraagt. Belangrijke aandachtspunten voor de overheid zijn de ondersteuning in de ICT-infrastructuur. Wendbaarheid vereist een goede balans tussen kaders en ruimte in regelgeving, toezicht en bekostiging. In dit scenario komt bijvoorbeeld de vraag op hoe de overheid de leerplicht nog moet interpreteren en handhaven. In ieder geval moet er alles aan gedaan worden om alle kinderen 'in beeld' te houden en te bereiken. Extra aandacht blijft dus nodig voor kwetsbare leerlingen en studenten. De uitvoering van de kwaliteitsagenda blijft aandacht vragen met het oog op de lange termijn.

### Onderwijs en arbeidsmarkt

Net als in de hele samenleving heerst op de arbeidsmarkt grote onzekerheid. In bepaalde sectoren is de werkloosheid continu hoog, waardoor bepaalde opleidingen ondoelmatig worden, voor zover ze zonder praktijkleren en stages al doorgang kunnen vinden. Veel mensen zullen moeten worden om- en bijgeschoold. De druk hierop is waarschijnlijk des te hoger naarmate het vangnet van de overheid minder ruimhartig wordt.

---

[138] Vergelijk Platform Perspectief Jongeren 2022; RIVM, Trimbos-instituut en GGD GHOR Nederland 2021; Gezondheidsraad 2022: 20-21, 26-27.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Gezondheid, welzijn en veiligheid

In dit scenario zullen – naast de eerdergenoemde beperkingen bij de doorgang van het dagprogramma, de behandeling en de resocialisatieactiviteiten – angst voor besmetting en de mogelijke gevolgen daarvan een grote rol spelen. Waar de rest van de maatschappij een eigen afweging kan maken over het aangaan van bepaalde gezondheidsrisico's, zijn justitiabelen afhankelijk van de mate waarin de overheid kan zorgen voor een veilige omgeving, goede gezondheidszorg en naleving van maatregelen in een instelling. Daarnaast hebben de maatregelen voor hen extra veel impact vanwege het gesloten karakter van de instellingen. Activiteiten die normaal gesproken enigszins afleiding of perspectief bieden, kunnen in dit scenario niet of slechts beperkt doorgaan. Het is van belang dat zaken zoals luchten, recreatie, scholing, arbeid en bezoek zo lang mogelijk doorgang blijven vinden. Ook adviseert de RSJ om het gebruik van meerpersoonscellen in ieder geval in dit scenario op te schorten, aangezien het bewaren van anderhalve meter afstand in een meerpersoonscel logischerwijs onmogelijk is.[139]

### Druk op gevangeniswezen verlagen

De RSJ doet suggesties waarmee de druk op het gevangeniswezen kan worden verlaagd:

- Bepaal in welke gevallen detentie op een alternatieve wijze ten uitvoer kan worden gelegd en op welke manier (bv. elektronische detentie). Maak daarbij een inschatting van wat er aan middelen en personeel nodig is om alternatieve straffen te kunnen uitvoeren en monitoren.
- Weeg per gedetineerde af wat de mogelijkheden zijn voor strafonderbreking of (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Hierbij kan gedacht worden aan al bestaande wettelijke mogelijkheden of aan mogelijkheden die te creëren zijn voor dit doel.
- Denk na over de mogelijkheid om bepaalde justitiabelen in te zetten op plekken in de maatschappij waar in dit stadium sprake is van personeelstekort.

### Bejegening en persoonlijk contact ten tijde van coronapieken

De maatregelen maken het lastig om voldoende persoonlijk contact met justitiabelen te hebben. De RSJ maakt zich zorgen over de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg, bejegening en behandeling als deze veel op afstand en digitaal plaatsvinden.[140] Ook maakt de RSJ zich zorgen over de bejegening en de mate van persoonlijk contact met jongeren ten tijde van corona. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat de coronamaatregelen – en als gevolg daarvan het beperkte persoonlijke contact – negatieve effecten hebben op de ontwikkeling en de mentale gezondheid van jongeren.[141] Juist de impact van de maatregelen vraagt om een grotere inspanning voor goede bejegening en contact.

---

139 Dit heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming ook geadviseerd: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020.

140 Uit een Engelse studie blijkt dat een lockdown in de gevangenis grote gevolgen heeft voor het psychisch welzijn van gedetineerden: User Voice 2022.

141 Nederlands Jeugdinstituut 2022.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen

In dit scenario moet ook de sport periodiek rekening houden met verregaande maatregelen, waaronder lockdowns. Sport en bewegen zijn en blijven belangrijk voor de weerbaarheid en de fitheid van de bevolking. Maar de continue strijd en de wisseling van maatregelen maken sporters en ook de sportbranche murw, met het gevaar dat het percentage van de bevolking dat voldoende beweegt terugvalt.[142] Maatregelen dienen zich vooral te richten op randzaken (kleedkamers, kantines, geen publiek langs de lijn) en zo min mogelijk de sportbeoefening zelf te beperken.[143] Een andere optie is binnensporten naar buiten te verplaatsen. Voor jeugd en jongeren, die mentaal het meest te lijden hebben onder maatregelen en lockdowns, zouden sport- en beweegvoorzieningen sowieso open moeten blijven. [144]

### Topsport en evenementen

Topsporters kunnen alleen nog in bubbels trainen en aan wedstrijden deelnemen. In diverse landen variëren de uitbraken en de maatregelen, waardoor de organisatie van evenementen, de internationale samenwerking en de reisbewegingen een grote uitdaging vormen. Wedstrijden en evenementen zonder publiek zijn technisch mogelijk, maar zijn zonder de inkomsten van consumenten en sponsoren economisch niet haalbaar. Voor evenementen die alleen via de media te volgen zijn, bestaat nog geen lucratief verdienmodel. Bij sommige sporten is al geëxperimenteerd met het vastleggen van prestaties zonder fysiek aanwezige tegenstanders, zoals in de paardensport en bij crossfit. Maar veel takken van sport zijn hiervoor niet geschikt.

### Sportbranche en overheid

Gemeenten nemen de regie om optimale benutting van sportaccommodaties en buitenruimte mogelijk te maken voor sport en bewegen, met een liefst gelijkmatige spreiding van activiteiten en sporters over zo veel mogelijk uren van de dag.[145] Sportaanbieders flexibiliseren het sport- en beweegaanbod en bieden alternatieven waarmee mensen onder begeleiding in beweging blijven. Scholen, werkgevers en zorginstellingen stellen leerlingen, werknemers en cliënten in de gelegenheid om voldoende te bewegen. De overheid verklaart een dagelijks uurtje bewegen of sporten tussen de bedrijven door tot de norm. Eventuele beperkingen leggen een grote druk op het voortbestaan van topsport en sportaanbieders. De Rijksoverheid zou een stimuleringssubsidie kunnen instellen waarbij sportaanbieders worden beloond als zij zorgen voor innovatieve verdienmodellen in de topsport en een flexibel sport- en beweegaanbod in de breedtesport. Zo blijven mensen langer sporten én blijven consumenten de sporteconomie mede financieren.

---

142 Grubben en Hoekman 2021.

143 Volgens de sportsector is bijvoorbeeld het testbeleid bij sportverenigingen niet handhaafbaar gebleken; een tegengesteld effect had de avondlockdown (meer mensen op de vierkante meter in de toegestane uren), en grote gevolgen heeft het invoeren van anderhalve meter afstand (teamsporten, contactsporten, groepsgrootte).

144 RVS, NLsportraad, SER en RSJ 2022.

145 In negen van de tien gemeenten zijn tijdens lockdowns ad hoc buitenaccommodaties gedeeld, maar naarmate de situatie langer duurde, bleken er meer nadelen aan te kleven (aansprakelijkheid, drukte, precario voor ondernemers), zie ook Heijnen en Hoekman 2020.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Van creatie tot publiek

De abrupte en onverwachte schakelmomenten in dit scenario zijn voor grote delen van de cultuursector heel lastig. Producties kennen lange aanlooptijden, voorbereidingen kosten veel tijd. Ook bezoek aan bijvoorbeeld concerten of festivals wordt vaak langere tijd vooruit gepland. Dit vormt een grote belemmering voor de sector om snel in en uit te schakelen. In het sectorplan corona wordt dan ook gepleit voor maatregelen als 1G, 2G of 3G, zodat de sector ook in zwaarder weer – zowel in de creërende en producerende fase (repetities, opbouw, filmopnames) als in de presenterende fase – naar behoren kan blijven functioneren.[146] Maar het is onvermijdelijk dat er in dit sombere scenario ook nagedacht moet worden over alternatieve manieren waarop kunst nog bij mensen kan komen en welke transformaties daarvoor nodig zijn. Juist cultuur kan troost, verstrooiing en zingeving bieden. Manieren van presenteren kunnen worden aangepast (een concert als doorstroomlocatie) en nieuwe, hybride of digitale vormen kunnen worden uitgedacht. Een stevige digitale infrastructuur is hiervoor wel een cruciale voorwaarde. Ook kan de NPO inzetten op het aanbieden van extra kunst- en cultuuruitingen. Creatieve denkkracht, bijvoorbeeld vanuit de ontwerpsector, kan helpen bij het ontwikkelen van praktische oplossingen voor het leven met herhaalde oplevingen van het virus.

### Arbeidsmarkt

De gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn groot, waarbij zzp'ers opnieuw bijzonder kwetsbaar zijn. Relevante vaardigheden veranderen van aard, toegankelijke om- en bijscholing is van groot belang. Geluids- en lichttechnici kunnen bijvoorbeeld cursussen cameravoering volgen om ingezet te kunnen worden bij digitale registraties. Ook kan nagedacht worden over sectorale uitwisseling van personeel, bijvoorbeeld met de GGD die tijdens zwaardere oplevingen van het virus veel mensen nodig heeft. De instroom en doorstroom van creatief talent kan stokken door gebrek aan continuïteit: talent dat van het kunstvakonderwijs komt, heeft weinig mogelijkheden om door te groeien in de beroepspraktijk. Een loopbaan in de creatieve sector is vanwege de grote onzekerheid in dit scenario voor veel mensen minder aantrekkelijk geworden.

### Financiering

Het fysieke bezoek loopt sterk terug tijdens oplevingen van het virus. Dit betekent een grote financiële uitdaging voor de cultuursector, omdat er nog bijna geen gezonde verdienmodellen bestaan voor meer digitale presentatievormen. Om financieel minder risico te lopen, gaan instellingen minder lang vooruit plannen. De vraag is hoelang de sector financieel ondersteund kan worden en hoe deze steungelden dan niet alleen bij instellingen, maar ook bij makers en uitvoerenden terechtkomen. Bestaande kwetsbaarheden worden groter; zo zullen lokale media grote moeite hebben om overeind te blijven.

---

146 Zie hiervoor ook het Sectorplan Corona van de Taskforce culturele en creatieve sector, Kunsten 92 uit 2022.

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit

In dit scenario komt er flinke spanning te staan op het solidariteitsprincipe, vooral naarmate de situatie langer voortduurt. Individuele burgers worden door de te nemen maatregelen beperkt in hun keuzevrijheid. Veel burgers beginnen dat als beklemmend en beperkend te ervaren. Bij de invoering van maatregelen heerst onbegrip en het gevoel van (on)rechtvaardigheid, te meer wanneer bij sommige maatregelen de effecten onduidelijk zijn of de maatregelen als symbolisch worden ervaren. Wat de precieze keuze van structurele maatregelen ook wordt en wanneer deze ook worden ingevoerd: ze zullen waarschijnlijk tot heftige reacties in de samenleving leiden, met verder verlies van solidariteit als gevolg. Er volgen protesten, mensen negeren regels, er ontstaat frustratie bij mensen die zich wel aan regels houden en ook de roep om juist striktere regels zal klinken. Het is van groot belang om duidelijkheid te bieden over hoe de verhouding tussen overheid en samenleving bij besluitvorming is vormgegeven. Dat wil dus niet zeggen dat de overheid per definitie moet inzetten op een eenduidige blauwdruk van maatregelen voor iedereen, maar dat zij juist op zoek moet gaan naar zo veel mogelijk evenwicht tussen het verminderen van het risico op besmetting en het beperken van de schade door de maatregelen. Bijvoorbeeld: in deze fase is het gezamenlijke uitgangspunt dat we alle jongeren onderwijs willen laten genieten. Dat betekent dat anderen solidair zijn en zo veel mogelijk thuis werken en hun sociale activiteiten beperken. Op deze manier zoeken we met elkaar zo veel mogelijk ruimte, nemen we gezamenlijke verantwoordelijkheid en worden burgers geen *government's little helpers* door de uitvoerders van de maatregelen te worden. Voor alle partijen is dit evenwichtskunst: Wie pakt welke rol? Vinden we een gezamenlijke aanpak die ons helpt doelgericht het virus te bestrijden? Weten we onze kwetsbaarste burgers goed te beschermen?

### Kwetsbaarheid

Mensen zijn zowel kwetsbaar voor het virus als voor de gevolgen van het virus. Er zijn veel maatschappelijke doelen die meegewogen moeten worden, die verschillende kanten op wijzen. Dit is een enorm dilemma, want voor wie ga je het in beleid proberen goed te doen? Ondertussen komt de toenemende polarisatie dagelijks tot uitdrukking in talkshows, kranten, protesten en manifestaties. Zwichten voor de sterkste lobby ligt op de loer. Personeel met cruciale beroepen (zorg, onderwijs, handhaving) wordt het meest blootgesteld aan het virus zelf én ondervindt daarvan ook hinder in mentale zin. In deze sectoren zijn de uitval en de uitstroom groot. Naast chronische zieken en ouderen die bij een grote pandemie het vatbaarst zijn voor het virus, is het in dit scenario van belang om goed in kaart te hebben welke kwetsbare groepen het meeste last hebben van de maatregelen. Denk aan jongeren in algemene zin, jongeren en gezinnen met complexe problematiek, mensen met een beperking, mensen in bestaansonzekerheid, daklozen. Professionals en bestuurders in het sociaal domein hebben hierbij een wezenlijke rol, zowel bij het signaleren van de ernst van de situatie als bij het aanreiken van mogelijke oplossingen. Andere groepen in de samenleving – zoals werknemers die goed thuis kunnen werken – zullen meer concessies kunnen doen om kwetsbare groepen in de samenleving te ondersteunen.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Continuïteit van onderzoek en innovatie

Kennisinstellingen en bedrijven kampen met beperktere capaciteit en productiviteit door uitval van medewerkers. Voorraden van onderzoeksmaterialen, technologieën en beschermingsmiddelen schieten tekort. Kennisinstellingen en bedrijven moeten plannen gereed hebben om onderzoek en innovatie gaande te houden, met steun van de overheid. Er is extreme werkdruk en de mentale gezondheid verslechtert. Het risico op veel uitvallende en vertrekkende medewerkers dreigt. Wetenschappers die pandemiegerelateerd onderzoek doen, worden meer bedreigd door toenemende onvrede in de maatschappij. Kennisinstellingen en financiers dienen oog te hebben voor individueel welzijn en verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden en moeten voorkomen dat diversiteit in wetenschap en wetenschappers afneemt. Kennisinstellingen moeten hun bedreigde wetenschappers beschermen en ruimhartig ondersteunen. Investeringen in wetenschapscommunicatie zijn nodig voor een actievere dialoog met de samenleving.

### Focus in onderzoek en innovatie

De pandemie bepaalt de onderzoeksagenda en maken kennisinstellingen en bedrijven scherpe keuzes. Er is nauwelijks ruimte voor vrij onderzoek en kennisontwikkeling blijft achter. Wetenschappers kiezen voor een aanpak die zo goed mogelijk door kan gaan (bv. meta-analyses). Wetenschappers in kwetsbare posities haken vaker af en kleine internationale opleidingen zijn niet te continueren door gebrek aan studenten. Dit alles beperkt de rijkheid van nieuwe kennis en de diversiteit van wetenschap. Innovatie is gericht op bescherming, digitalisering en technologieën om organisaties gaande te houden en om problemen in aanvoerketens te ondervangen, onder andere vanwege grote personeelstekorten. Door economische krimp staan publieke en private financiering voor onderzoek en innovatie onder druk. Publieke steun voor wetenschapsfinanciering door de overheid wordt moeilijker door meer wantrouwen in de wetenschap. Vooral het mkb heeft hulp nodig met innovaties die nodig zijn voor hun toekomstperspectief.

### Samenwerking en kennisdeling

Beperkte internationale mobiliteit en kennisuitwisseling remt vooral jonge onderzoekers in hun ontwikkeling. Kennisinstellingen en financiers dienen gezamenlijke infrastructuur te ontwikkelen om internationale samenwerkingen voort te zetten. Herziening van de eis 'buitenlandervaring' voor jonge onderzoekers voor een vaste aanstelling en competitieve beurzen is nodig. Digitale infrastructuren en tools voor het delen van data en het doorzoeken en synthetiseren van kennis zijn essentieel. Kennisinstellingen en de overheid moeten daarin investeren. De overheid zal vaker zelf investeren in doorontwikkeling van publieke vindingen en druk uitoefenen om intellectueel-eigendomsrechten vrij te geven, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling en productie van vaccins. Herijking van het beleid voor bescherming en gebruik van intellectueel eigendom is nodig om snelle implementatie van essentiële toepassingen niet te hinderen, maar wel te zorgen voor waarborging van eigendomsrechten.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelstelling

Doel is om burgers te motiveren zich aan alle geldende maatregelen te blijven houden en te leren leven met mogelijk steeds terugkerende beperkingen. De focus ligt op het collectieve belang en het zo veel mogelijk openhouden van de samenleving, waarbij rekening wordt gehouden met een breed maatschappelijk afwegingskader van verschillende bevolkingsgroepen en sectoren en alle vormen van kwetsbaarheid – naast medisch kwetsbaren ook diegenen die de meeste negatieve gevolgen ervaren (mentaal, sociaal, economisch) door ingrijpende maatregelen.

### Maatregelen en adviezen

Het kerndoel moet hier zijn de implicaties voor de rechtvaardigheid van de genomen maatregelen duidelijk uit te leggen, aansluitend bij centrale maatschappelijke waarden. Om te voorkomen dat de bereidheid om zich te houden aan steeds terugkerende (vrijheidsbeperkende) maatregelen afneemt en om de ervaren rechtvaardigheid te optimaliseren, is het – nog meer dan in de vorige scenario's – essentieel dat de overheid voortdurend uitlegt op welke manier kwetsbaarheden en belangen zijn meegewogen bij de besluitvorming. Het is van belang om door middel van gedragsinterventies uitvoering van de maatregelen te faciliteren door dit zo logisch en makkelijk mogelijk te maken en drempels weg te nemen. Ervaren rechtvaardigheid kan worden vergroot door groepen te ondersteunen die grote nadelige gevolgen ondervinden en tegelijk te erkennen dat dit beperkt mogelijk is. Analoog aan eerdere scenario's is speciale aandacht nodig voor moeilijk bereikbare groepen en groepen met lagere taalvaardigheid en/of gezondheidsvaardigheden.

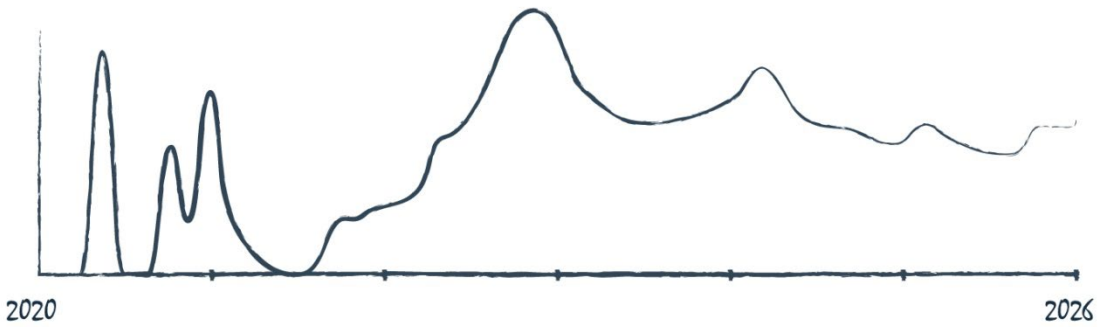
### Vaccinatiebeleid

Het is aan te raden om via alle media met groot bereik en hoge frequentie te communiceren over vaccinatie op het moment dat er een vaccin beschikbaar is. Inspelen op doelgroepspecifieke twijfels is nodig, evenals aandacht besteden aan de emoties en zorgen van burgers (bv. via internet, sociale media, een centraal telefoonnummer, intermediairs). Het gemakkelijk bereikbaar maken van vaccinaties voor iedereen en het benadrukken van het collectieve belang om door vaccinatie verspreiding van het virus tegen te gaan, zijn centrale uitgangspunten.

### Vertrouwen in het beleid en draagvlak

In dit scenario is continue aandacht nodig voor het tegengaan van dreigende moedeloosheid, uitzichtloosheid en gevoelens van een niet-maakbare samenleving, bijvoorbeeld door aan te geven wat gezamenlijk wél kan worden bereikt. Een reflectie op eigen handelen betekent ook gemaakte fouten erkennen en aangeven wat hiervan is geleerd. Om vertrouwen op peil te houden of te vergroten, is het essentieel om open en reëel te communiceren over de verwachte duur van de crisis en de maatregelen, maar ook over de onzekerheden. Een constante open dialoog draagt bij aan vertrouwen en draagvlak voor maatregelen. Om ongewenste effecten van mis- en desinformatie tegen te gaan, is het actief uitrollen van op basis van onderzoek ontwikkelde strategieën cruciaal. Vertrouwen en draagvlak worden vergroot door ruimte te laten voor eigen initiatieven van sectoren en burgers (binnen goed gecommuniceerde randvoorwaarden).

# SCENARIO V: WORST CASE



## SCENARIO V: WORST CASE

Door mutaties van het virus wordt COVID-19 dodelijker. Het virus circuleert wereldwijd en eist jaarlijks meer slachtoffers, in alle leeftijdscategorieën.[147] Iedereen is potentieel kwetsbaar. Mensen die de infectie hebben doorgemaakt of gevaccineerd zijn, zijn slechts voor beperkte tijd beschermd tegen het doormaken van ernstige COVID-19 en worden weer snel vatbaar voor herinfectie. Vaccins zijn af en toe beschikbaar, maar het virus muteert sneller dan de vaccins ontwikkeld, geproduceerd en toegepast kunnen worden. Na een aantal jaren zal het virus minder hevig gaan rondwaren en zal de pandemie wellicht 'uitdoven', maar voordien zal nog langere tijd sprake kunnen zijn van hevige uitbraken waarbij iedereen risico loopt op een ernstig of zelfs dodelijk ziekteverloop.

De samenleving en de economie maken een lange periode van ernstige ontwrichting door. Bepaalde sectoren zijn economisch niet meer levensvatbaar. De landen om ons heen voeren hun eigen strijd om de maatschappij draaiende te houden. Alle denkbare maatregelen die kunnen bijdragen aan het beperken van het aantal sterfgevallen en het in stand houden van de zorg en andere vitale sectoren liggen op tafel, inclusief zeer strenge lockdowns. Tegelijkertijd probeert de overheid de economie draaiende te houden en de basisbehoeften van de samenleving (zorg, voedsel, energie) te waarborgen. Omdat de angst voor het virus groot is, zullen mensen ook zelf verregaande acties ondernemen om zich ertegen te beschermen. Fysieke sociale contacten blijven in sterke mate beperkt en veel mensen gaan alleen voor noodzakelijke activiteiten de deur uit. De beschikbaarheid en het kunnen benutten van moderne digitale faciliteiten worden cruciaal voor het functioneren in de lockdownsamenleving.

In de doordenking van dit scenario vanuit de verschillende domeinen komt een aantal terugkerende thema's naar voren.

### Code zwart in de zorg

De zorg raakt in dit scenario overspoeld. Alle denkbare behandellocaties worden gebruikt: verkoeverkamers, leegstaande operatiekamers, grote hallen of andersoortige geïmproviseerde ruimtes. Mensen die in de zorg werken, vallen uit; het is onmogelijk om voldoende personeel te vinden. De zorg komt in code zwart terecht. Door de grote aantallen patiënten en het grote gebrek aan personeel is er geen plek beschikbaar voor mensen die acute zorg nodig hebben. Dit geldt voor mensen met een ernstig verloop van COVID-19, maar ook voor mensen die bijvoorbeeld een auto-ongeluk hebben gehad of een hartaanval krijgen. Dit betekent dat er mensen overlijden die in andere situaties mogelijk gered hadden kunnen worden. Er moeten ethisch zeer moeilijke keuzes gemaakt worden over wie acute zorg krijgt en wie niet.[148]

---

147 Virussen worden op den duur over het algemeen minder dodelijk, maar niet uit te sluiten is dat het SARS-CoV-2- hier een uitzondering op kan zijn; zie bijvoorbeeld The Economist 2021. Ook de Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) in het Verenigd Koninkrijk sluit een gevaarlijkere variant niet uit (Haseltine 2021; SAGE 2021).

148 Hiertoe hebben de Federatie Medisch Specialisten en de Artsenfederatie KNMG een draaiboek ontwikkeld, zie FMS en KNMG 2020.

### Belang van menswaardig sterven

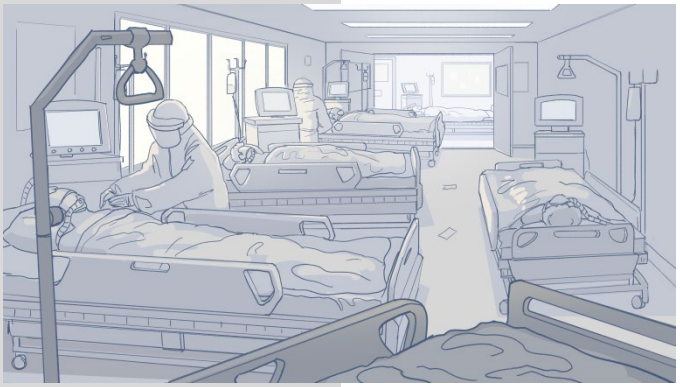
Het is van belang om als samenleving grondig na te denken over wat het betekent als veel mensen tegelijkertijd kunnen sterven. Is dit een onderwerp waarover in openheid gesproken kan worden? Wat is belangrijk en haalbaar voor een menswaardig afscheid? Kan er afscheid worden genomen en op welke manier? Krijgen mensen voor wie het vanuit religieus oogpunt belangrijk is om snel begraven te worden voorrang bij de lijkschouwing of moet iedereen wachten? Is er voldoende ruimte om lichamen te bewaren en te begraven of te cremeren? Is de Wet op de lijkbezorging toereikend?

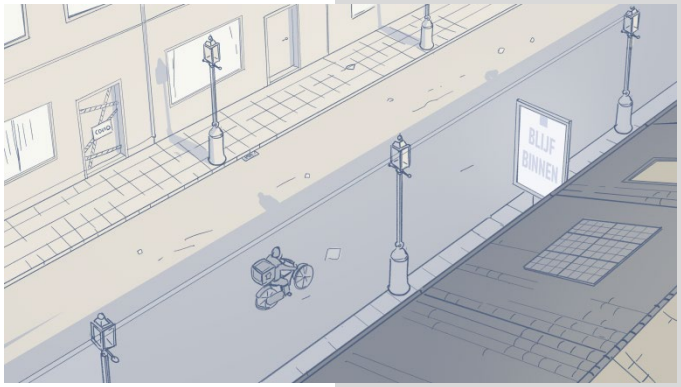
### In stand houden van essentiële diensten

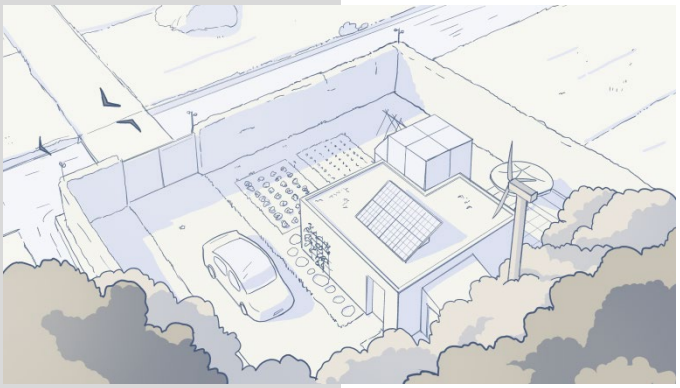
Het overheidsbeleid is gericht op het in stand houden van de essentiële diensten voor de samenleving en het bewaken van de openbare orde, om zo desintegratie van de maatschappij te voorkomen. Dit scenario vergt zeer scherpe keuzes, zowel binnen de zorg als voor de samenleving als geheel. De aandacht gaat naar cruciale diensten zoals zorg, onderwijs, voedsel, openbare orde, onderdak, energie en een betrouwbare mediavoorziening en kan dus niet naar alle andere zaken gaan. De overheid moet in dit scenario waarschijnlijk ingrijpen om de belangrijkste levensbehoeften van al haar burgers te waarborgen, ook als dat betekent dat dingen op de bon moeten worden verstrekt of dat de overheid bepaalde bedrijfsactiviteiten moet overnemen of regie moet voeren op de inzet van werknemers en bedrijven. Onder cruciale diensten vallen ook de rechtspraak, de politie en het openbaar bestuur. Van tevoren moet worden nagedacht over hoe bijvoorbeeld volksvertegenwoordigingen nog op legitieme wijze besluiten kunnen nemen als zij hun quorum niet meer halen vanwege een groot aantal ernstig zieken en doden.

### Terugtrekken in kleine kring

De kans is aanzienlijk dat de focus van mensen in dit scenario versmalt naar het individuele niveau. De aandacht van mensen gaat uit naar de eigen overleving en het veiligstellen van familie en naasten, met meer kansen voor hen die zich meer kunnen permitteren. Welvarende groepen betalen veel geld voor nieuwe behandelingen en zonderen zich geografisch af in kleine bubbels waarin zij zo veel mogelijk zelfvoorzienend zijn. Maatschappelijk kwetsbare groepen kunnen zich dit niet permitteren en zijn genoodzaakt om het risicovollere werk te doen, waarbij de kans op besmetting groter is. Een focus op de eigen overleving vergroot ook de kans op maatschappelijke onrusten. Sommige groepen zullen op zoek gaan naar een zondebok die ze de schuld kunnen geven van de moeilijke situatie waarin zij zich bevinden.





Voor een korte video over
Scenario V: Worst case klik **hier**

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Zoektocht naar personeel en locaties

Het ziekteverzuim en de angst onder het zorgpersoneel – door een grote kans om zelf besmet te raken en te overlijden – zijn groot. Bovendien zullen huisartsenpraktijken en wijkzorg overstromen doordat ziekenhuizen en uitstroomfaciliteiten (verpleeghuis, revalidatieplekken) niet meer voor alle zorg toegankelijk zijn. Patiënten wenden zich daardoor tot andere zorglocaties of zorgverleners. In dit scenario zal een beroep worden gedaan op al het (voormalig) zorgpersoneel buiten het ziekenhuis om de toegankelijkheid van de acute zorg zo goed mogelijk te waarborgen. Alle beschikbare locaties waar patiënten behandeld kunnen worden, moeten worden gebruikt. Te denken valt aan verkoeverkamers, leegstaande operatiekamers of grote hallen op een verpleegafdeling in een ziekenhuis of verpleeghuis. Spreiding en overplaatsing van patiënten binnen Nederland en binnen Europa is niet meer mogelijk door gebrek aan opnamecapaciteit in de omringende landen en gebrek aan dienstverlening zoals ambulancezorg.

### Code zwart in de zorg

Ondanks alle inspanningen is de vraag naar zorgcapaciteit vele malen groter dan waaraan de zorgsector kan voldoen. Hierdoor gaan de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg achteruit en overlijden mensen omdat er geen faciliteiten zijn om hen te behandelen. Door het hoge ziekteverzuim in alle sectoren, de angst onder de bevolking en het gebrek aan materialen blijven steeds meer (ernstig) zieke mensen thuis, wat tot een grote mentale belasting leidt voor mantelzorgers en vrijwillige hulp. Doordat patiënten niet meer terechtkunnen in het ziekenhuis is de oversterfte groot. Dit treft alle lagen van de bevolking. Er moet een keuze gemaakt worden welke patiënten toegelaten kunnen worden tot het ziekenhuis. De Federatie Medisch Specialisten heeft een handleiding opgesteld voor het omgaan met deze triage.[149]

### Waardig sterven

De hogere sterftekans brengt ethische dilemma's met zich mee waarop de sector zo goed mogelijk voorbereid moet zijn. Het op een waardige manier omgaan met sterven, zowel in de zorg als daarbuiten, vraagt in dit scenario iets van burgers, naasten, zorgprofessionals en zorgbestuurders. De overheid kan zorgprofessionals en zorgorganisaties stimuleren om plannen gereed te hebben voor hoe ze hiermee moeten omgaan. Dit kan leiden tot ideeën om te voorkomen dat mensen in totale isolatie sterven. Zo zette een groep artsen en verpleegkundigen zich tijdens de coronacrisis in voor speciale palliatieve units in een ziekenhuis waar mensen ondanks corona in het bijzijn van geliefden waardig konden sterven.[150]

---

149 FMS en KNMG 2020.

150 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020a; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020b; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2021.

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Besluitvorming in crisistijd

In dit scenario moet het openbaar bestuur veel zaken snel en doortastend oplossen om een leefbare samenleving te garanderen. Tegelijkertijd moet het een democratische en rechtsstatelijke bodem garanderen, als waarde op zichzelf en omdat deze bijdraagt aan draagvlak en daarmee aan de effectiviteit van coronamaatregelen en ander beleid.[151] Hoewel crisisstructuren voor bepaalde zaken in dit scenario wenselijk zijn, zoals de coördinatie van de zorg, dienen overheidsbesluiten zo veel mogelijk volgens reguliere processen genomen te worden en democratisch en rechtsstatelijk legitiem te zijn.[152]

Wat betreft coronamaatregelen moet in dit scenario nationale besluitvorming leidend zijn, die op Europees niveau wordt afgestemd. Idealiter passen voorzitters van veiligheidsregio's de maatregelen regionaal toe, maar dit kan alleen op democratisch verantwoorde wijze gebeuren als gemeenteraden voorzitters van veiligheidsregio's niet alleen ná een crisissituatie ter verantwoording kunnen roepen, zoals nu het geval is,[153] maar ook tijdens een crisissituatie.[154] Veiligheidsregio's dienen vooraf afspraken te maken over hoe hun voorzitters collega-burgemeesters en gemeenteraden betrekken bij de besluitvorming.[155]

### In stand houden van vitale systemen

Samenleving en economie gaan in dit scenario terug naar de basis: zorg, onderwijs, werk, voedsel, openbare orde, onderdak en energie. Ook hierin is nationale besluitvorming leidend. Gemeenten zullen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van veel van de regelingen die deze basisvoorzieningen moeten waarborgen, zoals voedseldistributie. Hoewel de bevoegdheden van decentrale overheden beperkt zullen zijn, blijven ze van grote betekenis. Burgemeesters vervullen de rol van lokale verbinder en gezagsdrager, en gemeenteraden geven in een publiek forum stem aan zorgen en ideeën die in de samenleving leven. De commissarissen van de Koning stimuleren als rijksfunctionarissen de samenwerking tussen de rijksdiensten en de overheden in hun provincie, en geven in overleg met het Rijk zo nodig aanwijzingen.

Het openbaar bestuur kan in dit worstcasescenario te maken krijgen met uitval van vitale systemen, zoals het dagelijks bestuur van een overheid, of het behalen van het quorum van een volksvertegenwoordiging. De verschillende overheidslagen doen er goed aan om hiervoor nu al maatregelen voor te bereiden, zoals het bundelen van krachten tussen gemeenten en provincies en het maken van afspraken over vervanging en opschaling. Overheden moeten ook in deze situaties nog op legitieme wijze besluiten kunnen nemen.

---

151 Raad voor het Openbaar Bestuur 2022b.

152 Zie ook de bijdrage onder de kop 'Wetgeving' in dit scenario.

153 Normaliter moet het bestuur van veiligheidsregio's verantwoording afleggen aan de gemeenteraden die hen deels financieren. Tijdens crises hoeft de voorzitter van de veiligheidsregio echter alleen na afloop van de crisis verantwoording af te leggen (Wet veiligheidsregio's, artikel 40 lid 1).

154 Het concept-wetsvoorstel voor de eerste tranche aanpassingen aan de Wet publieke gezondheid voorziet niet in zo'n wijziging, hoewel deze wel uitgaat van een grote rol voor de veiligheidsregio's. De minister van Justitie en Veiligheid werkt aan een nieuw stelsel voor crisisbeheersing en brandweerzorg waarin wordt gekeken naar de democratische verantwoording van (voorzitters van) veiligheidsregio's, maar dit bevindt zich nog in de beginfase (Kamerstukken II, 2021/2022, 29 517, nr. 223).

155 Gemeenteraadsleden voelen vaak een grote afstand van de veiligheidsregio (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2021).

## WETGEVING

*Raad van State*

### Anticipatie is lastig

Zware maatregelen zijn noodzakelijk en zullen dus, door middel van een inwerkingstellingsbesluit 'uit de gereedschapskist' moeten worden gehaald. De maatregelen zijn primair gericht op het redden van zo veel mogelijk levens en tegelijk op het zo veel mogelijk in stand houden van de samenleving en de structuren waarbinnen zij opereert. Ze zullen diep ingrijpen in de individuele vrijheden. Naast de al genoemde maatregelen in het scenario van continue strijd kan worden gedacht aan thuisquarantaine en maatregelen gericht op vaccinatie. Het is lastig op om zo'n zwaar scenario te anticiperen. Het ligt voor de hand dat aan het functioneren van de instituties (o.a. parlement en rechtspraak) groot belang wordt gehecht. Over andere elementen (bv. openstelling van levensmiddelenwinkels en openbaar vervoer) moet steeds een afweging worden gemaakt, waarbij het hiervoor genoemde uitgangspunt – het zo veel mogelijk binnen de bestaande samenlevingsstructuren redden van zo veel mogelijk levens – leidend is.

### Inventarisatie van het staatsnoodrecht

In het worstcasescenario is sprake van een zodanige ontwrichting van de samenleving dat de vraag zal rijzen of de normale, wettelijke bevoegdheden afdoende zijn. Daarom moet worden bezien in hoeverre toepassing van het staatsnoodrecht eventueel oplossingen kan bieden, naast de al genoemde maatregelen. Daartoe is van belang dat men helder voor ogen heeft welke bevoegdheden separaat toe te passen zijn, of na het afkondigen van de beperkte of algemene noodtoestand. Ook is van belang dat wordt nagegaan in hoeverre het staatsnoodrecht is toegesneden op een scenario als dit. Deze vraagstukken kunnen worden betrokken bij de aangekondigde modernisering van het staatsnoodrecht.[156]

### Vangnetbepaling in de wet is essentieel

Ondanks een goede doordenking vooraf van de benodigde maatregelen per scenario, kunnen zich toch onvoorziene omstandigheden voordoen waarin maatregelen nodig zijn waarvoor op dat moment de grondslag (nog) ontbreekt. Een wettelijke vangnetvoorziening kan uitkomst bieden. In de wet wordt dan bepaald dat bijvoorbeeld de minister snel de nodige besluiten kan nemen, waarna direct een voorstel voor een goedkeuringswet bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De voorziening is dus bedoeld om in specifiek omschreven situaties de tijd te overbruggen tot het moment dat in een specifieke wettelijke grondslag is voorzien. Een dergelijke vangnetvoorziening kan voorkomen dat moet worden teruggevallen op het ongeschreven staatsnoodrecht.[157] Hoewel ongeschreven staatsnoodrecht geen carte blanche voor het bestuur impliceert – de toepassing ervan is onderworpen aan het proportionaliteitsbeginsel – moet er zeer terughoudend mee worden omgesprongen: het is een 'ultimum remedium'.

---

[156] O.a. *Kamerstukken II* 2017/18, 29668, nr. 48; nr. 67. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om met deze modernisering zo snel mogelijk aan te vangen: spontaan advies *Van noodwet tot crisisrecht* van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 65.

[157] Op basis van het ongeschreven staatsnoodrecht kunnen in buitengewone omstandigheden besluiten worden genomen en regelingen worden uitgevaardigd die geen grondslag hebben in de bestaande wet.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

### Mensenrechten in crisistijd

Net als bij het scenario van continue strijd eisen het recht op leven en het recht op gezondheid dat er (vergaande) maatregelen genomen worden ter bescherming van levens van burgers; niets doen is geen optie.

Uiteraard zijn ook in dit scenario mensenrechtelijke normen van toepassing. Vooraf past wel de kanttekening dat het worstcasescenario leidt tot frequente en complexe botsingen van mensenrechten. Daarbij moet worden onderkend dat we in dit scenario in onvoorziene situaties terecht kunnen komen waarin het fundamentele recht van de een tegenover dat van de ander komt te staan. Uitgekristalliseerde, goed doordachte en afgewogen mensenrechtelijke precedenten zullen dan soms ontbreken. Mensenrechten zijn van betekenis, maar de praktijk van een worstcasescenario kan maken dat de mate van houvast die ze bieden beperkter is dan we zouden wensen.

Ter illustratie van dat laatste: bij code zwart wordt de zorg overspoeld en moet in ziekenhuizen triage worden toegepast. Dat bij triage de levensvatbaarheid leidend wordt, betekent niet dat zonder meer onderscheid gemaakt mag worden op basis van handicap of chronische ziekte. Een handicap of chronische ziekte kan, maar hoeft geen consequenties te hebben voor iemands levensvatbaarheid. Het discriminatieverbod kan hier nadrukkelijk in het geding komen als aan die wetenschap voorbij wordt gegaan of als (al dan niet onbewust) minder waarde aan een leven wordt toegekend op grond van een beperking. Evengoed roept triage zeer complexe vragen op ten aanzien van de discriminatiegrond 'leeftijd'. Bij triage mag niet zonder meer op leeftijd geselecteerd worden. Het raakt aan de menselijke waardigheid.

### Mensenrechten ook in noodsituaties

Hoewel het virus snel muteert en ontsnapt aan vaccins, is een (vorm van) vaccinatieplicht mogelijk te rechtvaardigen. Dat hangt dan in ieder geval af van het effect dat het vaccin heeft, zowel op het ziektebeloop als op het terugdringen van de besmettelijkheid; een lage effectiviteit doet ook in worstcasesituaties af aan de proportionaliteit van de maatregel. In noodsituaties kan ook een beroep op de wettelijke noodtoestand in beeld komen (zie ook onder het scenario van continue strijd). Dat gaat gepaard met een – simpel gezegd – vereenvoudigde procedure voor inperking van grondrechten. Echter, ook onder de noodtoestand (en) bij (anderszins) extreem bedreigende virologische situaties moeten alle maatregelen gemotiveerd worden en dienen de proportionaliteit en de noodzakelijkheid van de maatregelen te worden aangetoond.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

In dit scenario, en mogelijk in combinatie met andere complexe crises zoals biodiversiteitverlies, klimaatverandering en andere infectieziekten, zal er een ontwrichting zijn waarbij economische activiteiten en internationale handel afnemen en landen moeite hebben om sociale stabiliteit te garanderen. (Interne) conflicten en toenemende vluchtelingenstromen kunnen niet uitgesloten worden. Gezien de ernst van de crisis is het mogelijk dat landen gezamenlijk ingrijpen om de verdeling van voedsel en medicijnen te reguleren, de bewegingsvrijheid gecoordineerd in te perken en de meer structurele oorzaken van de pandemie aan te pakken. Het is van belang dat dit gebeurt via een zo breed mogelijke internationale coördinatie, al was het maar ter voorkoming van elkaar tegenwerkende maatregelen die het internationaal verkeer van personen, maar ook van diensten en goederen volstrekt onmogelijk maken. Mogelijke dilemma's (bv. over schaarste van vaccins, medicijnen, kennis en menskracht) dienen in een open sfeer te worden besproken. Om nationale, protectionistische (re)acties in dit scenario te voorkomen, moeten internationale afspraken in kalme tijden proactief worden doordacht en uitgewerkt op EU- en mondiaal niveau. Nederland zou hierin, liefst in EU-verband, een voortrekkersrol kunnen spelen en hiervoor mensen en middelen beschikbaar kunnen stellen.

Het is in dit scenario van belang om een georganiseerd tegenwicht te bieden tegen de neiging om zich af te sluiten, zoals met het voor zichzelf reserveren van schaarse medische en andere middelen. Deze neiging kan leiden tot regionale of zelfs mondiale conflicten. Ter vermijding en/of regulering hiervan is tijdige en adequate betrokkenheid van internationale organisaties geboden. Het verdient aanbeveling een dergelijk scenario en de respons erop te doordenken en in internationaal verband uit te werken. Daarbij moet geen schroom zijn om mandaten en actieradiussen van bestaande internationale organisaties opnieuw tegen het licht te houden. Digitale ontwrichting en cyberconflicten zijn in dit scenario eveneens mogelijk. Dreiging met en angst voor een (reële) bio-terroristische aanval kan in dit scenario gevoed worden.[158] Maar met de focus op biomedische en veiligheidsresponse kunnen basale noden weleens snel vergeten worden. Overheden moeten via samenwerking voorzien in humanitaire basisnoden, zoals voedselzekerheid, scholing, behuizing en medische basisvoorzieningen. Niet alleen in eigen land of in de eigen regio. Mondiale calamiteiten vergen nu eenmaal een mondiale aanpak. Eventueel kan dit ook via een uitbreiding van het mandaat van VN- en EU-organisaties.

In dit scenario kan niet worden gewacht tot het echt misgaat. Nederland moet proactief tot actie overgaan. Daarbij komen ingewikkelde vraagstukken aan de orde, waarbij nationale soevereiniteit en veiligheid soms op gespannen voet zullen (lijken te) staan met internationale solidariteit en veiligheid. De Nederlandse overheid zal moeten leren aantonen, verklaren en waarmaken dat deze internationale samenwerking en solidariteit ook voor de Nederlandse burger lonen. Dat vraagt om actieve, heldere en systematische communicatie met de bevolking.

---

158 WHO 2021.

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Bedrijven

De economie valt grotendeels stil in dit scenario. Bedrijven zullen steeds meer te maken te krijgen met tekorten aan grondstoffen en halffabricaten, en zijn daarom in veel gevallen niet meer in staat hun productie voort te zetten. Dit leidt tot een grote golf van ontslagen. Er zal vooral vraag zijn naar primaire levensbehoeften. Als het bedrijfsleven hier niet zelf in kan voorzien, is het waarschijnlijk dat de overheid zal ingrijpen en bedrijven zal overnemen, of in elk geval bedrijven zal opdragen om hun productie aan te passen. Dit betekent een grondige economische herstructurering met zeer hoge kosten.

Het voorzien in primaire levensbehoeften is belangrijk, omdat er door de tekorten een grote kans bestaat op een run op sommige producten en diensten, zoals eten en drinken. Naast primaire levensbehoeften is er speciale aandacht nodig voor de financiële sector, omdat mensen en bedrijven massaal hun spaartegoeden kunnen gaan opeisen, wat tot een grote financiële crisis kan leiden.

### Huishoudens

Huishoudens kunnen veel minder besteden, enerzijds door de sterk oplopende werkloosheid, anderzijds door de afnemende beschikbaarheid van goederen en diensten. Net zoals bedrijven hun productie moeten omschakelen, kunnen gezonde mensen op andere plekken worden ingezet om de maatschappij zo veel mogelijk door te laten draaien. Omdat marktwerking en loonvorming bijna onmogelijk worden, is er inkomenssteun voor vrijwel iedereen nodig. Dit zal deels kunnen in de vorm van bonnen, vooral voor primaire levensbehoeften (bv. voedselbonnen en medicijnbonnen) om hamsteren en een ongelijke verdeling te voorkomen.

### Overheid

Er wordt een sterke regierol van de overheid verwacht. De overheid moet ervoor zorgen dat aan de eerste levensbehoeften kan worden voldaan. Hieronder vallen in elk geval voedsel, water en energie, maar ook zorg en communicatiemogelijkheden (digitale infrastructuur). Daarnaast zal er extra aandacht moeten zijn voor veiligheid, omdat in tijden van schaarste grote onrust zal ontstaan.

De overheid heeft nauwelijks nog belastinginkomsten, terwijl er wel hoge kosten zullen zijn om in de eerste levensbehoeften van de burgers te kunnen voorzien. Daarom is regie over de inzet van werknemers en bedrijven onvermijdelijk. Als hierbij (enige mate van) dwang nodig is, moet bestaande wet- en regelgeving worden aangepast.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Net als in het scenario van continue strijd moet de overheid in dit worstcasescenario samen met de onderwijsinstellingen al het mogelijke doen om fysiek onderwijs in school- of universiteitsgebouwen te organiseren. De omstandigheden zijn echter nog moeilijker, en voor de meeste leerlingen en studenten zal de functie 'onderwijs' waarschijnlijk op andere manieren vorm moeten krijgen. Het verzuim van zowel docenten als leerlingen en studenten is door de pandemie hoog. Verder is denkbaar dat docenten niet meer fysiek les of college willen geven en dat ouders hun kinderen thuishouden.

De sociale functie van onderwijs vereist samenkomsten, maar dan in kleinere groepen. Denkbaar is onderwijs in de buitenlucht, of deconcentratie van plekken van samenkomst voor onderwijs: niet meer grote groepen tegelijk in een gebouw, maar kleine groepjes verspreid over meerdere locaties per buurt – sociale en geografische bubbels – waarin bewoners zelf onderwijsactiviteiten organiseren met (online) begeleiding door onderwijsprofessionals. Stoppen met onderwijs is geen optie, juist omdat in een samenleving waarin elk perspectief lijkt te ontbreken, het onderwijs de hoop en het vertrouwen in de toekomst symboliseert.

### Kwaliteit en wendbaarheid

In dit scenario heersen nog meer angst en onzekerheid in de hele samenleving. Dit heeft vanzelfsprekend veel impact op het psychisch welbevinden van kinderen en jongeren. De pedagogische opdracht van het onderwijs wordt dus belangrijker, maar tegelijkertijd ook moeilijker. Onderwijsinstellingen moeten ook meer aandacht besteden aan het welzijn van het personeel. Onderwijs moet op essentiële onderdelen opnieuw ontworpen worden, bijvoorbeeld met betrekking tot onderwijsvormen, -doelen, -methodes en -programma's, maar ook rond de pedagogisch-didactische relatie, en rond toetsing, diplomering en overgangen. Strikte handhaving van de leerplicht wordt in dit scenario nagenoeg onmogelijk. Wel is het van belang om leerlingen en studenten 'in beeld te houden' en te bereiken.

Zoals in alle scenario's behoeven kwetsbare leerlingen en studenten extra aandacht. Specifieke maatregelen zijn nodig voor het speciaal onderwijs, aangezien het bij die sector gaat om leerlingen die nauwelijks goed afstandsonderwijs kunnen volgen, moeite hebben met veranderingen en veel ondersteuning en (soms fysieke) zorg nodig hebben.

### Onderwijs en arbeidsmarkt

In het worstcasescenario wordt het hele maatschappelijke verkeer ernstig ontwricht en dus ook de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. In tijden van strenge lockdowns zijn stagemogelijkheden zeer beperkt. In plaats van stages en onderwijs helpen jongeren de samenleving draaiende te houden. In bepaalde sectoren is de werkloosheid continu hoog, waardoor bepaalde opleidingen ondoelmatig worden, voor zover ze al doorgang kunnen vinden. Veel mensen zullen moeten worden om- en bijgeschoold. Voor zover om- en bijscholingsmogelijkheden nog beschikbaar zijn, vragen ook deze om herontwerp.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Gezondheid, welzijn en veiligheid

In dit scenario is het eigenlijk niet meer de vraag hoe besmettingen in instellingen te voorkomen zijn, maar hoe men dient te handelen wanneer het virus de instelling binnendringt. Instellingen dienen in dit scenario hun inrichtingen meer gecompartimenteerd in te richten, waardoor het mogelijk wordt om groepen justitiabelen, personeelsleden en geïnfecteerden en niet-geïnfecteerden strikt van elkaar te scheiden, zodat het risico op besmetting zo veel mogelijk ingeperkt wordt.[159] Dit scenario heeft verregaande gevolgen voor justitiabelen. Instellingen kunnen geheel of gedeeltelijk worden (af)gesloten, waardoor justitiabelen helemaal geïsoleerd raken. Wanneer het virus eenmaal is binnengedrongen in de instelling, ontstaat er een groot gevaar voor een uitbraak, aangezien justitiabelen in de instelling dicht op elkaar zitten. Daarnaast kan goede zorg voor (zieke) justitiabelen niet meer worden geborgd als ook medewerkers massaal ziek zijn en er een groot personeelstekort ontstaat. Deze situatie leidt tot veel spanning, eenzaamheid en angst onder justitiabelen en het personeel, want overlijden aan de gevolgen van COVID-19 vormt in dit scenario een reële dreiging.

### Veiligheid individu versus veiligheid samenleving

In dit scenario rijst de vraag of het nog verantwoord is om mensen op te sluiten of binnen te houden, met name wanneer het gaat om mensen die lichte vergrijpen hebben gepleegd of om jeugdigen. Er moet nu al worden nagedacht over de voorwaarden waaronder iemand in dit stadium nog wel, of juist niet, gesloten wordt gehouden of opgesloten wordt. De risico's die het gesloten zitten zonder behandeling, zonder bezoek en met een reële kans op het krijgen COVID-19 met zich meebrengt, moeten per individu worden afgewogen tegen de veiligheidsrisico's voor de maatschappij wanneer besloten moet worden een individu op dat moment wel of niet te detineren of (voorwaardelijk) in vrijheid te stellen. Alleen wanneer het risico op gevaar voor de samenleving zwaarder weegt dan het risico voor het individu om ziek te worden, kan worden besloten iemand nog te detineren. Het bestaan van 'gevaar voor de maatschappij' zou de belangrijkste factor moeten zijn om te besluiten iemand nog te detineren. Bij jeugdigen dient de plaatsing in een gesloten instelling te worden afgewogen tegen de belangen van en het gevaar voor het kind (bij thuisplaatsing).

### Resocialiseren in een gesloten samenleving

Met name in het worstcasescenario speelt de vraag of het mogelijk is om justitiabelen goed voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Wanneer re-integratieactiviteiten en behandeling niet of slechts heel beperkt kunnen worden aangeboden, ontstaan er mogelijk situaties waarin justitiabelen na afloop van de vrijheidsbeneming (geheel) onvoorbereid terugkeren in de samenleving. Dit is onwenselijk en in sommige gevallen ook gevaarlijk. Zeker in de forensische zorg, waarin mensen door middel van verlof moeten oefenen met vrijheden, is dit problematisch.[160]

---

[159] De RSJ adviseert dit concreet uit te werken in draaiboeken, zie het hoofdstuk 'Overkoepelende lessen'.

[160] In het geval dat het virus gevaarlijker wordt en verloven (tijdelijk) worden opgeschort, ontstaat er vertraging in de behandeling en duurt de tbs voort. Ook in dit scenario is het van belang dat behandeling en resocialisatie-activiteiten zo lang mogelijk kunnen doorgaan.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen

In een worstcasescenario geldt nog steeds dat bewegen essentieel is voor de volksgezondheid. In dit scenario zijn sportaccommodaties echter gesloten en zijn er geen groepsactiviteiten of evenementen. Sporters kunnen alleen individueel of in klein (gezins)verband sporten en bewegen, thuis of in de openbare ruimte. Daarnaast moet een-op-een (para-)medische begeleiding van patiënten door fysiotherapeuten en gecertificeerde sportaanbieders mogelijk blijven. Ook zijn er online loop- en fietsevenementen waaraan sporters individueel kunnen deelnemen. De overheid voert publiekscampagnes. Toch haken grote groepen Nederlanders in dit scenario af en komen zij op de bank te zitten, zoals ook is gebeurd bij voorgaande lockdowns – bij lager opgeleiden meer dan bij hoger opgeleiden.[161] Lang niet alle Nederlanders zoeken compensatie voor hun afnemende sport- en beweeggedrag. De verregaande vermindering van de mogelijkheden en het ontbreken van sociale verbanden hebben verslechtering van de fysieke, mentale en sociale gezondheid tot gevolg.

### Topsport en evenementen

In een worstcasescenario kan ook de beoefening van topsport stil komen te vallen. In dat geval zijn ook voor topsporters de sportvoorzieningen dicht en kunnen zij niet in groepsverband trainen of aan wedstrijden deelnemen. Topsporters groeien over hun top heen of haken af en nieuwe talenten kunnen zich niet ontwikkelen. In het slechtst denkbare geval zijn er in nationaal en internationaal verband geen competities, toernooien en evenementen meer en verliest de bevolking deze lichtpuntjes in het dagelijks leven. Inkomsten uit media, sponsoring en publiek drogen op, waardoor faillissementen volgen in alle niet-gesubsidieerde topsport (evenementen, betaald voetbal, commerciële ploegen, individuele topsporters).

### Sportbranche en overheid

De Rijksoverheid en de sportbranche voeren aanhoudend publiekscampagnes, waarbij de bevolking rechtstreeks wordt aangesproken op het belang van een gezonde leefstijl en voldoende bewegen, en waarin de nadruk steeds ligt op wat er wél kan. Ook zorgverzekeraars belonen beweeggedrag van de bevolking, bijvoorbeeld via een stappenteller.
Gemeenten creëren beweegmogelijkheden in de buitenruimte en stellen buitensportaccommodaties open voor individuele sporters. Sportaanbieders ontwikkelen digitale mogelijkheden en bieden online training en coaching aan. Het verdienmodel hierachter laat echter weinig ruimte vanwege de concurrentie van vele gratis verkrijgbare filmpjes op internet. Als de situatie lang aanhoudt, zullen zonder overheidssteun dan ook vele faillissementen volgen.

---

[161] Grubben en Hoekman 2021.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Van creatie tot publiek

In dit scenario zijn belangrijke delen van de culturele sector dicht. Culturele instellingen kunnen geen publiek ontvangen. Schrijven, individuele podcasts en monologen op video zijn voorbeelden van kunstvormen die wel doorgang kunnen vinden.[162] Nationale nieuwsmedia zijn in dit scenario van wezenlijk belang als communicatiekanalen; regiozenders vervullen daarnaast hun taak als rampenzender. Er is een sterke behoefte aan betrouwbare en onafhankelijke nieuwsvoorziening, en ook aan amusement dat afleiding biedt van de dagelijkse realiteit. De sombere situatie werkt maatschappelijke spanningen in de hand, waarbij ook wantrouwen richting de publieke omroep kan ontstaan. Cultuur kan in dit scenario een belangrijke bijdrage leveren aan de mentale veerkracht in de samenleving. Mensen moeten opnieuw betekenis aan de wereld en hun eigen leven geven, en kunst kan hierin van bepalende waarde zijn.

Er zal een grote verschuiving naar digitaal plaatsvinden. Misschien ontwikkelen zich nieuwe digitale vormen waarmee mensen toch samen muziek kunnen spelen of theater kunnen maken zonder dat zij in dezelfde ruimte zijn. In plaats van een fysieke infrastructuur van theaters, concertzalen en muziekscholen die de overheid mede in stand houdt, valt te denken aan een digitale infrastructuur waarop andere dingen te zien en horen zijn dan op de reguliere digitale platforms. Hier kan een taak liggen voor Beeld en Geluid en andere archieven om een groter deel van hun collectie digitaal toegankelijk te maken. Tijdens schoolsluitingen kan ook cultuureducatie digitaal doorgaan. Tegelijkertijd zal het wellicht lastig zijn om hier op scholen aandacht voor te vragen, omdat alle inzet er waarschijnlijk op gericht is om taal en rekenen op peil te houden. Het risico bestaat dat jonge generaties opgroeien zonder bekendheid met theater of museumbezoek.

### Arbeidsmarkt

Grote delen van de culturele en creatieve industrie zullen economisch niet meer levensvatbaar zijn. Dit heeft grote gevolgen voor de werkgelegenheid. Vele werkenden in de sector zullen hun baan verliezen en naar een andere sector overstappen waar juist veel arbeidskrachten nodig zijn. Toch is het van belang dat er een culturele infrastructuur behouden blijft.

### Financiering

Dit scenario zal voor de overheid betekenen dat zij lastige keuzes moet maken, waarin ook de cultuursector niet gespaard blijft. Cultuursubsidies zullen afnemen of geheel verdwijnen, omdat de financiële steun van de overheid zich noodgedwongen eerder richt op onderwijs, zorg, energie, voedsel en huisvesting.

---

[162] Vergelijk ook de culturele praktijken in de brief *Scenario's voor een weerbare en wendbare culturele en creatieve sector*, Raad voor Cultuur 2020.

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit

In het worstcasescenario staat solidariteit ernstig onder druk of is het zelfs geheel afwezig. Wellicht ontstaat er zo nu en dan collectieve verbroedering en saamhorigheid (iedereen zit in hetzelfde schuitje). Dat zal afhangen van de mate waarin mensen de situatie zien als 'nieuwe ramp' of als voortslepende crisis. De kans is echter groot dat het óverleven wordt in plaats van samenleven. Dat betekent dat er mensen zijn die goed voor zichzelf en hun bubbel kunnen zorgen, maar ook dat er nog meer mensen zijn die dat niet meer kunnen. Op deze manier ontstaan er parallelle bubbels. Er zullen naar verwachting ook groepen burgers zijn die *off grid* gaan en een zelfvoorzienende bubbel creëren, zodat ze niet afhankelijk zijn van anderen en zich zo kunnen beschermen. Niet iedereen zal openstaan voor centraal aangestuurde informatie. Dit terwijl overheden wel een manier zullen moeten vinden om samen met burgers de samenleving publiek te blijven aansturen en te zoeken naar gedeeld belang. De overheid zal noodgedwongen directiever worden – ook in de communicatie – maar binnen de rechtstatelijke en democratische checks-and-balances. Daarbij heeft de overheid een rol te spelen in het bieden van een perspectief door te schetsen wat ons collectieve doel is. Lukt dit niet, dan ontstaat – vanwege schaarste – de kans op chaos, rellen, plundering, beroving en onteigening. Met als gevolg ook het verlies van regie en in potentie het ontstaan van anarchie: dat niemand meer bepaalt wie wat wanneer doet.

### Kwetsbaarheid

Iedereen zal fysiek gezien kwetsbaar voor het virus zijn en ook de sociale en mentale impact is enorm. Maar het virus waart zo hard rond dat er alleen ruimte is voor de korte termijn (overleven) en we zetten dan voornamelijk in op het bestrijden van het virus zelf. Op individueel niveau reageert niet iedereen hetzelfde op stress, crisis en conflict. Mensen met veel bezittingen, financiële middelen en een goed netwerk hebben meer mogelijkheden om zich te beschermen en zich van schaarse middelen te voorzien. Er bestaat vanuit de overheid een grote urgentie om te zoeken naar wat wel helpt. Maar daartoe is de inzet van burgers noodzakelijk, bijvoorbeeld in het beschermen en helpen van anderen of het faciliteren van een waardig uiteinde. Maar de vraag is wel wie hier nog toe bereid is wanneer iedereen zo kwetsbaar is. Wie wil zijn of haar eigen leven riskeren voor anderen? Zeker wanneer we als samenleving deze mensen niet de bescherming kunnen bieden die ze nodig hebben. Het leger kan een belangrijke rol spelen bij het verdelen van essentiële middelen zoals voedsel, bijvoorbeeld door dit op de bon te verstrekken, onder een duidelijke verdeelsleutel, publiek georganiseerd, met zo veel mogelijk burgerkracht. Vrijwilligers en gezonde burgers kunnen daarbij helpen door zich te bekwamen in overlevingsskills zoals EHBO en door het leren toepassen van simpele medische handelingen.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Continuïteit van onderzoek en innovatie

De continuïteit van alle vormen van onderzoek en innovatie bij kennisinstellingen en bedrijven komt in gevaar. Door verregaande beperkingen, overlijdens, rouw en mantelzorg vallen de capaciteit voor en de vraag naar onderzoek scherp terug. Onderzoek doen kan alleen nog digitaal, thuis of in beschermende pakken, met hoge fysieke en mentale belasting tot gevolg. De wetenschappelijke voortgang stokt en een nieuwe generatie wetenschappers krijgt niet de gelegenheid de benodigde onderzoeksvaardigheden te ontwikkelen. Er ontstaan scherpe verschillen tussen wetenschappers die wel of geen zorgtaken hebben, wel of niet afhankelijk zijn van fysieke onderzoeksmaterialen en -infrastructuren, en wel of niet een vaste aanstelling hebben. Met een 'open' taskforce kunnen onderzoekers uit alle disciplines werken aan gezamenlijke oplossingen voor de uitdagingen waarmee ze kampen. Onderdeel daarvan is bezinning en herprioritering van verwachtingen en doelstellingen van onderzoek en innovatie en een plan om een nieuwe generatie wetenschappers voldoende onderzoekservaring te laten opdoen.

### Focus in onderzoek en innovatie

Scherpe keuzes zijn nodig om de beschikbare capaciteit en middelen zo effectief mogelijk in te zetten. De overheid moet daarin het voortouw nemen en coördineren op samenhang in onderzoek en gebruik van infrastructuur en materialen, ook in internationaal verband. De focus ligt op het zo goed mogelijk overeind houden van de kennisinfrastructuur om essentieel onderzoek te kunnen continueren, bijvoorbeeld omdat het COVID-19-gerelateerd is, maar ook om veiligheidsrisico's te voorkomen bij onderzoek met gevaarlijke stoffen, dieren en andere levende organismen. Andere vraagstukken krijgen geen aandacht. Door de grote economische tegenspoed zijn er drastische bezuinigingen op onderzoek en innovatie.

### Samenwerking en kennisdeling

Intensieve samenwerking is nodig om met beperkte capaciteit en middelen toch onderzoek en innovatie gaande te houden. Ook ongebruikelijke partners, zoals betrokken burgers en professionals, zullen elkaar vinden in nieuwe coalities die tot onverwachte inzichten en oplossingen kunnen komen. De overheid moet samen met kennisinstellingen en financiers richtlijnen opstellen en infrastructuur ontwikkelen om samenwerking met ongebruikelijke partners te faciliteren. Er zal grote druk en dwang op bedrijven uitgeoefend worden om intellectueel eigendom van essentiële toepassingen af te staan of om ze tegen zeer lage kosten of gratis ter beschikking te stellen. Herziening van het beleid voor bescherming en gebruik van intellectueel eigendom is nodig.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelstelling

Burgers worden gestimuleerd zich te houden aan maatregelen die virusverspreiding tegengaan, met als doel de samenleving zo veel mogelijk gaande te houden. Het doel is verder voorkomen van desintegratie van de maatschappij en acceptatie van mogelijke ingrijpende maatschappelijke veranderingen.

### Maatregelen en adviezen

In dit scenario is het extra van belang dat alle maatregelen helder en begrijpelijk voor alle doelgroepen worden gecommuniceerd. Bij deze communicatie staat centraal hoe besluiten tot stand zijn gekomen waarbij rekening is gehouden met alle belangen, in het bijzonder het collectieve belang en de bescherming van alle vormen van kwetsbaarheid. Andere aandachtspunten zijn de verdeling van offers en hoe maatregelen bijdragen om de samenleving zo veel mogelijk leefbaar te houden voor iedereen.

### Vaccinatiebeleid

Op het moment dat er een vaccin beschikbaar is in dit scenario, is intensieve communicatie over nut, effectiviteit en voor- en nadelen van vaccineren is nog belangrijker. Dat betekent het benadrukken dat het gaat om een ernstigere variant van het virus, de gevolgen van infectie ingrijpender zijn en vaccinatie ter bescherming nog belangrijker is. Het is essentieel om iedere burger te bereiken en zo mogelijk weerstanden tegen vaccinatie weg te nemen. Begrip tonen voor twijfels, zorgen en bezwaren van verschillende bevolkingsgroepen zou hierbij centraal moeten staan, evenals uitleggen dat ook bij gedeeltelijke of tijdelijke bescherming vaccinatie essentieel is om de impact van het virus te minimaliseren. Net als in het vorige scenario's blijft het belangrijk dat vaccinaties zo gemakkelijk mogelijk bereikbaar zijn.

### Vertrouwen in het beleid en draagvlak

Om een zeer laag vertrouwen in het beleid door uitzichtloosheid van de situatie tegen te gaan, is continue, heldere en transparante communicatie (ook over onzekerheden) van groot belang. Consistent beleid is essentieel om duidelijk te maken wat van burgers wordt verwacht en wat burgers van de overheid kunnen verwachten. De ernstige verschraling van de samenleving als geheel, en sommige sectoren in het bijzonder, zal voor velen een ingrijpende aanpassing van hun leven betekenen. Er is een risico van afnemende solidariteit met de kwetsbaarsten en polarisatie tussen groepen met verschillende belangen. Om dit tegen te gaan, is – nog meer dan in de andere scenario's – belangrijk om veel aandacht te besteden aan ervaren rechtvaardigheid van het beleid en om alle belanghebbenden te betrekken in het beleid. Maak burgers en andere belanghebbenden mede-eigenaar van zowel het probleem als de oplossingen. Geef aan hoe iedereen kan helpen erger te voorkomen, maar ook wat nog wél mogelijk is in de extreem moeilijke omstandigheden. De communicatie zal elke burger moeten bereiken door middel van doelgroep specifieke en inclusieve communicatie. Betrekken van alle partijen over de plaats van corona in de samenleving is zeer belangrijk voor het toekomstperspectief van burgers.

# OVERKOEPELENDE LESSEN

## OVERKOEPELENDE LESSEN

In dit hoofdstuk worden per domein overkoepelende lessen getrokken uit het doordenken van de verschillende scenario's. Hierbij komen een aantal hoofdthema's naar voren.

### Van tevoren doordenken van maatregelen en besluitvorming

In de bijdragen wordt het belang benadrukt van het van tevoren nadenken over maatregelen en besluitvorming. Het is van groot belang om hier aandacht aan te besteden wanneer de situatie nog niet urgent is, zodat in relatieve rust nagedacht kan worden over proportionaliteit, de praktische invulling, de mogelijkheid van uitzonderingen en de manier waarop verantwoording wordt afgelegd. Midden in een crisis moet besluitvorming onder hoge druk plaatsvinden, waarbij sommige goed georganiseerde groepen zullen pleiten voor uitzonderingsposities, terwijl anderen minder mogelijkheden hebben om hun stem te laten horen. Het is dus essentieel om bepaalde afwegingen van tevoren te hebben doordacht. Dan gaat het zowel om reeds bekende maatregelen van de afgelopen twee jaar die in de toekomst misschien opnieuw ingezet worden, als om mogelijke alternatieven.

### Proactieve communicatie en denken vanuit de burger

Een ander terugkerend aandachtspunt in de scenario's is het belang van proactieve communicatie. Dit betekent bijvoorbeeld de basisadviezen blijvend onder de aandacht brengen, waarbij de communicatie aangepast wordt aan de doelgroepen. Daarnaast kan continu aandacht worden gevraagd voor de baten van een gezonde levensstijl. Het is hierbij van belang dat beleidsmakers zich daadwerkelijk verplaatsen in de positie en de leefwereld van de burgers die ze willen bereiken. Daarnaast dient er een maatschappelijke dialoog te worden gevoerd over de mogelijke ontwikkelingen van het virus en de lastige afwegingen die deze met zich meebrengen. Die afwegingen zijn zo ingewikkeld, omdat er geen oplossing is die aan ieders belangen tegemoetkomt. Ook kennis over gedrag en onderzoek naar de waarden die mensen belangrijk vinden, dienen een stevige plek krijgen in het beleid. Geldende maatregelen kunnen gefaciliteerd worden met specifieke interventies die opvolging van de maatregelen makkelijker maken. Zo zullen mensen vaker een zelftest doen bij klachten als deze testen op veel locaties gratis beschikbaar zijn of als mensen worden gestimuleerd om ze thuis op voorraad te hebben.

### Alertheid en wendbaarheid

Het belang van alertheid en wendbaarheid is het derde thema dat als een rode draad door de bijdragen loopt. Het gaat hierbij om alertheid voor nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld door nationaal zicht te houden op het virus of door mee te werken aan een internationaal surveillanceprogramma. Ook wendbaarheid is op veel plekken in de samenleving van belang: van het snel kunnen opschalen van de testcapaciteit van de GGD's en het uitrollen van vaccinatiecampagnes tot het creëren van een zekere overcapaciteit van mensen en middelen om bijvoorbeeld onderwijs ook tijdens coronapieken door te kunnen laten gaan. Ook in de arbeidsmarkt is een zekere wendbaarheid nodig om met onverwachte ontwikkelingen om te gaan, bijvoorbeeld door afspraken te maken tussen verschillende sectoren over de uitwisseling van personeel tijdens coronapieken en -dalen of door het bieden van goede en toegankelijke omscholingsprogramma's om arbeidsmobiliteit te stimuleren.

### Een robuuste digitale infrastructuur

Een ander terugkerend thema is het belang van een robuuste digitale infrastructuur en digitale vaardigheden. Een dergelijke infrastructuur is noodzakelijk voor het kunnen laten doorgaan van tal van activiteiten. Denk aan culturele content, lesprogramma's, medische consulten, bezoekmomenten in justitiële instellingen of diplomatieke bijeenkomsten. Het biedt een alternatief voor fysieke samenkomsten, zodat op verschillende terreinen van het leven interactie en uitwisseling toch door kunnen gaan. Daarbij is het soms noodzakelijk om ook de activiteit zelf anders in te richten door het gebruik van andere methodes of een andere didactiek. Een adequate digitale infrastructuur is ook belangrijk voor (internationale) data- en kennisuitwisseling. Bij dit alles is het van belang om scherp oog te hebben voor bijkomende uitdagingen op het terrein van inclusiviteit, privacy, afhankelijkheid van Big Tech, standaardisatie en cybersecurity.

### Oog voor kwetsbaarheid

In ieder scenario zijn er specifieke groepen in Nederland, maar ook daarbuiten, die kwetsbaar zijn. Ten eerste gaat het dan om mensen die medisch kwetsbaar zijn, met een groter risico op een ernstiger ziektebeloop van COVID-19. Kwetsbaarheid kan ook samenhangen met de economische of sociaal-maatschappelijke positie die mensen extra kwetsbaar maakt voor de brede gevolgen van de pandemie. Uit wie de groep kwetsbaren precies bestaat en hoe groot deze groep is, verschilt per scenario. In ieder scenario is het belangrijk om oog voor deze groepen te hebben en hun positie mee te wegen in de besluitvorming, en dient zorgvuldig te worden nagedacht over de wijze waarop aan hen voldoende bescherming en begeleiding kan worden geboden.

### Internationale samenwerking

Ten slotte is het belang van internationale samenwerking een terugkerend aandachtspunt. De pandemie heeft aangetoond hoe afhankelijk nationale samenlevingen – ook de Nederlandse – zijn van mondiaal geïntegreerde economieën. Om als nationale overheid met een mondiaal gezondheidsrisico te kunnen omgaan, is internationale samenwerking een noodzakelijke voorwaarde.[163] Preventie, voorbereiding en respons op een pandemie vormen een mondiaal publiek goed dat vraagt om adequaat en gezamenlijk rentmeesterschap. Investeringen in internationale instituties die dergelijke programma's coördineren zijn dan ook nodig. Men kan hierbij denken aan het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding en Europese mechanismen rond de verdeling van goederen en diensten tijdens gezondheidscrises. Daarnaast is samenwerking met en via de Verenigde Naties (VN), en meer specifiek de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), vereist om ook de capaciteit van armere landen te ondersteunen om epidemieën het hoofd te bieden. De opbouw van deze capaciteit is immers een mondiaal gezamenlijk belang. Ten slotte is het belangrijk om internationaal bindende afspraken te maken over vaccinverdeling.

[163] Adviesraad Internationale Vraagstukken 2022.

## ZORG

*Gezondheidsraad en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Versterken van de positie van zorgprofessionals, vrijwilligers en mantelzorgers

Personeelskrapte is een al decennialang sluimerend probleem in de zorg.[164] Zonder structurele veranderingen die de positie en het werkplezier van professionals verbeteren komt de toegankelijkheid van de zorg onnodig (snel) verder onder druk. Zo verlaat maar liefst 43% van de nieuwe zorgverleners zijn of haar baan al binnen twee jaar na de start ervan.[165] Er zijn meerdere te bewandelen routes om hier verandering in te brengen: bestuurders en managers in zorgorganisaties gaan meer aandacht besteden aan de ontwikkelmogelijkheden en -behoeften van zorgprofessionals; de administratieve lasten voor zorgverleners als gevolg van toezicht en verantwoording worden teruggebracht; bestuurders en managers geven hun zorgprofessionals meer zeggenschap over zorgprocessen en werkverdeling (bv. over flexibele inzet tijdens coronapieken); in landelijke afspraken (cao's) en op organisatieniveau komt ruimte voor betere waardering en arbeidsvoorwaarden.[166] Ook de positie van vrijwilligers en mantelzorgers verdient versterking, onder andere door hen meer te betrekken bij besluitvorming, planning en de uitvoering van zorg. Een meer gelijkwaardige samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en mantelzorgers helpt in het structureel beter opvangen van de krapte op de arbeidsmarkt.[167]

### Anders denken over zorg en gezondheid

Ondanks initiatieven die gericht zijn op het behouden van zorgprofessionals, op het toepassen van innovatieve zorgvormen en op het ontwikkelen van een gezondere leefstijl, is de kans groot dat we in de nabije toekomst niet aan de groeiende zorgvraag kunnen voldoen. De impact van de vergrijzing en van autonome technologische ontwikkelingen (we 'kunnen' steeds meer) op de financiële en personele houdbaarheid van de zorg is daarvoor te groot. Niet alleen tijdens code rood of zwart, maar ook in andere situaties gaan we dit merken. Dit betekent dat over de scenario's heen een breed maatschappelijk debat nodig is over hoe we naar zorg kijken, over wat we nog kunnen verwachten van zorgprofessionals en over de kwaliteit van zorg en mogelijke grenzen aan genezen en verbeteren. Dit zijn moeilijke onderwerpen, omdat we van nature – als burgers en professionals – meer willen, en niet minder. We zullen ons meer moeten richten op preventie van ziekten. De oplossingen daarvoor liggen voor een belangrijk deel buiten de zorg; het vergroten van bestaanszekerheid (in termen van wonen, werken, inkomen) en het verminderen van kansenongelijkheid in de samenleving zijn daarvoor belangrijke aangrijpingspunten.

---

164 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2021.
165 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020c.
166 Dit is ook het doel van het programma '[Ont]Regel de Zorg', zie www.ordz.nl; www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/12/taskforce-ondersteuning-optimale-inzet-zorgverleners; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020c. Zie voor administratieve lasten ook het programma '[Ont]Regel de Zorg': www.ordz.nl
167 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2022b.

## OPENBAAR BESTUUR

*Raad voor het Openbaar Bestuur*

### Benut reguliere processen

Corona is geen crisis meer, maar een langdurige opgave.[168] Een crisisaanpak is dan alleen gepast voor crises *binnen* het nieuwe normaal. Het openbaar bestuur dient reguliere structuren en processen, met de daarbij horende democratische en rechtsstatelijke waarborgen, zo lang en zo goed mogelijk te benutten.[169] Zo blijft een brede waardenafweging tussen sectoren mogelijk die in crisisorganisaties, gericht op één primair doel, minder mogelijk is. Ook leidt het beleggen van een opgave bij een crisisorganisatie ertoe dat de rest van de samenleving en de overheid er 'niet over gaat' en afwacht, terwijl juist een breed gedeeld gevoel van eigenaarschap nodig is. Om crisisstructuren zo lang mogelijk te vermijden is het nodig om van het begin af aan te werken met een 'gereedschapskist' met maatregelen die van tevoren is vastgesteld en waaruit gereedschappen gehaald kunnen worden volgens vooraf vastgestelde democratische procedures.[170] Om reguliere processen zo veel mogelijk doorgang te laten vinden, is het belangrijk om nu al voorbereidingen te treffen voor digitale vergaderingen van volksvertegenwoordigingen, digitale participatie en interbestuurlijke samenwerking.

### Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten

Bij het benutten van reguliere processen en structuren hoort ook dat zo lang mogelijk de gebruikelijke rolverdeling tussen overheidslagen behouden wordt. Vanuit epidemiologisch oogpunt zijn maatregelen voor heel Nederland in vrijwel elke situatie wenselijker dan maatregelen die slechts lokaal gelden, maar ook in het laatste geval is het wenselijk om op nationaal niveau te besluiten welke maatregelen waar gelden.[171] Bevoegdheden om de coronamaatregelen uit te voeren, te interpreteren en te handhaven kunnen wel op decentraal niveau liggen, bij de reguliere bestuursorganen. Provincies kunnen in alle scenario's gemeenten verbinden en samenwerking faciliteren. Dit zorgt ervoor dat ook als meer afstemming en samenwerking gewenst is wanneer het coronavirus zich ernstiger ontwikkelt, niet automatisch bevoegdheden op regionaal niveau belegd hoeven te worden.

### Organiseer betrokkenheid

Om in alle situaties gezagwaardig te blijven opereren, is het van groot belang dat het openbaar bestuur zorgen en suggesties blijft ophalen bij burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, en dat het zich daarvan rekenschap geeft in zijn afweging rond de maatregelen. Het is belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium samen met de samenleving na te denken over mogelijke scenario's, omdat men in minder 'spannende' situaties gemakkelijker open kan nadenken over de coronascenario's en over welke keuzes die vragen, en omdat er in 'lichte' scenario's meer ruimte is om fysiek bij elkaar te komen.

---

168 Raad voor het Openbaar Bestuur 2022a.

169 In dat opzicht is het zorgelijk dat het kabinet het coronavirus, zolang dit tot 'groep A' behoort, wil bestrijden vanuit een crisisorganisatie onder leiding van de minister van VWS. (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.)

170 Zie ook de bijdrage van de Raad van State.

171 Een uitzondering hierop is een situatie waarin de buitengrenzen van Nederland streng gesloten zijn (zie het scenario van externe dreiging).

## WETGEVING

*Raad van State*

Om nieuwe oplevingen van het coronavirus effectief het hoofd te kunnen bieden – en ook met het oog op eventuele nieuwe epidemieën – moet een structurele wet worden opgesteld. Deze zou moeten voorzien in grondslagen voor maatregelen (of clusters van maatregelen) die in alle scenario's bruikbaar zijn. Op die manier kan zo veel mogelijk worden voorkomen dat spoedwetgeving tot stand moet komen en dat het doordenken en afwegen van de verschillende betrokken belangen als gevolg daarvan onder hoge tijdsdruk moet plaatsvinden. Omdat bij een plotseling oplaaiend virus soms snel ingrijpende maatregelen moeten worden genomen, is het van groot belang dat de wetgever de balans tussen slagkracht en democratisch-rechtsstatelijke beginselen vooraf goed en zo integraal mogelijk doordenkt.

Essentieel is dat de maatregelen waarvoor zo'n wet een grondslag biedt niet steeds gelden. Voor de daadwerkelijke toepassing is inwerkingstelling van de benodigde maatregelen bij afzonderlijk besluit noodzakelijk. Op die manier zou een nieuwe wet het karakter van een gereedschapskist hebben: deze bevat de instrumenten waaraan in de verschillende scenario's behoefte kan bestaan. Zijn maatregelen niet nodig, dan blijven ze 'in de kist'. Als ze wél nodig zijn, wordt besloten ze 'uit de kist' te halen en worden ze daarna weer 'teruggelegd': het is immers van belang dat maatregelen die tijdelijk en voor specifieke omstandigheden van kracht moeten zijn, niet 'normaliseren'. Bij de vormgeving van een dergelijke wet staat het vinden van een balans tussen slagkracht en democratisch-rechtsstatelijke beginselen centraal. In dat kader zou de wetgever als eerste stap moeten inventariseren welke (clusters van) maatregelen in welke scenario's nodig zijn. Vervolgens moet worden bezien in hoeverre die maatregelen beperkingen van grondrechten inhouden, en als dat het geval is, of ze proportioneel zijn. Een zorgvuldig uitgevoerde en heldere beoordeling van de proportionaliteit door de wetgever is essentieel voor de aanvaardbaarheid van de maatregelen, zowel in juridische zin als voor het draagvlak in de samenleving. Het vooraf doordenken van de balans tussen slagkracht en democratisch-rechtsstatelijke beginselen draagt hieraan bij.

Omdat de verschillende maatregelen waarvoor de wet een grondslag biedt niet in alle scenario's hoeven te gelden, is van belang dat in de wet een helder en eenduidig systeem voor het inwerkingstellen, op- en afschalen en beëindigen van de gelding van maatregelen wordt opgenomen. Vanuit het oogpunt van democratische legitimatie moet de betrokkenheid van het parlement hierbij vooraf worden doordacht en vastgelegd. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat snel moet kunnen worden gehandeld. De systematiek van het bestaande staatsnoodrecht kan behulpzaam zijn bij verdere doordenking van de vormgeving van de wet. Ten slotte kunnen zich toch omstandigheden voordoen waarin maatregelen nodig zijn die niet van tevoren waren bedacht en waarvoor op dat moment de grondslag (nog) ontbreekt. Lacunes kunnen blijken als de situatie onverwacht in korte tijd zeer ernstig wordt en de wetgever daarop niet geheel of niet voldoende heeft geanticipeerd. In zo'n geval kan een wettelijke vangnetvoorziening uitkomst bieden. Deze kan kortdurend toepassing vinden om de tijd te overbruggen tot het moment dat in een specifieke wettelijke grondslag is voorzien.

## MENSENRECHTEN

*College voor de Rechten van de Mens*

De maatregelen die de afgelopen jaren in de bestrijding van het coronavirus zijn genomen, leidden vaak tot een verregaande beperking van bepaalde mensenrechten om andere mensenrechten, zoals het recht op gezondheid en het recht op leven, te beschermen. Ook bij extreem bedreigende virologische situaties vormen mensenrechten een ondergrens van de maatregelen die kunnen worden genomen en bieden ze een kader waarbinnen overheden moeten en kunnen handelen. Een beperking van mensenrechten is niet automatisch een schending van mensenrechten. Mensenrechten zijn in de meeste gevallen niet absoluut; ze kunnen beperkt worden. Een beperking moet altijd worden gemotiveerd en moet voldoen aan een reeks eisen. Ten eerste moet een beperking altijd een wettelijke grondslag hebben. Ten tweede moet een beperking voorzienbaar zijn. Dat betekent dat het voor mensen duidelijk moet zijn wanneer hun recht beperkt wordt. Daarbij is het van belang dat de overheid helder communiceert wat de geldende maatregelen zijn. Ten derde moet een beperking een legitiem doel dienen. Het beschermen van de volksgezondheid is in de meeste gevallen een legitiem doel. Ten vierde moet een beperking van mensenrechten geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn in verhouding tot dat doel. Dit betekent dat een maatregel aantoonbaar moet bijdragen aan het gestelde doel en tegelijkertijd niet verder mag gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, en dat het doel in redelijke verhouding moet staan tot de gevolgen van de maatregel. Al deze voorwaarden zijn cumulatief. Dit wil zeggen dat als niet aan elk van deze voorwaarden wordt voldaan, de maatregel een schending van een mensenrecht oplevert.

Mensenrechten kunnen ook botsen. Zo had de overheid vanuit het recht op gezondheid de verplichting om maatregelen te nemen tegen het virus, maar leidden de daarop genomen maatregelen ertoe dat bijvoorbeeld de scholen werden gesloten, wat een beperking vormt van het recht op onderwijs. Welk recht in dat geval voorrang krijgt, hangt af van de specifieke situatie en vereist een concrete belangenafweging. Bij mensenrechtentoetsing gaat het altijd om een beoordeling van een concrete situatie. Daarom is niet op voorhand per scenario te beoordelen of en in hoeverre maatregelen zouden leiden tot een mensenrechtenschending. Daarvoor is zicht nodig op de context van de concrete maatregel of samenhang aan maatregelen. Voor die beoordeling is in ieder geval van belang dat de effectiviteit van maatregelen aannemelijk moet zijn op basis van actuele wetenschappelijke inzichten. Daarnaast mogen maatregelen niet verder gaan dan nodig en niet langer duren dan noodzakelijk. Maatregelen moeten dus onverwijld weer afgeschaald of opgeheven worden als de virologische situatie dat toelaat of als anderszins de effectiviteit van een mensenrechtenbeperking niet langer bestaat.

Tot slot, bij het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen is het van belang dat te allen tijde rekening gehouden wordt met de groep mensen die zich niet aan die maatregelen kan houden vanwege hun beperking. Bij het opstellen van beleid is participatie van mensen met een beperking van essentieel belang; zij dienen actief te worden betrokken in de totstandkoming. Dit is een verdragsrechtelijke verplichting, waaraan niet voldaan wordt door slechts uitzonderingen te maken in het beleid.

## INTERNATIONALE RELATIES

*Adviesraad Internationale Vraagstukken*

De bijdrage van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is gebaseerd op het recente AIV-advies over een Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie.[172] Daarin worden vijf drijfveren genoemd die de noodzaak van een mondiale gezondheidsstrategie onderstrepen:

1. Via belangrijke internationale afspraken en verdragen, zoals het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), hebben bijna alle landen – zo ook Nederland – zich gecommitteerd aan het wereldwijd invulling geven aan het recht op gezondheid.
2. Mondiale gezondheid is een mondiaal publiek goed dat vraagt om adequaat en gezamenlijk rentmeesterschap. De huidige wijze van produceren en consumeren, de inrichting van de voedselketen en het gebruik van grondstoffen brengen gezondheidsrisico's met zich mee, waaronder een vergroot risico op pandemieën.
3. De relatie tussen veiligheid en gezondheid werd snel zichtbaar door COVID-19, maar manifesteert zich op veel terreinen. Pandemieën, noodsituaties op gezondheidsgebied, zwakke gezondheidsstelsels en zoektochten naar veiliger oorden kosten niet alleen levens, maar vormen ook enkele van de grootste bedreigingen voor de veiligheid. Een aanpak van deze bedreigingen die slechts reikt tot de nationale grenzen volstaat niet.
4. Gezondheid is cruciaal voor het bereiken van duurzame groei, sociaaleconomische en culturele ontwikkeling, rechtvaardigheid en stabiliteit.
5. Tijdens deze pandemie is pijnlijk zichtbaar geworden dat tussen (en ook binnen) landen grote ongelijkheid bestaat in toegang tot gezondheidszorg. De gezondheidskloof loopt in veel gevallen parallel aan sociaaleconomische verschillen. Gebrek aan water en voedsel, het bestaan van geweld en conflicten en de migratie die met deze factoren samenhangt, bedreigen lichamelijke en geestelijke gezondheid.

De scenario's illustreren de impact van corona op internationale betrekkingen, in het bijzonder op veiligheid, samenleving, economie en de noodzaak tot samenwerken op Europees en multilateraal niveau. Het is van belang om niet alleen de Europese weerbaarheid te bevorderen, maar datzelfde recht en dezelfde mogelijkheden toe te kennen aan landen buiten Europa, zodat die bijvoorbeeld zelf vaccins kunnen produceren, degelijke e*arly-warning systems* op kunnen zetten en een adequaat gezondheidssysteem kunnen financieren. Daarvoor is het nodig om handelsverdragen (waaronder die over patenten) te heroverwegen en financieel-economische kaders te bezien, bijvoorbeeld de fiscale ruimterestricties op publieke investeringen die onder andere het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in het verleden heeft bepleit. Ook internationale schuldverplichting mag lage inkomenslanden niet beperken in hun autonomie om een degelijke gezondheidsinfrastructuur te ontwikkelen. Bovendien moeten in alle scenario's internationaal bindende afspraken gemaakt worden over vaccinverdeling. Nederland moet zich daadwerkelijk voor deze principes inzetten. Tot slot: om verder reikende internationale samenwerking mogelijk te maken, is het essentieel om binnen Nederland draagvlak te creëren.

---

[172] Adviesraad Internationale Vraagstukken 2022.

## ECONOMIE

*Sociaal-Economische Raad*

### Basisadviezen opvolgen

Basisadviezen (handen wassen etc.) moeten blijvend onder de aandacht worden gebracht om alle economische activiteiten zo lang mogelijk gaande te kunnen houden.

### Economische gevolgen en financiële effecten monitoren als basis

De economische gevolgen van de pandemie en de financiële effecten zijn nog niet goed in kaart gebracht.[173] Dit geldt ook voor Nederland. Kennis hierover kan helpen bij de voorbereiding op elk scenario. Deze voorbereiding kan bestaan uit oplossingen als voldoende zorg- en testcapaciteit, vaccinontwikkeling en vaccinatieprogramma's, maar ook uit oplossingen die de leveringszekerheid van essentiële goederen en diensten tijdens lockdowns garanderen. Hiervoor moet eerst bepaald worden wat essentiële producten en diensten zijn; dit kan per scenario verschillen. In het ernstigste scenario ligt de focus vooral op primaire levensbehoeften, maar in minder zware scenario's zouden belangrijke delen van de economie ook door moeten kunnen gaan. De overheid moet bedenken wat ze wil behouden en welke rol ze daarin kan spelen, in samenspraak met het bedrijfsleven.

### Snelle en gerichte ondersteuning bieden

Omdat er grote veranderingen te verwachten zijn, is het belangrijk dat de overheid snel en gericht ondersteuning kan bieden aan groepen die dat nodig hebben. De compensatie van energieprijzen laat zien dat het niet eenvoudig is om de juiste groepen in beeld te krijgen en snel te kunnen compenseren. Hier zou nu al over nagedacht moeten worden. Voorbeelden zijn verregaande maatregelen als inkomenssteun voor burgers in plaats van balanssteun aan bedrijven, in de vorm van meer belasting op kapitaal en minder op arbeid.

### Arbeidsmobiliteit bevorderen

Een vanzelfsprekende arbeidsmobiliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de vereiste wendbaarheid van arbeidsorganisaties. Leven Lang Ontwikkelen[174] is hier een middel voor, en financiële instrumenten als het STAP-budget kunnen helpen.[175] De Buitenboordmotor is een van de organisaties die experimenteert met intersectorale overstappen.[176]

### Digitalisering bevorderen

Digitalisering moet worden bevorderd om zo veel mogelijk activiteiten te kunnen laten doorgaan tijdens lockdowns. Het kan ook helpen bij arbeidsmarktkrapte, die verergert als veel mensen thuis zitten door (post-)COVID. Inclusie is hierbij het uitgangspunt: extra aandacht voor digitaal laaggeletterden is geboden.

---

173 OESO 2022.
174 SER 2022b.
175 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2022.
176 Beschikbaar op: debuitenboordmotor.nl/. Onderdeel is een financieel vangnet om een val in salaris tijdelijk op te vangen.

## ONDERWIJS

*Onderwijsraad*

### Inrichting en locatie van het onderwijs

Uitgangspunt bij de coronascenario's is dat het onderwijs volwaardig doorgaat en zo lang mogelijk fysiek openblijft. Pas bij hoog ziekteverzuim van onderwijspersoneel of een specifiek risico voor jongeren of kinderen valt te denken aan (gedeeltelijk) afstandsonderwijs of zelfs tijdelijke lokale sluiting. Fysiek onderwijs is cruciaal in de pedagogisch-didactische relatie tussen leerling en leraar, student en docent. Elkaar kunnen ontmoeten op school of opleiding is van vitaal belang voor het sociale en psychische welzijn van kinderen, jongeren en jongvolwassenen. Voor sommige jongeren is de school de veilige plek die ze thuis niet hebben. Van het grootste belang is het waarborgen van adequate vormen van examinering en diplomering om de waarde van het diploma (civiel effect) overeind te houden. Instellingen en Rijksoverheid moeten maatregelen treffen om fysiek onderwijs veilig te kunnen laten doorgaan. Een keuze over de positie van onderwijspersoneel in de vaccinatiestrategie hoort daar ook bij.

### Kwaliteit en wendbaarheid

Onderwijsinstellingen en de Rijksoverheid moeten werken aan twee agenda's tegelijkertijd: de kwaliteitsagenda en de wendbaarheidsagenda. De kwaliteitsagenda is gericht op herstel van de coronaschade, maar ook op investering in de grote structurele opgaves waarmee het onderwijs kampt: lerarentekort, schoolleiderstekort, kansengelijkheid, enzovoort. De wendbaarheidsagenda is gericht op het vergroten van het aanpassingsvermogen van het onderwijs met het oog op opleving van het virus of andere maatschappelijke ontwrichtingen. Naarmate de impact van het virus op de samenleving en het onderwijs groter wordt, wordt de uitvoering van de kwaliteitsagenda moeilijker en de uitvoering van de wendbaarheidsagenda urgenter. Het overheidsbeleid moet daarbij een voorspelbare en stabiele factor zijn.

### Onderwijs en arbeidsmarkt

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt neemt in de verschillende scenario's een andere vorm aan, mede als gevolg van veranderingen in de economie. Het aanbod van stages en leerwerkplekken in bedrijven, publieke dienstverleners en de overheid is een sleutelonderdeel in het curriculum van het mbo en het hoger onderwijs. Organisaties en bedrijven profiteren daar ook van. Daarnaast verdient de macrodoelmatigheid van opleidingen in het mbo en het hoger onderwijs aandacht. Als de levensvatbaarheid van bepaalde economische sectoren daalt, veranderen ook de arbeidsmarktperspectieven van studenten die voor deze sectoren worden opgeleid. Dit leidt tot inperking en concentratie van het onderwijsaanbod in de ene sector en uitbreiding van het onderwijsaanbod in andere sectoren. Een derde, daarmee samenhangend element is de noodzaak van om- en bijscholing van werklozen naar tekortsectoren. Hoe groter de gevolgen op de arbeidsmarkt, des te belangrijker deze taak voor het vervolgonderwijs. Er is wel een risico dat een krimp van het opleidingsaanbod in een sector de problemen in die sector verergert en dat er een vicieuze cirkel ontstaat. Het is raadzaam dat het Rijk inventariseert hoe het kan sturen op studie-instroom en omscholing.

## JUSTITIABELEN

*Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*

### Afhankelijke positie van justitiabelen

Justitiabelen[177] vormen een aparte categorie. Zij kunnen zich, in tegenstelling tot de rest van de samenleving, niet vrij bewegen. Zij bevinden zich in een afhankelijke positie en zijn overgeleverd aan de zorg van de overheid. De overheid moet justitiabelen bescherming bieden tegen te ver gaande inbreuken op hun (grond)rechten of een willekeurige toepassing daarvan.[178] Mensen in instellingen verblijven dicht op elkaar en afstand houden is maar beperkt mogelijk. Het virus zal zich bij een uitbraak in de instelling snel kunnen verspreiden. Daarnaast kunnen (extra) vrijheidsbeperkingen leiden tot spanningen tussen justitiabelen onderling en tussen justitiabelen en het personeel. Ook kunnen verschillen van mening over vaccineren leiden tot spanningen.

### Aanpassingen in de instelling

Gezien de onvoorspelbaarheid van COVID-19 dient de instelling voorbereid te zijn op alle mogelijke scenario's. De instelling moet in ieder geval aandacht besteden aan de volgende aspecten:

- In zijn algemeenheid is het van belang dat de basisgezondheid van justitiabelen op peil is. Goede voeding en voldoende beweging vormen hierbij belangrijke factoren.
- Justitiabelen en personeel moeten goed geïnformeerd worden over de hygiëne-adviezen, de maatregelen en het vaccinatieprogramma. Dit laatste om de vaccinatiebereidheid te vergroten.
- Als er in de instellingen coronabesmettingen optreden, is het van belang dat instellingen voldoende kwalitatieve zorg kunnen leveren aan besmette justitiabelen.[179]
- De overheid moet – met de instellingen – de verschillende scenario's doordenken en draaiboeken ontwikkelen waarin concreet wordt beschreven hoe te handelen in specifieke situaties.[180] Het dagprogramma, de scholing, de behandeling en de resocialisatieactiviteiten moeten zo lang mogelijk door kunnen gaan.
- De overheid moet nu al een plan opstellen waarin wordt uitgewerkt welke straffen in welk scenario nog wel of juist niet (op een alternatieve manier) ten uitvoer moeten worden gelegd. Dit om druk op het gevangeniswezen bij coronapieken te verlagen.
- Het is noodzakelijk om te investeren in audiovisuele apparatuur. De mogelijkheden om digitale bezoekmomenten in te richten, om digitale behandelingen en re-integratie activiteiten te faciliteren (bv. digitaal ondertekenen van een huurcontract, solliciteren via videobellen) en om digitaal zittingen te kunnen doen, moeten op orde zijn.

---

[177] In de bijdrage van de RSJ wordt gesproken over 'justitiabelen'. Hiermee bedoelt de RSJ alle personen die zich – na uitspraak door de rechter – gesloten en/of in een gesloten klinische setting bevinden, zoals jongeren in een jeugdzorgPLUS-instelling, gedetineerden in een Penitentiaire Inrichting (of een andere gesloten setting), personen met een tbs-maatregel die verblijven in een Forensisch Psychiatrisch Centrum of een Forensisch Psychiatrische Afdeling of Kliniek (of een andere gesloten setting).

[178] De RSJ ziet hierop toe. Uitgangspunten hierbij zijn o.a. de Penitentiaire beginselenwet, de Jeugdwet en fundamentele mensenrechten.

[179] Zo dienen er voldoende verplegend personeel en beschermende middelen beschikbaar te zijn. Het recht op medische zorg zoals beschreven in artikel 42 Penitentiaire beginselenwet moet in ieder scenario worden gewaarborgd.

[180] Denk daarbij onder meer aan de te nemen stappen bij een corona-uitbraak, het waarborgen van een goede bejegening en het tijdelijk sluiten of laten liggen van bepaalde diensten of (administratieve) werkzaamheden.

## TOPSPORT, SPORT EN BEWEGEN

*Nederlandse Sportraad*

### Sport en bewegen zijn een basisbehoefte

Sport en bewegen behoren tot de basisbehoeften van de bevolking. Sport en bewegen hebben een positieve invloed op de fysieke, sociale en mentale weerbaarheid en vitaliteit van de bevolking. Ook is er een rechtstreeks verband tussen enerzijds sport en bewegen en anderzijds de immuunfitheid van de bevolking, en mogelijk zelfs de effectiviteit van vaccinaties.[181]

Eerste uitgangspunt is sport en bewegen in alle scenario's mogelijk te houden en zoveel mogelijk Nederlanders aan de beweegnorm te laten voldoen, zoals neergelegd in het preventieakkoord (van 50% naar 75%). Dit vraagt om een ferme aanpak, met onder andere publiekscampagnes om mensen meer in beweging te krijgen, want de sluiting van sportvoorzieningen tijdens lockdowns heeft een (voorlopig blijvend) negatieve invloed gehad op het sport- en beweeggedrag van Nederlanders. Een tweede uitgangspunt betreft de topsport: die kan onder vrijwel alle omstandigheden mogelijk blijven. Topsporters kunnen in bubbels trainen en deelnemen aan wedstrijden. Fieldlabs hebben aangetoond dat bij het invoeren van testbeleid en aanvullende maatregelen sportevenementen voor publiek veilig open kunnen blijven. Sport en bewegen in groepsverband en onder begeleiding heeft voordelen voor onder andere de motivatie en veiligheid van sporters en ook voor de sociale contacten. Derde uitgangspunt is daarom dat sport- en beweegvoorzieningen zo lang mogelijk open moeten blijven. De sporteconomie blijft op die manier draaiend zonder – extra – overheidssteun.

### Maatregelen voor nu en voor de toekomst

Als de overheid sport- en beweegvoorzieningen zo lang mogelijk open wil houden, is het zaak sport en bewegen te verklaren tot essentiële dienstverlening (Wet publieke gezondheid). Dit is nodig totdat het sportstelsel wordt vormgegeven als een publieke voorziening en geborgd wordt in een sportwet.[182] Ook andere *no regret*-maatregelen kunnen overheid en sector nu al samen nemen, zoals het maken van een plan voor de bestrijding van de bewegingsarmoede, voor financieel herstel van de sector ten gevolge van de achterstanden van de afgelopen jaren, voor het aansluiten van sport op het garantiefonds voor de evenementenbranche, en voor het stimuleren van ventilatiesystemen bij de verduurzaming en renovatie van sportaccommodaties. Daarnaast kunnen sector en overheid anticiperen op coronamaatregelen die nodig zijn in de zwaardere scenario's, zoals het prepareren van de buitenruimte en buitensportaccommodaties voor flexibel gebruik door gemeenten, het stimuleren van innovatie van het sport- en beweegaanbod (van binnen naar buiten, kleinere groepen, online), het maken van afspraken tussen overheid en branche over topsport in bubbels en over het al niet binnenhalen en organiseren van wedstrijden en evenementen, en *last but not least* het zoveel mogelijk ontzien van de jeugd van 0 tot 27 jaar in alle scenario's en het gelijktrekken van maatregelen voor de jeugd in zowel onderwijs en buitenschoolse opvang als sport en cultuur.

---

181 Furtado et al. 2021; Kiani et al. 2022.
182 Nederlandse Sportraad 2020.

## CULTUUR

*Raad voor Cultuur*

### Maatschappelijk belang van cultuur en media

Cultuur is van levensbelang. Juist in moeilijke tijden kan cultuur troost, verstrooiing en zingeving bieden. Bij grote veranderingen moeten mensen opnieuw betekenis aan de wereld en aan hun eigen leven geven. Kunst en cultuur kunnen hierin van bepalende waarde zijn. Culturele instellingen, makers en uitvoerenden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de mentale veerkracht van de samenleving. Een onafhankelijke en objectieve nieuwsvoorziening is van levensbelang als pijler van de democratische rechtstaat. Juist in verwarrende tijden is er behoefte aan een sterke mediasector die met goede journalistiek een weerwoord kan bieden aan de groeiende hoeveelheid nepnieuws. Blijvende aandacht voor deze waarden is nodig.

### Herstel en voorbereiding op mindere tijden

De focus moet na twee zware coronajaren gericht blijven op herstel van de cultuursector. Zeker als een aantal van de minder gunstige scenario's elkaar opvolgen en er lange tijd sprake blijft van restschade. Daarnaast is het van belang dat de sector investeert in *preparedness*: van goed werkende ventilatie tot nieuwe vormen van aanbod. Ook moet worden nagedacht over manieren waarop kwetsbare groepen toch op een veilige manier kunst- en cultuuruitingen kunnen blijven bezoeken.

### Versterking van de arbeidsmarkt

De culturele sector onderscheidt zich van andere sectoren door een zeer hoog percentage zzp'ers en relatief weinig (vaste) dienstverbanden. Mede daardoor is de arbeidsmarktpositie van veel werkenden in de cultuur- en mediasector zwak. Niet zelden gaat achter de artistieke rijkdom de armoede van de kunstenaar schuil. Het blijft daarom belangrijk om te blijven investeren in het versterken van de arbeidsmarktpositie. Voorafgaand aan de pandemie zagen verschillende codes het licht om goed bestuur, eerlijke arbeidsvoorwaarden en een structurele verankering van diversiteit en inclusie in de sector te stimuleren.[183] Toepassing van deze codes stelt instellingen soms voor lastige afwegingen, maar is nodig om de sector wendbaarder en weerbaarder te maken. Blijvende investeringen vanuit de sector op deze terreinen, mede ondersteund door de overheid, zijn daarom nodig.

### Belang van een sterke digitale infrastructuur

Digitaal cultureel aanbod vormt een waardevolle aanvulling op fysiek aanbod. Een stevige digitale infrastructuur is hiervoor noodzakelijk. Hierbij is het van belang dat niet iedere instelling het wiel opnieuw gaat uitvinden (voor veel kleinere instellingen is dat ook helemaal niet haalbaar), maar dat er een infrastructuur komt waarvan ook kleinere instellingen gebruik kunnen maken. Een stevige digitale infrastructuur maakt het ook mogelijk dat kwetsbare groepen te allen tijde kunst en cultuur op een veilige manier (online) kunnen bezoeken.

[183] Dit zijn respectievelijk de Governance Code Cultuur 2019, de Fair Practice Code en de Code Diversiteit & Inclusie.

## SAMENLEVING

*Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

### Solidariteit als onzekere factor

In alle scenario's die we voor de toekomst uitdenken, zal er een blijvend beroep gedaan worden op ieders solidariteit. Solidariteit met het zorgpersoneel, met chronisch zieken, met mensen in kwetsbare situaties waarin we zelf misschien (nog) niet verkeren. Een belangrijke vraag hierbij is in welke mate burgers deze solidariteit willen en kunnen opbrengen. Dit is een onzekere factor, die niet per definitie causaal verband heeft met de ernst van het virus.

De corona-opgave is namelijk sterk verweven met andere maatschappelijke opgaven zoals schuldenproblematiek, inflatie en klimaatverandering. Ook in deze opgaven speelt het solidariteitsprincipe in onze samenleving: is men bereid minder te vliegen voor de reductie van $CO_2$? Is men bereid meer belasting te betalen zodat anderen een vangnet geboden kan worden? Er is in dit verband wel gesproken van een laag-vertrouwensamenleving[184] waarin het – door de gestapelde problematieken – voor individuele burgers niet altijd mogelijk is om de benodigde solidariteit op te brengen. In onze omgang met corona moet dan ook scherp oog worden gehouden voor de aanwezigheid en de invloed van andere crises.

We zien dat de hoeveelheid gezondheidsproblemen het grootst is bij burgers in kwetsbare situaties. Zo leven er momenteel ten minste 614.000 mensen in bestaansonzekerheid en is de prognose dat met de inflatie en stijgende energieprijzen dit aantal zal toenemen.[185] Zij kampen met problematische schulden en stress, en hebben weinig ruimte om zich met andere kwesties bezig te houden.[186] Recent onderzoek toont aan dat een op de vier Nederlanders beperkte gezondheidsvaardigheden heeft.[187]

De gevolgen van het coronavirus slaan ongelijk neer bij deze groepen in de samenleving.[188] Niet iedereen zal dit gedeeld belang van solidariteit of welbegrepen eigenbelang inzien of ernaar kunnen handelen. Een laag-vertrouwensamenleving zal daarvoor weinig ontvankelijk zijn. Op het moment dat de situatie rond het virus verergert en de solidariteit vermindert, valt er weinig te verwachten van coöperatieve strategieën of het oppakken van eigenaarschap bij individuele burgers. De kleinste maatregelen kunnen dan al leiden tot enorme frictie.

Voor de aanpak van corona bevestigt dit volgens de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving de noodzaak om de leefwereld van mensen centraal te stellen. Bouwen aan solidariteit en een veerkrachtige samenleving kan alleen als we alle problemen die burgers zelf zien serieus nemen. En wanneer we als samenleving steeds helder voor ogen hebben wat we samen willen bereiken met de corona-aanpak. Doen we dat niet, dan is het democratische draagvlak voor onze samenleving tanende en worden wederzijdse frustratie en onbegrip de meest krachtige drijvers.

---

184 Engbersen et al. 2021.
185 CPB 2022.
186 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2022b.
187 Beschikbaar op: www.gezondheidsvaardigheden.nl; Knottnerus et al. 2021.
188 SCP 2022.

## WETENSCHAP, TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

*Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie en De Jonge Akademie (KNAW)*

### Wetenschappelijk geïnformeerd beleid en samenleving

Wetenschappelijk geïnformeerd beleid en wetenschappelijke duiding voor het brede publiek is in elk scenario van belang, net als een stevige kennisbasis voor pandemiepreventie en -bestrijding. Het is nodig dat de overheid samen met de wetenschap opnieuw nadenkt over de (inrichting van) wetenschappelijke adviseringsstructuur, zodat er meer ruimte is voor multidisciplinaire kennis en advisering tijdens een pandemie. Wetenschap en politiek opereren daarin rolvast op basis van hun eigen verantwoordelijkheden.

### Volgen van effecten en ruimte voor maatwerk

De gevolgen van de pandemie en de beperkende maatregelen die gelden voor wetenschap en wetenschappers in de verschillende scenario's verschillen tussen vakgebieden en disciplines en hangen af van allerlei factoren. Monitoring van de invloed van de coronagolven op wetenschapsbeoefening is nodig, zodat tijdig kan worden ingegrepen bij negatieve effecten van verschuivingen. Kennisinstellingen moeten de ruimte hebben om zelf prioriteiten te stellen en maatregelen te treffen die passend zijn voor hun situatie, om te voorkomen dat beperkende maatregelen heviger ingrijpen dan noodzakelijk is en om ongelijkheid tussen onderzoekers zo veel mogelijk tegen te gaan. In ernstigere scenario's zal de overheid meer regie moeten nemen.

### Verantwoorde digitalisering

Digitalisering zorgt voor continuïteit, inclusiviteit en versnelling van onderzoek en innovatie. Er zijn wel grote uitdagingen op het gebied van privacy, afhankelijkheid van Big Tech, standaardisatie en cybersecurity. Kennisinstellingen moeten zorgen voor ondersteuning en faciliteiten om verantwoord gebruik te kunnen maken van digitale technologieën, waarbij deze voldoen aan eisen en standaarden voor *open science*, FAIR data, privacy en veiligheid van onderzoekers. Investeringen in state of the art digitale infrastructuur zijn daarbij essentieel. De overheid moet ondernemers ondersteunen bij verdere digitalisering van hun bedrijfsvoering, zodat zij ook in de toekomst winstgevend kunnen zijn.

### Veerkrachtige samenleving

Een veerkrachtiger samenleving is beter in staat om grip te krijgen op complexe maatschappelijke vraagstukken en terugkerende crises zoals een pandemie. De overheid moet daarom publieke middelen voor onderzoek en innovatie op peil houden, ook bij economische tegenslag. Hierbij is een goede balans tussen onderzoeksgebieden van belang voor wetenschappelijke vooruitgang en een rijke kennisbasis. De samenleving gaat ook zelf aan de slag en er ontstaat ruimte voor nieuwe initiatieven voor cocreatie tussen overheid, wetenschap en samenleving. Deze samenwerking helpt ander potentieel aan te boren waardoor de kennisbasis wordt verrijkt en creatieve en werkbare oplossingen in beeld komen, al kan de kwaliteitswaarborging ingewikkeld worden. Kennisinstellingen en de overheid kunnen deze cocreatie-initiatieven vanuit de samenleving beter faciliteren en benutten.

## GEDRAG EN COMMUNICATIE

*KNAW*

### Doelgroepgerichte gedragsinterventies en proactieve communicatie op maat

Actief betrekken van burgers en sectoren, zoals met een uitgebreide, continue maatschappelijke dialoog, draagt bij aan vertrouwen en draagvlak en aan verlaging van weerstand tegen maatregelen en vaccinatiebeleid. In deze dialoog kunnen adviezen en maatregelen worden gewogen aan de hand van verschillende maatschappelijke waarden en collectieve en individuele belangen, voor de korte en de lange termijn. Om mensen te motiveren zich aan adviezen en maatregelen te houden en om weerstand te verkleinen, is het van belang per doelgroep aandacht te geven aan de individuele en de collectieve noodzaak, effectiviteit en uitvoerbaarheid van elke maatregel, en naleving te faciliteren. Versterk positieve sociale normen, ervaren autonomie en het gevoel van eigenaarschap van probleem en oplossingen. Omdat adviezen en verplichte maatregelen meebewegen met de epidemiologische situatie, moeten in elke nieuwe situatie de gemaakte afwegingen en de implicaties voor de rechtvaardigheid van maatregelen worden uitgelegd. In een veelheid aan communicatieuitingen (pers, sociale media, interpersoonlijke communicatie, etc.) zijn – vooral bij ernstigere scenario's – proactieve communicatie en publiekscampagnes met hoog herhaald bereik belangrijk om burgers goed voor te bereiden.

### Onderzoek naar gedragsinterventies én communicatie is essentieel

In elk scenario geldt dat mensen zich niet automatisch aan adviezen en maatregelen houden. Een sterk ingrijpende maatregel met lage naleving kan minder effectief zijn dan een minder ingrijpende maatregel met meer naleving. Daarom is in elk scenario onderzoek naar relevante motieven, waarden, emoties, gedragsdeterminanten en consequenties van potentiële maatregelen essentieel. Dit vormt belangrijke informatie, voor een inschatting van de effectiviteit en de maatschappelijke gevolgen van maatregelen, en om naleving te kunnen bevorderen en nadelige gevolgen tegen te kunnen gaan. Onderzoek naar gedragsinterventies, communicatie en naleving van maatregelen zijn daarmee onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vertrouwen in het beleid wordt ook versterkt door in een vroeg stadium de expertise over gedrag en (risico)communicatie bij het beleid te betrekken en te borgen bij organisaties met specifieke expertise, zoals de RIVM Corona Gedragsunit.

### Centrale regie met interdisciplinaire input

Naast de individuele inspanningen van burgers, instellingen en sectoren zijn collectieve inzet en regie vanuit de overheid vereist om beleid voor te bereiden en succesvol te laten landen. Dit geldt vooral voor de ernstigere scenario's, maar ook voor de preventie voor een gezondere samenleving.[189] Voor consistent beleid is het belangrijk dat de landelijke overheid in overleg met lagere overheden, brancheorganisaties, zorginstellingen, en andere partijen de regie voert en deze zo veel mogelijk ondersteunt. Maatregelen en ondersteunende gedragsinterventies en communicatie worden bij voorkeur onderbouwd met ondersteuning van een onafhankelijke adviesraad met een brede vertegenwoordiging van verschillende disciplines.

---

[189] Zie bijvoorbeeld: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2021.

## REFLECTIE

Het verdere verloop van de COVID-19-pandemie is fundamenteel onzeker. Daarom hebben we in deze gezamenlijke rapportage vanuit verschillende domeinen vijf toekomstscenario's doordacht. We weten dat het virus bij ons zal blijven en dat we daarmee moeten leren leven. Het virus illustreert onze onderlinge afhankelijkheid als mensen en onze economische en politieke verwevenheden en stelt ons voor fundamentele vragen over hoe we met elkaar omgaan en in welke samenleving we met elkaar willen en kunnen leven.

De opgave waar we voor staan is meervoudig. Leven met het virus gaat niet alleen over maatregelen die wel of niet genomen worden en de maatschappelijke gevolgen van deze maatregelen,[190] maar ook over het omgaan met de sociale, economische en gezondheidsgevolgen van corona – op de korte en op de lange termijn – en over het werken aan herstel. Leren leven met het virus gaat ook over de voorbereidingen die we willen treffen en de investeringen die we daarvoor, ook op internationaal niveau, willen doen. En het gaat over het maken van scherpe keuzes in schaarste als de situatie daar aanleiding toe geeft.

Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat de roep om een brede maatschappelijke afweging steeds nadrukkelijker klinkt.[191] Het basisidee is dat bij het bepalen van de maatregelen om COVID-19 te bestrijden niet alleen de directe impact op besmettingen en ziekenhuisopnames wordt meegenomen, maar dat ook de brede maatschappelijke gevolgen meewegen. In dit hoofdstuk geven we een aantal lessen mee over het maken van zo'n brede maatschappelijke afweging. Deze zijn: A) Een brede maatschappelijke afweging is niet eenvoudig. B) Een brede maatschappelijke afweging vergt het doordenken van lastige dilemma's. C) Een brede maatschappelijke afweging vereist een zorgvuldig proces. En D) Een brede maatschappelijke afweging vraagt om duidelijkheid over verantwoordelijkheidsverdeling.

### A. Een brede maatschappelijke afweging is niet eenvoudig

De pandemie heeft onze samenleving hard geraakt. Zij heeft geleid tot meer dan 8 miljoen besmettingen, bijna 1,2 miljoen opnames in het ziekenhuis en ongeveer 18.670 opnames op de intensive care (ic).[192] Het totale aantal mensen dat aan COVID-19 is gestorven, valt lastig exact te bepalen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekende dat er van het begin van de pandemie tot januari 2022 ongeveer 40.000 mensen gestorven zijn aan COVID-19.[193] 46% (2021) tot 58% (2020) van de mensen die overleden aan COVID-19 was Wlz-zorggebruiker, zoals bewoner van een verpleeghuis of gehandicaptenzorginstelling.[194] Daarnaast is de schatting dat

---

190 De discussie spitst zich snel toe op maatregelen. Maatregelen vormen een belangrijk onderdeel van de beleidsvragen die een nieuw virus met zich meebrengt. Wij hebben in deze publicatie geen uitspraken willen doen over de effectiviteit van specifieke maatregelen. Wel hebben we juist ook aandacht willen besteden aan de bredere beleidsopgave die COVID-19 met zich meebrengt.

191 Zie bijvoorbeeld: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020b); Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022 ; SCP en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Zie ook de motie Segers c.s. (Kamerstukken II 2019/2020 25295 nr. 289) en de motie Bikkers c.s. (Kamerstukken II 2021/2022 25 295 nr. 1866). Het op te richten Maatschappelijk Impact Team zal hier een bijdrage aan te leveren.

192 Stichting NICE 2022.

193 CBS 2022.

194 CBS 2022.

ongeveer een op de acht Nederlanders langdurig klachten houdt na corona.[195] Maar de pijn zit niet alleen in deze directe gevolgen van besmettingen. Ook op veel andere manieren heeft de pandemie haar sporen nagelaten. Het RIVM berekende dat de uitgestelde zorg voor andere aandoeningen heeft geleid tot een groot aantal verloren gezonde levensjaren.[196] Daarnaast zijn mensen minder gaan bewegen en zijn er indicaties dat klachten als depressie, angst en eenzaamheid zijn toegenomen.[197] Leerlingen hebben leerachterstanden opgelopen en het zicht op kinderen, jongeren en vrouwen in onveilige thuissituaties is afgenomen. Sommige bedrijven hebben extra goed gedraaid tijdens de crisis, maar er zijn ook veel ondernemers die in de schulden zijn geraakt, zijn gestopt of hun bedrijf hebben zien omvallen. Mensen zijn hun baan of werk verloren, waarbij de positie van zzp'ers, bijvoorbeeld in de culturele sector, bijzonder kwetsbaar bleek. Het niet of veel minder kunnen zien van familie viel iedereen zwaar, maar leverde op sommige plekken wel heel schrijnende situaties op, zoals in verpleeghuizen en de gehandicaptenzorg. Deze opsomming is geenszins uitputtend; er zijn talloze andere voorbeelden te geven. En de gevolgen van het virus, zo benadrukt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), zijn vaak ongelijk neergeslagen in de samenleving.[198]

De pandemie heeft kortom een breed gevoelde impact op onze samenleving gehad. De wens van een brede maatschappelijke afweging is dus begrijpelijk, maar het maken van zo'n brede afweging is niet eenvoudig. Het terugdringen van het virus is een relatief eenduidig doel, maar het maken van een brede maatschappelijke afweging is dat niet, omdat er een schier oneindige hoeveelheid doelen en belangen is waar rekening mee kan worden gehouden: het belang van goed onderwijs voor kinderen, het belang van hun mentale welzijn, het belang van kinderen met een ernstig zieke ouder voor wie een besmetting met COVID-19 zeer risicovol is en die daardoor thuis moeten blijven, het belang van leraren, het belang van werkende ouders, het belang van ondernemers in verschillende sectoren, het belang van financiële zekerheid, het recht op gezondheid, het recht op privacy en het belang van internationale solidariteit bij de verdeling van vaccins. Bovendien worden de keuzes lastiger en de dilemma's groter als we in een ernstiger scenario terechtkomen. Dat betekent niet dat die brede maatschappelijke afweging niet gemaakt kan worden, maar wel dat die allesbehalve eenvoudig is. Het is niet mogelijk om de optimale oplossing vast te stellen of te berekenen. Het is ook niet mogelijk om een keuze te maken waar iedereen tevreden mee zal zijn.

---

[195] Ballering et al. 2022. Zie ook: https://www.umcg.nl/s/onderzoek-langdurig-klachten-corona

[196] Het gaat om 320.000 verloren gezonde levensjaren op basis van het aantal uitgestelde planbare operaties (denk bijvoorbeeld aan staar-, heup- of knieoperaties). Tot 2021 zijn er van dit type operaties als gevolg van corona 305.000 niet doorgegaan. Het getal 320.000 is in dat opzicht dus een conservatieve schatting, omdat andere factoren (uitgestelde diagnoses, uitgestelde zorg op poliklinieken of kankerbehandelingen) niet zijn meegenomen. Zie: RIVM 2022b.

[197] Schoemaker & De Boer 2021; Gezondheidsraad 2022b.

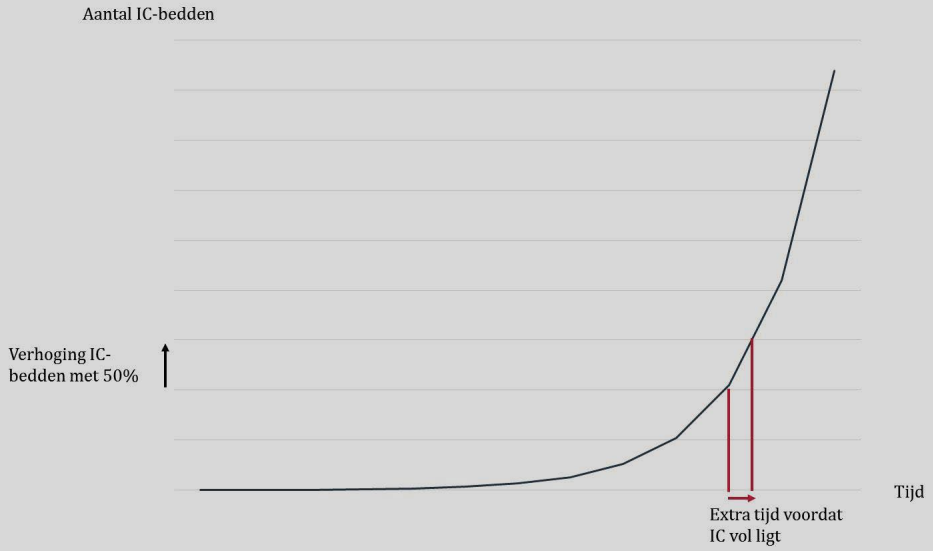
[198] SCP 2020.

Geconfronteerd met zo'n complex vraagstuk is het wellicht aantrekkelijk om te denken dat er eenvoudige oplossingen zijn. Dat er een simpele stap is die zorgt dat we kunnen ontsnappen aan pijnlijke dilemma's. Soms wordt het verhogen van ic-capaciteit als zodanig genoemd (zie box I). Ook het scheiden van leeftijdsgroepen in de maatschappij (we isoleren de ouderen of we laten de jongeren vrij in hun handelen) wordt door sommigen als oplossing gepresenteerd. Dat klinkt simpel, maar is in de praktijk niet realiseerbaar. Generaties hebben altijd (fysiek) contact met elkaar, al is het maar vanwege de verzorging van ouderen door jongere werknemers of doordat jongeren hun (groot)ouders bezoeken of daar nog wonen. Hierdoor zijn besmettingen tussen generaties niet te voorkomen. En hoewel preventie en een gezonde leefstijl belangrijk zijn – een

**Box I: Ic-capaciteit als oplossing?**

Een veel genoemde oplossing is het ophogen van de ic-capaciteit. Lockdowns zouden dan niet meer nodig zijn, omdat er bij meer ic-capaciteit geen patiënten meer geweigerd hoeven te worden. Los van de vraag of hier personeel voor gevonden kan worden, is het verhogen van de ic-capaciteit niet de ultieme oplossing die te allen tijde voorkomt dat we voor pijnlijke keuzes komen te staan. In een situatie van exponentiële groei van het virus biedt het verhogen van het aantal ic-bedden slechts iets meer tijd voordat exact hetzelfde dilemma zich wederom aandient (zie figuur 1 voor een gestileerde illustratie hiervan). Hoeveel tijd dat precies is, hangt af van de besmettelijkheid en het ziekmakend vermogen van het virus en van de genomen maatregelen en het opvolgen daarvan. Dat wil niet zeggen dat die extra tijd niet heel belangrijk kan zijn. Het kan speelruimte geven, extra tijd voor het nadenken over en implementeren van maatregelen. En in een situatie van beheersbare seizoensgolven (vgl. het griep+-scenario) kan meer ic-capaciteit helpen om redelijk door de pieken heen te komen. Maar in het geval van een nieuwe variant die aan de bestaande immuniteit ontsnapt en die exponentieel groeit, zal het uitbreiden van de ic-capaciteit nooit genoeg zijn om te ontsnappen aan het maken van pijnlijke keuzes.

*Figuur 1: Effect van verhoging van de ic-capaciteit in een situatie van exponentiële groei*




*[Gestileerd, de exacte tijd hangt af van de virulentie en besmettelijkheid van het virus]*

andere veelgehoorde uitweg – bieden ook die geen volledige bescherming tegen pandemieën. Er bestaat nu eenmaal geen simpele oplossing voor een complex probleem.

Daarnaast is het maken van een brede maatschappelijke afweging complex, omdat de kennis die hiervoor nodig is soms niet volledig of pas op een later moment beschikbaar is. De gevolgen van de coronapandemie raken aan de meest uiteenlopende dimensies van het menselijk welzijn. Deze dimensies zijn niet altijd even goed zichtbaar of meetbaar. Kennis over de ontwikkeling van het virus kan nauwgezet worden bijgehouden – denk bijvoorbeeld aan aantallen besmettingen, ziekenhuisopnames of overlijdens[199] – terwijl de mogelijke impact op schoolprestaties of op het mentale welzijn zich over korte en lange termijn uitspreiden en gegevens daarover lang niet altijd direct beschikbaar zijn. Daar komt bij dat de maatschappelijke gevolgen van het virus soms minder eenduidig zijn dan de medische gevolgen. Eenzaamheid bijvoorbeeld is een complex fenomeen dat met veel verschillende factoren samenhangt. De maatschappelijke gevolgen zijn niet alleen de directe gevolgen van het virus en de maatregelen, maar ook daar weer de gevolgen van, de zogeheten secundaire effecten. Denk bijvoorbeeld aan een moeder die tijdens de lockdowns noodgedwongen meer zorgtaken op zich nam en daardoor op haar werk een promotie misliep of om die reden heeft afgezien van een sollicitatie. Ten slotte leveren verschillende kennisgebieden andersoortige kennis aan die soms moeilijk te vergelijken is.[200]

Kortom, een brede maatschappelijke afweging is belangrijk, maar het is van belang om hier reële verwachtingen van te hebben. Een brede maatschappelijke afweging is niet eenvoudig. Ten eerste omdat een 'brede maatschappelijke afweging' een veel minder eenduidig doel is dan het 'terugdringen van besmettingen'. Het omvat veel verschillende en uiteenlopende doelen. Er zal geen brede maatschappelijke afweging bestaan waar iedereen tevreden mee is. Ten tweede omdat de data over de maatschappelijke gevolgen soms minder en later beschikbaar zijn dan de medische data.

### B. Een bredere maatschappelijke afweging vergt het doordenken van pijnlijke dilemma's

Een brede maatschappelijke afweging betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt tussen maatschappelijke doelen en waarden die allemaal belangrijk zijn. Deze doelen en waarden zijn zeer divers en hebben betrekking op zaken dichtbij huis maar ook op kwesties die over onze landsgrenzen heen spelen. Wanneer we in zwaardere omstandigheden terechtkomen, wordt het afwegen van deze doelen en waarden steeds pijnlijker. Welke keuze ook gemaakt wordt, die zal nooit ieders instemming krijgen, omdat conflicterende belangen en rechten tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarom gaat het hier niet enkel om lastige vragen, maar om

[199] Hoewel het bijhouden van het aantal mensen dat overlijdt aan corona ingewikkelder is dan op het eerste gezicht lijkt. De cijfers hierover verschillen ook per land.
[200] WRR, Gezondheidsraad en ROB 2021. Zie ook meerdere essays in Ommeren et al. 2022.

dilemma's: situaties waarbij je niet de ene waarde kunt beschermen zonder een andere waarde geweld aan te doen.[201]

Deze dilemma's betreffen *niet* een afweging tussen zorg en samenleving. Het is niet zo dat, mocht Nederland weer geconfronteerd worden met een hoge golf van besmettingen, we voor een keuze staan tussen zorg en samenleving, dat beperkende maatregelen een keuze voor de zorg zou zijn en geen maatregelen een keuze voor de samenleving. De tegenstelling tussen zorg en samenleving is een te simpele voorstelling van zaken en daarmee een schijntegenstelling.[202] Ten eerste zijn zorg en samenleving hier beide te divers voor. Dit wordt geïllustreerd door de ervaringen aan het begin van de pandemie. Terwijl het Nederlandse beleid gericht was op het beheersbaar houden van de belasting van de ziekenhuiszorg,[203] ervoeren verpleeghuizen en andere langdurige zorginstellingen dat er voor hun situatie niet voldoende aandacht was.[204] En ook de maatschappij is te divers voor een zorg-versus-samenleving-tegenstelling. Er zijn vele maatschappelijke doelen die van waarde zijn, maar die onderling op gespannen voet kunnen staan (denk aan het belang van leerlingen om fysiek onderwijs open te houden en het belang van leerkrachten met een kwetsbare gezondheid). Ten tweede zijn zorg en samenleving in de praktijk sterk verweven en wordt bij een hoge golf van besmettingen iedereen geraakt. Dit leidt niet alleen tot problemen in de zorg, maar ook in het onderwijs, het openbaar vervoer en vele andere plekken in de samenleving. Wanneer tijdens een pandemie de zorg wordt overspoeld, zal dit maatschappijbreed een grote impact hebben. In het geval van 'code zwart' op de ic zullen niet alleen COVID-19-patiënten geweigerd worden, maar is er ook geen bed beschikbaar voor iemand met een hartaanval, een zwangere met een gecompliceerde bevalling of een jong persoon die een ernstig ongeval heeft gehad. [205] Dit kan leiden tot overlijdens die in een beheersbare situatie wellicht vermijdbaar waren geweest. We hoeven maar naar Italië, Londen, New York of India te kijken om te zien hoe ontwrichtend het is wanneer ziekenhuizen – en in het bijzonder ic's – geen bedden meer hebben. Tegelijkertijd heeft het ingrijpen door middel van verplichtende maatregelen óók grote maatschappelijke gevolgen – zoals economische onzekerheid voor ondernemers, een vermindering van mentaal welzijn, leerachterstanden en onveilige thuissituaties of geen toegang meer tot cultuur en bibliotheken. De moeilijke en in dit geval ook ongemakkelijke vraag is dan ook die naar de uiterste consequentie, namelijk of een bredere maatschappelijke afweging er ook toe kan leiden dat we er expliciet voor kiezen om bepaalde maatregelen niet te nemen vanwege de grote maatschappelijke effecten die dit heeft. Op dat moment wetende dat de consequentie van die keuze is dat de ic overloopt.

*Dilemma 1: Levens in nood versus levens(kwaliteit) op lange termijn*

Dat illustreert een eerste pijnlijk dilemma: de keuze tussen het beschermen van levens van mensen die acuut in nood zijn (ten gevolge van COVID-19 of andere aandoeningen) en het beschermen van levens(kwaliteit) op de lange termijn. Vinden we dat iemand in acuut

---

[201] Voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020a). Daarbij is transparantie en eerlijkheid over die pijn wel belangrijk; hier komen we in onderdeel C van de reflectie op terug.
[202] Zie Escandón et al. 2022 voor een overzicht van zes andere onjuiste dichotomieën die in het debat worden gebruikt.
[203] Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022: 229.
[204] Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022; Voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020b.
[205] Centrum voor Ethiek en Gezondheid 2012.

levensgevaar meer recht heeft op een beschikbare plek in het ziekenhuis om diens leven op dat specifieke moment te redden dan iemand die een geplande ingreep heeft die de kwaliteit van diens leven verbetert op de lange termijn of die een behandeling voor bijvoorbeeld kanker moet ondergaan? In de praktijk blijken we te kiezen voor het redden van de persoon in acute nood. Deze keuze is in de literatuur uitgebreid beschreven en staat bekend als de *rule of rescue*. Of het normatief ook de beste keuze is, daar bestaat geen overeenstemming over. Het redden van een leven dat acuut in gevaar is, vormt een belangrijk onderdeel van de beroepsethiek van zorgverleners. Ethici denken er verschillend over. Er is een stroming die dat eigenlijk niet goed verdedigbaar vindt en betoogt dat het redden van acute en concrete levens even zwaar zou moeten wegen als het redden van levens in de toekomst.[206] Eyal bijvoorbeeld betoogt dat het leven van iemand die een hoog risico op sterven loopt, niet zwaarder zou moeten wegen dan de levens van een groep mensen die gezamenlijk een even hoog risico lopen.[207] Andere ethici vinden het juist correct dat we dit verschil maken in de praktijk en betogen dat we dit verschil ook zouden moeten maken.[208] Slote beargumenteert bijvoorbeeld dat empathie de basis is voor al onze moraliteit, en dat wanneer we deze empathie niet aan iemand in levensnood geven (omdat we daarmee een statistisch leven winnen), het hele morele raamwerk onder druk komt te staan.[209] In dit dilemma moet ook de vraag betrokken worden wat het in de praktijk zou betekenen als we ervoor zouden kiezen om mensen in nood niet altijd te redden omdat we hiermee op de lange termijn levens zouden kunnen winnen. Kunnen we van zorgverleners vragen om mensen die in acute nood zijn niet te helpen om later levens te winnen van (op dat moment onzichtbare) mensen met een niet-acute zorgbehoefte? Wat gebeurt er met de naasten van mensen in acute nood die we laten overlijden omdat dit op maatschappelijk niveau leidt tot het redden van meer levens(kwaliteit) op de lange termijn? In de praktijk zijn er natuurlijk wegen daartussen om eerst te bewandelen, zoals het bieden van een minder hoge kwaliteit zorg op de ic, waardoor er meer plekken beschikbaar zijn, maar uiteindelijk blijft het dilemma bestaan.

*Dilemma 2: Timing ingrijpen en afschalen*

Een tweede lastig dilemma betreft het moment van ingrijpen en afschalen. Bezien vanuit het verloop van de pandemie is het zinvol om op een vroeg moment in de golf over te gaan tot maatregelen, al is er op zo'n moment ook nog veel onbekend, bijvoorbeeld over de eigenschappen van die specifieke variant. Bij vroeg ingrijpen zijn er minder harde maatregelen nodig om de golf onder controle te krijgen. Maar vanuit communicatief oogpunt kan dit lastig zijn, wat ook kan betekenen dat er minder (politiek) draagvlak is voor de maatregelen. Het gevaar is immers nog niet zichtbaar en dit maakt mensen minder geneigd om iets van hun persoonlijke vrijheden op te geven. En als de interventie slaagt, dan is de schade die daarmee is afgewend ook niet direct zichtbaar voor mensen. Ook kan het lastig zijn om voor de maatregelen die een wettelijke basis hebben, de beoordeling van de proportionaliteit helder en concreet

[206] Zie bijv. Brok 2015; Adler 2015 en Otsuka 2015.
[207] Eyal 2015.
[208] Zie bv. Daniels 2015; Hare 2015; Verweij 2015 en Slote 2015.
[209] Slote 2015.

uiteen te zetten.[210] Ook de timing van afschalen is een lastig vraagstuk. Vanuit mensenrechtelijk perspectief is de tijdelijkheid van de maatregelen heel belangrijk: zodra ze niet meer noodzakelijk zijn, moeten ze worden afgeschaald. Dat neemt niet weg dat een zekere duurzaamheid van de maatregelen voor het draagvlak juist belangrijk is; een jojobeleid is niet bevorderlijk voor draagvlak en naleving.

*Dilemma 3: Prioriteren tussen en binnen sectoren*

Een derde lastig dilemma gaat over de keuzes die gemaakt moeten worden tussen sectoren en binnen sectoren wanneer het virus opnieuw oplaait. De overheid heeft tijdens de pandemie een aantal 'cruciale' beroepen aangewezen, zoals van mensen die werken in de zorg, het onderwijs, de voedselketen, de media en het vervoer van afval en vuilnis. Ook zijn er vitale processen aangewezen waarvoor gold dat er voor mensen die onmisbaar zijn voor deze processen ook uitzonderingen op de maatregelen konden worden gemaakt. Het gaat dan om processen als elektriciteit, internet, telecom, veiligheid, drinkwatervoorziening en openbaar vervoer. Er zijn natuurlijk ook veel sectoren die hier niet onder vallen: winkels, horeca, cultuurinstellingen, kappers. Wat dit extra ingewikkeld maakt, is dat deze keuzes niet alleen werden ervaren als een prioritering, maar ook als een waardering van het werk dat mensen doen – 'Mijn beroep is kennelijk niet belangrijk' – en van het nut en de noodzaak van de eigen onderneming (zoals de supermarkt die wel openbleef, maar de speciaalzaak die moest sluiten). Elk van de sectoren is van maatschappelijke waarde en toch zullen er in de ernstigste scenario's opnieuw keuzes moeten worden gemaakt. Sommige zijn relatief makkelijk – het onderbreken van de drinkwatervoorziening heeft grotere maatschappelijke gevolgen dan het sluiten van sectoren die minder noodzakelijk zijn voor de primaire behoeften voor leven en welzijn. Maar er zijn veel keuzes die tot meer discussie zullen leiden. Is het openhouden van winkelboulevards belangrijker dan het openhouden van culturele instellingen? Ook binnen sectoren – zelfs de meer cruciale – kan men voor lastige dilemma's komen te staan: welke activiteiten worden overeind gehouden en welke kunnen eventueel worden stilgelegd? Deze keuzes worden alleen maar scherper naarmate het scenario ernstiger wordt.

*Dilemma 4: Persoonlijke vrijheid versus het beschermen van anderen*

Een vierde dilemma is de keuze tussen enerzijds het belang van individuele vrijheid en autonomie, en anderzijds het beschermen van en het beperken van schade voor medeburgers. Dit dilemma speelt bijvoorbeeld bij de vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een verplichte lockdown of avondklok, maar is ook heel pregnant wanneer het gaat om vaccinatie. Vaccinaties zijn ontzettend belangrijk geweest in de strijd tegen het virus. Mensen mogen zelf kiezen of zij zich laten vaccineren. De zelfbeschikking over het eigen lichaam is een belangrijk recht dat verankerd is in de Grondwet en in internationale verdragen. Tegelijkertijd is de realiteit dat het uitoefenen van een vrijheidsrecht door de een (namelijk niet willen vaccineren), de ander direct (door besmetting) of indirect (doordat langer maatregelen nodig zijn) kan schaden.[211] In de ernstiger scenario's zal zich de maatschappelijke discussie aandienen of toch bepaalde zachtere of hardere vormen van dwang

[210] Jan-Peter Loof analyseerde de proportionaliteit van de genomen maatregelen bij eerdere coronagolven en concludeerde dat die toen, gegeven de contex, in orde was, Loof 2022 'Coronacrisis en bestuursrecht: rechtsstatelijke en mensenrechtelijke dimensies' in *Bestuursrecht in crisistijd*.

[211] Of dit feitelijk het geval is, hangt van veel af, waaronder de exacte werking van het vaccin. Een vaccin dat ook beschermt tegen verspreiding creëert een heel andere situatie dan een vaccin dat dit niet doet.

tot vaccineren wenselijk zijn. De discussie over het coronatoegangsbewijs kan hierbij ook een rol spelen, omdat dit door mensen werd ervaren als een indirecte dwang voor vaccinatie. Het is verstandig erop te anticiperen dat in ernstiger scenario's ook in ons land deze thema's (opnieuw) zullen spelen.

Kortom, het maken van een goede brede maatschappelijke afweging vereist het doordenken van pijnlijke dilemma's. Daarbij gaat het niet om de keuze tussen zorg en samenleving, dit is een schijntegenstelling. Terugkerende dilemma's betreffen onder andere het beschermen van levens die acuut in nood zijn versus het beschermen van levens(kwaliteit) in de toekomst en de afwegingen die gemaakt moeten worden als niet alles meer kan: het kiezen welke vrijheden, rechten en activiteiten we prioriteit geven boven andere.

### C. Een brede maatschappelijke afweging vereist een zorgvuldig proces

Juist omdat het gaat om zeer lastige dilemma's, vereist het maken van een brede maatschappelijke afweging een zorgvuldig proces. Voor draagvlak en vertrouwen is naast de inhoudelijke rechtvaardigheid van het op deze afweging gebaseerde besluit, ook de procedurele rechtvaardigheid belangrijk.[212] Dat vergt allereerst dat verschillende perspectieven gehoord worden in de voorbereiding van het beleid. Op deze manier kunnen ook de verschillende effecten die beleidskeuzes (mogelijk) hebben in de maatschappij goed worden meegewogen. Bovendien draagt dat bij aan het verkrijgen van een beter beeld van de potentiële impact op verschillende groepen in de samenleving en kunnen de maatregelen hierop al bij aanvang worden toegesneden.

Een brede maatschappelijke afweging vergt ook helderheid en transparantie over de afweging die gemaakt wordt. Op het moment dat deze afweging aan (conflicterende) fundamentele rechten en vrijheden raakt – wat bij talloze coronamaatregelen het geval is – dient die transparantie er in ieder geval te zijn over de bij de afweging gehanteerde argumenten, over welke daarvan al dan niet doorslaggevend waren, en over de manier waarop de proportionaliteitstoets werd geconcretiseerd. Helderheid hierover vormt een wezenlijk onderdeel van de vereiste constitutionele toetsing en verantwoording.[213]

Het is belangrijk om eerlijk te zijn over de uiteindelijke keuzes en daarin weg te blijven van een 'noodzakelijkheidsvertoog', alsof er geen andere keuze mogelijk zou zijn geweest.[214] Het dient daarom ook helder te zijn waarom bepaalde voorkeuren niet zijn gehonoreerd, met een eenduidige uitleg waarom tot een andere afweging is gekomen.[215] Juist dit is tijdens de coronapandemie extra ingewikkeld, omdat het soms gaat om keuzes waarop een taboe rust. In de literatuur worden dit wel *taboo tradeoffs* genoemd.[216] Gezondheid en leven zijn 'heilige' waarden

[212] RIVM 2021.
[213] Dommering 2021.
[214] WRR, Gezondheidsraad en ROB 2021.
[215] RIVM 2021.
[216] Tetlock 2003.

en die worden als zo wezenlijk beschouwd dat het politiek en maatschappelijk heel lastig is om een besluit te nemen dat direct negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid of zelfs het leven van concreet identificeerbare mensen. Zelfs als men een keuze moet maken (zie Box II).

**Box II: Keuzes over leven en dood**

Dat keuzes over leven en dood politiek en maatschappelijk zo ingewikkeld zijn, illustreert de discussie rondom het draaiboek voor code zwart op de ic's. Tijdens de pandemie is dit draaiboek door de Federatie Medisch Specialisten en de *Artsenfederatie* KNMG geactualiseerd.[217] Dit leidde tot een maatschappelijke en politieke discussie. Vooral de vraag of leeftijd een criterium mocht zijn lag heel gevoelig. De Tweede Kamer nam eerst een motie aan dat leeftijd geen selectiecriterium mocht zijn op ic's.[218] Ook het kabinet heeft zich toen op het standpunt gesteld dat selectie uitsluitend op basis van leeftijd niet mag plaatsvinden en heeft daartoe regelgeving voorbereid. Deze regelgeving verbood selecteren op leeftijd en stelde loten als alternatief voor. Op 5 januari 2021 heeft het parlement vervolgens aan de regering gevraagd om toch niet dat standpunt te hanteren en deze regelgeving weer in te trekken.[219] Deze gebeurtenissen laten zien hoe lastig het is om een politiek besluit te nemen over zulke gevoelige onderwerpen.[220]

Wanneer moeilijke keuzes gemaakt worden, is het van groot belang om voldoende aandacht te hebben voor de pijn die dit met zich meebrengt voor bepaalde groepen burgers en voor de mensen voor wie zo'n keuze onrechtvaardig kan voelen.[221] De communicatie over beleid dient ook op maat ingestoken te zijn op verschillende groepen en er dient extra moeite te worden gedaan om in gesprek te gaan met moeilijk bereikbare groepen burgers, bijvoorbeeld omdat zij laaggeletterd zijn of wantrouwen koesteren jegens de overheid of de klassieke media.

Keuzes kunnen op verschillende plaatsen gemaakt worden – hier komen we in de volgende paragraaf op terug – maar het is in ieder geval belangrijk dat er een vorm van verantwoording plaatsvindt. Wanneer het gaat om besluiten die door de overheid worden genomen, is dit natuurlijk een verantwoording aan de gekozen volksvertegenwoordiging. Maar verantwoording kunnen en moeten afleggen geldt ook wanneer er keuzes op andere plaatsen worden gemaakt. Het bestuur van een verpleeghuis kan er – in samenspraak met het personeel en cliënten – bijvoorbeeld voor kiezen om bij een hoog niveau van besmettingen in Nederland, sociale activiteiten met ouderen toch door te laten gaan, met een hogere kans op besmettingen en overlijden. Omdat in dit geval het bestuur de kwaliteit van leven zwaarder laat wegen dan het extra risico op overlijden. Uiteraard kunnen dergelijke overwegingen tot stevige discussies op

---

217 FMS en KNMG 2020.
218 Kamerstukken II 2019/2020 25295 nr. 142.
219 Kamerstukken II 2020/2021 25295 nr. 860.
220 Tegelijkertijd is het draaiboek een mooi voorbeeld van lastige keuzes die op tijd worden doordacht en waarbij ook maatschappelijke organisaties worden betrokken. Zie bijvoorbeeld deze toelichting over hoe over dit draaiboek met ouderenbonden is gesproken: https://www.knmg.nl/web/file?uuid=fc2a4659-0c18-4c48-ab4a-7cded0a2f3fb&owner=5c945405-d6ca-4deb-aa16-7af2088aa173&contentid=83842
221 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving 2020a; RIVM Corona Gedragsunit 2021.

lokaal niveau leiden. Verantwoording afleggen aan of meebeslissen door bijvoorbeeld de cliëntenraad en de ondernemingsraad, ligt dan voor de hand. Het vormgeven van verantwoording impliceert ook in gesprek of debat gaan over de keuzes die voorliggen en de achterliggende afwegingen. Een democratische rechtstaat vereist ook de garantie dat verantwoording over politieke besluiten blijvend kan plaatsvinden. Dat verlangt een voldoende zorgvuldig archiveren van de besluitvorming, zodat keuzes achteraf helder te reconstrueren zijn.[222]

Onze democratie kent talloze procedures en garanties waarin deze elementen van zorgvuldige en achteraf te reconstrueren besluitvorming (het horen van verschillende perspectieven, verantwoording) reeds zijn verankerd. Juist hierom is het ook zo belangrijk dat de overheid besluiten zo lang mogelijk binnen de reguliere democratische structuren neemt. Het maken van zulke ingewikkelde afwegingen tijdens een pandemie illustreert dat het zich enkel richten op een doortastende en effectieve overheid niet voldoende is; ook het democratische en rechtstatelijke karakter van diezelfde overheid is van wezenlijk belang. Juist op het concrete niveau van het horen van verschillende perspectieven en van een transparante afweging tussen diverse belangen worden de waarden van de rechtsstaat vervuld. [223]

Kortom, juist omdat het bij een brede maatschappelijke afweging gaat om pijnlijke dilemma's, is een zorgvuldig proces cruciaal. Het gaat hierbij om: het horen van verschillende perspectieven; het transparant, eerlijk en eenduidig zijn over de keuzes die gemaakt worden en de onzekerheid die hierbij hoort; het erkennen van de pijn die hiermee gepaard gaat; en het inrichten en garanderen van verantwoording. Daarom is het ook belangrijk dat de overheid besluiten zo lang mogelijk binnen de reguliere democratische structuren neemt.

### D. Een brede maatschappelijke afweging vraagt om duidelijkheid over verantwoordelijkheidsverdeling

Een brede maatschappelijke afweging betekent dus dat we voor dilemma's zullen staan. Uiteindelijk zal er 'iemand' moeten zijn die de noodzakelijke afwegingen en keuzes maakt. Dat brengt ons bij de vraag: wie is die iemand? In zekere zin is het antwoord heel simpel. Juist bij een brede maatschappelijke afweging zal het in de kern om *politieke* besluiten gaan. Natuurlijk zullen deze besluiten mede gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis en advisering. Omdat corona een opgave is die alles en iedereen raakt, heeft ook de samenleving een verantwoordelijkheid te nemen. Dat betekent onder meer dat de opgave zo vormgegeven moet worden dat burgers, lokale overheden, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven hun verantwoordelijkheid voelen en kunnen waarmaken. Bovendien is ruimte voor inbreng en daarmee een zekere verantwoordelijkheid *van onderop* wezenlijk voor draagvlak en maatschappelijke acceptatie. Toch is en blijft het antwoord helder: het is de overheid, en dus de politiek, die de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de afwegingen en daarmee de

[222] Prins 2022.
[223] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2002.

aanpak van de pandemie. Deze taak kan noch door de wetenschap noch door de samenleving worden vervuld.[224]

De lastige vraag is dus niet *of* er een verantwoordelijkheid voor de overheid is – die is er te allen tijde – maar *hoe* de overheid deze verantwoordelijkheid concreet invulling geeft en daarbij ruimte laat en verantwoordelijkheid geeft aan de samenleving. De ingewikkeldheid van dit vraagstuk hangt samen met twee elementen. Ten eerste het feit dat er achter *wie* – 'overheid' of 'samenleving' – talloze gezichten schuilgaan. Ten tweede het gegeven dat er veel verschillende factoren zijn die de keuze voor de verantwoordelijkheidsverdeling kunnen bepalen. We zullen bij de impact van beide elementen stilstaan.

Ten eerste: wie? De overheid kent vele gezichten: gemeenten, provincies, veiligheidsregio's, de rijksoverheid en de Europese Unie. Binnen deze verschillende overheden zijn er ook weer tal van actoren. Hetzelfde geldt voor de samenleving; die bestaat onder meer uit burgers, bedrijven en hun sectoren en het hele maatschappelijk middenveld. Aan de vraag hoe overheid en samenleving concreet invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid gaat dus een andere vraag vooraf: wie heeft het voor het zeggen? Wie is aan zet? Bij de keuze tussen actoren zijn de mate waarin zij gezag genieten en de mate waarin dat gezag te rechtvaardigen is van wezenlijk belang. Het gaat daarbij om de vraag wie effectief gedrag kan beïnvloeden (zo nodig via bindende richtlijnen en regels), maar ook om de vraag of een actor voldoende kennis en kunde heeft (geloofwaardigheid), of een actor handelt in lijn met de wet en de principes van goed bestuur (betrouwbaarheid) en of een actor in formele en informele zin de samenleving vertegenwoordigt (legitimiteit). Dit geldt niet alleen voor het gezag van de Rijksoverheid, maar ook voor dat van decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en hun bestuurders.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid en decentrale overheden begint bij het uitgangspunt dat de rijksoverheid uiteindelijk altijd een eindverantwoordelijkheid toekomt, een zekere regieverantwoordelijkheid. Die geldt zeker wanneer effecten, belangen en risico's het lokale en regionale niveau overstijgen. En die geldt in het bijzonder bij algemeen verplichtende maatregelen om besmettingen tegen te gaan, vanwege het intensieve verkeer tussen gebieden binnen Nederland. Deze verantwoordelijkheid vraagt om het gezag om brede maatschappelijke afwegingen te maken. Dat gezag wordt niet slechts verbeeld door een enkele minister (van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of van Justitie & Veiligheid), maar betreft een collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet. In de zwaarste scenario's is het daarom vanzelfsprekend dat de minister-president dan deze verantwoordelijkheid vertolkt.

Vervolgens is er een uitvoerende taak voor instellingen en organisaties op alle niveaus. Het is van groot belang dat de rolverdeling *vooraf* wordt overeengekomen, bepaald en democratisch geborgd. Juist wanneer deze rolverdeling expliciet is, biedt dat mogelijkheden voor decentrale overheden om in overleg met de relevante maatschappelijke organisaties en bedrijven in hun provincie en gemeente nadere afspraken te maken over samenwerking, krachtenbundeling,

[224] WRR, Gezondheidsraad en ROB 2021.

organisatie van betrokkenheid en uitvoering van besluiten. Het is belangrijk om daarbij in het achterhoofd te houden dat de rolverdeling niet uitsluitend ziet op het bestrijden van de pandemie, maar zeker ook op het ondersteunen van de samenleving die door de maatregelen wordt getroffen.

De gewenste taakverdeling tussen de verschillende actoren in de overheid is natuurlijk niet in steen gebeiteld. De ernst van de situatie kan nopen tot opschalen naar een overheidsniveau met een bredere verantwoordelijkheid en een groter bereik. Wat dat grotere bereik betreft kan opschalen naar het internationale niveau ook aan de orde zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om reisadviezen, gegevensuitwisseling, gezamenlijke vaccin-ontwikkeling of afspraken in EU- of WHO-verband. Het is steeds wenselijk om de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zo lang mogelijk via reguliere processen te laten verlopen. Dat bevordert in het algemeen de (democratische) betrokkenheid en het draagvlak onder de bevolking en daarmee in zekere zin ook de naleving van afgesproken maatregelen.[225] Ingrijpen op nationaal niveau kan vanwege de ontwikkeling van het virus en het verloop van de pandemie geboden zijn. Dat hoeft niet altijd via de bekende crisisstructuur (ministerieel crisisteam, landelijke crisisorganisatie en Veiligheidsberaad) te gebeuren. Soms kan dat ook op de reguliere manier, waarbij op lokaal niveau de uitvoering ter hand wordt genomen en de reguliere verantwoordingsmechanismen gelden. Het is echter wel verstandig dat de wetgeving die voorziet in de mogelijkheden om pandemieën effectief te beheersen en te bestrijden, past in een toekomstig breed stelsel van crisis- en noodrecht dat ook voor andere crises (rampen, grootschalige ordeverstoringen, natuur- en klimaatcrises, digitale ontwrichting) in adequate maatregelen voorziet en herkenbare criteria voor het toedelen van taken en bevoegdheden bevat.[226] Voor het op- en afschalen tussen overheden onderling en tussen overheid en samenleving kan het helpen te denken in fases, zoals die bijvoorbeeld gelden voor de organisatie van de hulpdiensten en het bestuurlijk optreden in de lokale, regionale en bovenregionale ongevallen- en incidentenbestrijding, de zogeheten GRIP-structuur.[227] Fasering kan ook behulpzaam zijn in het stelsel van interbestuurlijke afspraken voor specifieke onderdelen van de aanpak van de pandemie.

Behalve dat verschillende gezichten een uitdaging vormen voor de lastige vraag naar hoe de overheid de regieverantwoordelijkheid concreet invult, zijn er ook veel verschillende factoren die de keuze voor de verantwoordelijkheidsverdeling beïnvloeden. Die verschillende factoren zijn bijvoorbeeld: het scenario (de ernst van de pandemie); de kwestie (gaat het bijvoorbeeld om het draaiende houden van onze economie of raakt de kwestie aan fundamentele rechten van burgers?); het oogmerk van de maatregelen (bijvoorbeeld: richt het beleid zich op het tegengaan van verspreiding van het virus onder de groepen met de meeste contacten (lees: jongeren), of op de bescherming van de kwetsbaarste personen?); de aard van de sector (tasten sectoren hun eigen verdienmodel aan op het moment dat zij maatregelen zouden treffen?); en de noodzaak en

[225] Prins 2021.
[226] Raad van State 2021.
[227] De GRIP-structuur bepaalt de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van diverse overheidsniveaus, van zeggenschap van operationele en bestuursniveaus, van GRIP 1 (bronbestrijding op locatie, gemeentelijk) tot GRIP 4 (bovengemeentelijke incident, regionale zeggenschap) en GRIP 5 (bovenregionale, nationale zeggenschap).

mogelijkheden van communicatie (kunnen de voorschriften in de ene sector of plaats anders zijn dan in een andere sector of plaats, zonder dat dit tot verwarring bij de burger leidt?).

Zo is (internationaal) overheidshandelen bijvoorbeeld niet weg te denken op het moment dat we ons in het worstcasescenario bevinden en de openbare orde in het geding is. Maar er zijn ook onderwerpen bij de omgang met COVID-19 die zonder overheidsinterventie kunnen. Sterker nog, in een scenario als griep+ zijn er legitieme redenen waarom de overheid bij bepaalde kwesties niet zou moeten interveniëren. Bijvoorbeeld omdat overheidsinterventie via financiële ondersteuning van bedrijven op de langere termijn het risico in zich draagt van ongezonde concurrentie en daarmee verstoring van de markt. Belangrijk hier is het besef dat de expliciete keuze om als overheid (in eerste instantie) niet te interveniëren uiteindelijk ook is gestoeld op de (regie)verantwoordelijkheid die de overheid voor de aanpak van de pandemie draagt.

Kijkend naar de verdeling van verantwoordelijkheid zijn enkele vertrouwde uitgangspunten behulpzaam. Zo komt alleen de overheid het rechtsstatelijke monopolie toe in het beperken van vrijheden in het openbare domein. En duidelijk is ook dat zelfs wanneer de overheid de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de samenleving legt en sectoren vraagt om met plannen te komen, de overheid nog steeds een verantwoordelijkheid behoudt. Immers, het kan aan de sectoren zijn om de afwegingen en lastige keuzes *binnen* de sectoren te maken, maar de overheid heeft te allen tijde een regieverantwoordelijkheid als het op afwegingen *tussen* sectoren aankomt. In onze democratische samenleving is er uiteindelijk maar één instantie of collectieve organisatie die pijn en schaarste kan verdelen en belangen kan behartigen vanuit het te formuleren publieke algemene belang en dat is de overheid.

Kortom, een brede maatschappelijke afweging veronderstelt duidelijkheid wie verantwoordelijk is voor welke afweging. Wezenlijk is daarbij het besef dat de overheid zich in geen enkele situatie afzijdig kan houden. Uiteindelijk gaat het bij een brede maatschappelijke afweging immers om politieke keuzes en kan niet simpelweg naar de wetenschap of de samenleving worden verwezen. In zwaardere scenario's zal er een sterkere rol van de rijksoverheid noodzakelijk zijn, maar ook dan is ruimte voor een inbreng en daarmee eigen verantwoordelijkheid van onderop wezenlijk voor het draagvlak en de maatschappelijke acceptatie..

# CONCLUSIE

We zullen moeten leren leven met het coronavirus en de onzekerheid die dit met zich meebrengt. We weten immers niet hoe het verloop van het virus zal zijn. Hoe gaan toekomstige mutaties eruitzien, en zullen de huidige vaccins ons voldoende blijven beschermen? Wat wel zeker is, is dat corona voorlopig niet weg is. De aanwezigheid van het virus in combinatie met de ongewisse toekomst plaatst de samenleving voor een complexe en langdurige opgave. Een opgave die breder is dan alleen maatregelen en die aan veel beleidsterreinen raakt. Voor de aanpak van deze opgave draagt de (rijks)overheid regieverantwoordelijkheid, niet alleen in tijden van crisis, maar ook wanneer het op het oog goed gaat. Bij deze verantwoordelijkheid gelden drie belangrijke aandachtspunten: 1) Benut de goede tijden om de slechte tijden te doordenken. 2) Zorg voor een brede maatschappelijke afweging. 3) Ontwijk de ingewikkelde keuzes niet.

## Benut de goede tijden om de slechte tijden te doordenken

Goed bestuur veronderstelt mede: goed voorbereid zijn op toekomstige ontwikkelingen. Dat geldt zeker bij de omgang met COVID-19. Juist op momenten dat er sprake is van relatieve rust, moet in deze voorbereiding geïnvesteerd worden. Periodes waarin besmettingscijfers relatief laag zijn en de crisissituatie ver weg is, moeten door politiek en samenleving worden benut om verder de toekomst in te kijken. Het lastige hierbij is echter dat die toekomst onzeker is.

Gegeven deze onzekerheid kunnen scenario's houvast bieden. Belangrijk is dat we ons daarbij realiseren dat scenario's geen toekomstvoorspellingen zijn. Het zijn schetsen van verschillende plausibele toekomsten die ons kunnen helpen om beter voorbereid te zijn op een onzekere toekomst. De werkelijkheid zal altijd anders zijn, maar het doordenken van scenario's stelt ons beter in staat om met de onverwachte ontwikkelingen in de toekomst om te gaan. Het denken in scenario's vraagt wel om een bepaalde mentale inzet: een zekere initiële weerstand tegen met name de meer ernstige scenario's is niet vreemd. Maar de oogst van het tijdig doordenken van verschillende toekomsten is groot. Aldus kan meer grip worden verkregen op dat wat in eerste instantie ongrijpbaar lijkt. Per scenario krijgen we zicht op de implicaties voor bredere beleidsopgaven. En er vallen robuuste beleidsopties te identificeren die in alle scenario's van nut kunnen zijn.

Met deze gezamenlijke rapportage hebben de betrokken organisaties een handreiking willen bieden om het beloop van de COVID-19-pandemie in den brede en voor de langere termijn te doordenken. Het is ook een uitnodiging aan beleidsmakers, bestuurders, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven om hier zelf mee aan de slag te gaan, voor zover zij dat niet al gedaan hebben. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar het is een waardevolle manier om dat wat al nu in gang kan worden gezet, tijdig in beeld te krijgen. Het zorgt er bovendien voor dat we beter voorbereid de gevolgen in de ernstigere situaties te lijf kunnen gaan.

Om een hier een aanzet voor te geven en inspiratie voor te bieden, hebben de betrokken organisaties in deze rapportage de vijf scenario's voor dertien domeinen doordacht. Hier komen

een aantal zaken uit naar voren die in ieder scenario van belang zijn en die nu al gedaan kunnen worden om beter op de toekomst voorbereid te zijn. Het is van belang om te investeren in wendbaarheid. Uitgaande van de mogelijkheid dat de pandemie ook in de toekomst de samenleving (in meer of minder ernstige mate) blijft beïnvloeden, is het noodzakelijk dat men in verschillende domeinen snel en soepel kan schakelen. Dit schakelen kan betrekking hebben op de wijze waarop interacties zijn georganiseerd (fysiek, hybride of online), maar kan ook gaan over de inzet van mensen of de benodigde kennis. Om te zorgen voor wendbaarheid in de toekomst zijn investeringen in het heden noodzakelijk, bijvoorbeeld in een robuuste digitale infrastructuur en in opleidingseisen die voldoende flexibiliteit bieden. Het vermogen om wendbaar te zijn heeft ook betrekking op de noodzakelijke juridische en bestuurlijke kaders en instrumenten. Dat vraagt om een gereedschapskist met mogelijke, wettelijk verankerde maatregelen en bestuurlijke structuren die voor de verschillende scenario's toereikend zijn.[228] Tegelijkertijd is het van belang dat op deze gereedschapskist een stevig slot zit, dat er alleen afgehaald kan worden volgens van tevoren vastgestelde procedures met democratisch-rechtsstatelijke waarborgen. Wanneer een maatregel op enig moment uit de kist wordt gehaald, moet op dat moment beoordeeld worden of de inzet proportioneel is.[229] Door proactief zo'n stevig en wendbaar juridisch en bestuurlijk kader te ontwikkelen, kan belangrijke besluitvorming – ook tijdens momenten waarop COVID-19 zich weer zou ontwikkelen tot een crisis – plaatsvinden binnen bestaande democratische en rechtsstatelijke structuren.

### Zorg voor een brede maatschappelijke afweging van maatregelen

Gegeven de grote gevolgen voor de samenleving van zowel het virus als van maatregelen die worden genomen om besmettingen tegen te gaan, is het belangrijk dat er een brede maatschappelijke afweging van maatregelen plaatsvindt. Deze constatering is niet nieuw en het op te richten Maatschappelijk Impact Team heeft tot doel hier een bijdrage aan te leveren. Het is belangrijk om realistische verwachtingen van een dergelijke afweging te hebben. Zorgdragen voor een brede maatschappelijke afweging zal niet alle onvrede in de samenleving wegnemen. De realiteit is dat een brede maatschappelijke afweging moeilijke keuzes oplevert die pijn doen. Er bestaan heel veel maatschappelijke belangen, die vaak niet dezelfde kant op wijzen. Kiezen voor het ene belang betekent bijna altijd dat een ander belang niet behartigd of zelfs geschaad wordt. Toch kunnen we op basis van deze rapportage een aantal handvatten aanreiken die kunnen helpen bij het maken van een bredere maatschappelijke afweging van maatregelen.

*Heb specifiek oog voor kwetsbare groepen:* Het is belangrijk om scherp in beeld te hebben wat het effect van mogelijke maatregelen zal of kan zijn voor kwetsbare groepen. Deze verantwoordelijkheid geldt in het bijzonder voor de groepen die niet goed georganiseerd zijn en daardoor minder goed de weg weten te vinden naar de politiek of de media. Kwetsbaarheid is zeer divers, mensen kunnen zich op tal van manieren in een precaire positie bevinden. Zij kunnen in medische zin kwetsbaar zijn voor het virus, maar ook een sociaal-maatschappelijke positie hebben die hen kwetsbaarder maakt voor het virus, de maatregelen en de gevolgen van

[228] Zie hiervoor ook Raad van State 2022.
[229] Overigens zullen diverse andere kwesties op dat moment eveneens om een beoordeling vragen, waaronder de bijbehorende nadere voorwaarden, die al dan niet via ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

die maatregelen. In het bijzonder is aandacht nodig voor die plaatsen waar mensen zich in een afhankelijke positie bevinden of die mensen voor hun dagelijks functioneren niet kunnen vermijden, zoals zorginstellingen, gevangenissen, het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen en gemeentehuizen. Dit kan betekenen dat op die plaatsen eerder voorzorgsmaatregelen worden getroffen om degenen die medisch kwetsbaar zijn te beschermen.

*Heb oog voor het gedrag van mensen:* Het is belangrijk om bij het overwegen van maatregelen ook het gedrag van mensen in ogenschouw te nemen. Een maatregel die vanuit epidemiologisch oogpunt zeer effectief is, maar die in beperkte mate wordt nageleefd, sorteert minder effect dan een vanuit epidemiologisch oogpunt minder sterke maatregel met meer naleving. Om over het gedrag van mensen en – daarmee samenhangend – de effectiviteit van maatregelen een geïnformeerde inschatting te kunnen maken, is het nodig te investeren in onderzoek naar factoren die het gedrag van mensen beïnvloeden en de motivaties van mensen.

*Heb oog voor de brede effecten en de langetermijneffecten van maatregelen.* Het is belangrijk dat beleid op meer gericht is dan op het beheersbaar houden van de belasting van de ziekenhuiszorg. In de eerste jaren van de pandemie werd de weging van de (potentiële) effecten van de maatregelen soms bemoeilijkt door een gebrek aan informatie over zowel de maatschappelijke effecten als de effecten breder binnen de zorg. Inmiddels hebben we beter zicht op consequenties van maatregelen die soms pas na verloop van tijd duidelijk worden, zoals achterblijvende leerprestaties, verminderd sociaal-emotioneel welzijn, uitgestelde behandelingen en mentale-gezondheidsproblemen. Het is daarom belangrijk om naar meer parameters te kijken dan alleen de bezetting van de ic. De moeilijke en in dit geval ook ongemakkelijke vraag is die naar de uiterste consequentie, namelijk of een bredere maatschappelijke afweging er ook toe kan leiden dat we er expliciet voor kiezen om bepaalde maatregelen niet te nemen vanwege de grote maatschappelijke effecten die ze hebben. Op dat moment wetende dat de consequentie van die keuze is dat de ic overloopt en dat daardoor acute patiënten niet op de ic kunnen worden opgenomen, met vervolgens ook brede gevolgen voor zorg en samenleving.

### Ontwijk de ingewikkelde keuzes niet

De scenario's, zoals doordacht in deze rapportage, laten zien dat er zeer ingewikkelde keuzes op tafel kunnen komen te liggen. Een brede maatschappelijke afweging impliceert pijnlijke dilemma's. Te denken valt aan de keuze tussen het beschermen van levens die acuut worden bedreigd en het beschermen van levens(kwaliteit) op de langere termijn. Of aan de keuze tussen (sub)sectoren wanneer zou worden besloten dat de samenleving opnieuw (ten dele) dicht moet. Het is belangrijk om deze ingewikkelde keuzes niet te ontwijken, maar hierover een eerlijk gesprek met de samenleving te voeren. En ook de pijn te erkennen die bij iedere keuze hoort. Hier eerlijk en transparant over te zijn, kan zowel bijdragen aan de inhoudelijke als aan de ervaren procesmatige rechtvaardigheid.
Het is daarbij van belang om de moeilijkste keuzes die in de toekomst mogelijk op tafel komen te liggen, juist nu al grondig te doordenken. Dit betekent overigens niet dat er direct knopen moeten of kunnen worden doorgehakt. De realiteit is dat voor het maken van de uiteindelijke keuzes die maatschappelijk gezien pijn doen, een breed gevoelde urgentie noodzakelijk is. En die

ontstaat vaak pas wanneer de crisis realiteit is. Maar dit laat onverlet dat de ingewikkelde dilemma's die op enig moment wel degelijk realiteit kunnen worden, nu al met de daarvoor benodigde zorgvuldigheid kunnen worden doordacht, zodat wanneer het moment toch daar blijkt te zijn, de maatregel niet als een volledige verrassing komt en op een meer afgewogen wijze de daadwerkelijke keuze kan worden gemaakt.

## LITERATUURLIJST

### Overkoepelende teksten

*(Inleiding, reflectie en conclusie en inleidende teksten bij de vijf scenario's en bij de overkoepelende lessen)*


ACVZ en ROB (2022) *De asielopvang uit de crisis,* Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en Raad voor het Openbaar Bestuur, beschikbaar op: De asielopvang uit de crisis | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl).

Adler, M.D. (2015) 'Welfarism, Equity, and the Choice between Statistical and Identified Victims', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015), *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022) *Fundament voor een Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie,* Den Haag: AIV, beschikbaar op: www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2022/04/20/fundament-voor-nederlandse-mondiale-gezondheidsstrategie

Ballering, A.V., S.K.R van Zon, T.C. Olde Hartman en J.G. Rosmalen (2022) 'Persistence of somatic symptoms after COVID-19 in the Netherlands: an observational cohort study', *The Lancet*, *400*(10350), 452-461.

Brock, D.W. (2015) 'Identified versus Statistical Lives: Some Introductory Issues and Arguments', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Bussemaker, J. (2022) 'Wetenschap voor beleid', in F.J. van Ommeren, D. Roovers, P. de Jong en B. Coster (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie,* 101-112, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

CBS (2021) *Nederlandse verdiensten aan internationale handel*, Den Haag: CBS, beschikbaar op: longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2021/nederlandse-verdiensten-aan-internationale-handel/

CBS (2022) *In 2021 ruim 19 duizend mensen aan COVID-19 overleden,* Amsterdam: CBS, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/13/in-2021-ruim-19-duizend-mensen-aan-covid-19-overleden

Centrum voor Ethiek en Gezondheid (2012) *Rechtvaardige selectie bij een pandemie*, Den Haag: CEG, beschikbaar op: www.ceg.nl/documenten/signalementen/2012/12/13/rechtvaardige-selectie-bij-een-pandemie

Coutinho, R. (2021) 'Covid-19, wat gaat de toekomst ons brengen?', p. 16-18 in WRR/KNAW, Covid-19: *Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertvisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid

Damstra, A. en K. de Swert (2021). 'The making of economic news: Dutch economic journalists contextualizing their work', *Journalism, 22*(12): 3083-3100. doi.org/10.1177/1464884919897161.

Daniels, N. (2015) 'Can There be Moral Force to Favoring an Identified over a Statistical Life?' in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Bourbon de Parme, J. de (2021) 'Ik werd geraakt in Groenland', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 augustus 2021, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2021/nieuwe-klimaatgezant-jaime-de-bourbon-de-parme

Devlin, H. (2022) 'The way it's playing out is unexpected: UK faces up to changing waves of Covid', *The Guardian*, 17 juli, beschikbaar op: www.theguardian.com/world/2022/jul/17/unexpected-changing-waves-covid-seasonal

Dommering, E. (2021) 'Het coronabeleid is onconstitutioneel', *Nederlands Juristenblad* 2021/3020, afl. 41.

Dool, P. van den (2022) 'Bedrijfsleven denkt mee over coronamaatregelen en wil vooral heel veel níét', *NRC* 19 juli 2022, beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2022/07/19/bedrijfsleven-denkt-mee-over-coronamaatregelen-en-wil-vooral-heel-veel-niet-a4136891

Drabek, T.E. (2012) *Human system responses to disaster: An inventory of sociological findings*, New York: Springer Science & Business Media.

Eguia, R.T., K.H.D. Crawford, T. Stevens-Ayers, L. Kelnhofer-Millevolte, A.L. Greninger, J.A. Englund, M.J. Boeckh en J.D. Bloom (2021) 'A human coronavirus evolves antigenically to escape antibody immunity', bewerkt door Adam S. Lauring, *plos Pathogens 17*, 4: e1009453. Doi.org/10.1371/journal.ppat.1009453.

Eidelman, S. en C.S. Crandall (2012) 'Bias in favor of the status quo', *Social and Personality Psychology Compass, 6*(3): 270-281. Doi.org/10.1111/j.1751-9004.2012.00427.x

Eyal, N. (2015) 'Concentrated Risk, the Coventry Blitz, Chamberlain's Cancer', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Escandón, K., A.L. Rasmussen, I.I. Bogoch, E.J. Murray, K. Escandón, S.V. Popescu en J. Kindrachuk, (2021) 'COVID-19 false dichotomies and a comprehensive review of the evidence regarding public health, COVID-19 symptomatology, SARS-CoV-2 transmission, mask wearing, and reinfection', *BMC Infectious Diseases* 21 (710). doi.org/10.1186/s12879-021-06357-4.

FMS en KNMG (2020) *Draaiboek triage op basis van niet-medische overwegingen voor IC-opname ten tijde van fase 3 in de COVID-19 pandemie,* Utrecht: Federatie Medische Specialisten/KNMG, beschikbaar op: www.demedischspecialist.nl/sites/default/files/Draaiboek%20Triage%20op%20basis%20van%20niet-medische%20overwegingen%20voor%20IC-opname%20ten%20tijde%20van%20fase%203_COVID-19%20versie2.pdf

Gezondheidsraad (2004) *Advies Emerging zoonoses/ Opduikende zoönosen*, Den Haag: Gezondheidsraad, beschikbaar op: www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2004/09/16/emerging-zoonoses-opduikende-zoonosen

Gezondheidsraad (2020) *Beoordelingskader voor vaccinaties*, Den Haag: Gezondheidsraad, beschikbaar op: www.gezondheidsraad.nl/documenten/overige/2020/12/21/beoordelingskader-voor-vaccinaties

Gezondheidsraad (2022a) *Toepassingskader revaccinatie tegen COVID-19*, Den Haag: Gezondheidsraad, beschikbaar op: www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2022/03/25/toepassingskader-revaccinaties-tegen-covid-19

Gezondheidsraad (2022b) *Kernadvies Mentale gevolgen van de coronapandemie: een eerste inventarisatie*, Den Haag: Gezondheidsraad, beschikbaar op: www.gezondheidsraad.nl/

onderwerpen/zorg/documenten/adviezen/2022/02/14/kernadvies-mentale-gevolgen-van-de-coronapandemie-een-eerste-inventarisatie

Hameleers, M. en R. Vliegenthart (2021) 'De verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de covid- 19-pandemie', blz. 60-67 in WRR/KNAW, *Covid-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertvisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid

Hare, C. (2015) 'Statistical People and Counterfactual Indeterminacy', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Haseltine, W. (2021) 'A Warning About The Future Of Covid-19 From The Scientific Advisory Group For Emergencies Of The United Kingdom', *Forbes*, 4 augustus 2021, beschikbaar op: https://www.forbes.com/sites/williamhaseltine/2021/08/04/a-warning-about-the-future-of-covid-19-from-the-scientific-advisory-group-for-emergencies-of-the-united-kingdom/

Heijden, K. van der (2005) *Scenarios; The Art of Strategic Conversation,* 2nd edition, Chichester: John Wiley & Sons.

Hughes, J.D. (2013) 'Responses to natural disasters in the Greek and roman world', in K. Pfeifer en N. Pfeifer (Red.), *Forces of nature and cultural responses*, 111-137, Dordrecht: Springer.

Kamerstukken II 2019/2020 25295 nr. 142 (2020) *Motie van de leden Krol en Hijink*, 12 maart 2020, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-142.html

Kamerstukken II 2019/2020 25295 nr. 289 (2020) *Motie van het lid Segers c.s.*, 22 april 2020, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-289.html

Kamerstukken II 2020/2021 25295 nr. 860 (2021) *Motie van het lid Jetten c.s.*, 5 januari 2021, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-860.html

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1834 (2022) *Lange termijn aanpak COVID-1*, Brief regerering, 1 april 2022, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z06406&did=2022D13055

Kamerstukken II 2021/2022 25 295 nr. 1866 (2022) *Motie van het lid Bikkers c.s.*, 24 mei 2022, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-1866.html

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883 (2022) *Nadere uitwerking lange termijn aanpak COVID-19*, Brief regering, 13 juni 2022, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z11889&did=2022D24469

Katzourakis, A. (2022) 'Covid-19: endemic doesn't mean harmless', *Nature 601,* 485. Doi.org/10.1038/d41586-022-00155-x.

Loof, J. (2022) 'Coronacrisis en bestuursrecht: rechtsstatelijke en mensenrechtelijke dimensies', in M. van der Steen, J.E. van den Brink, J.P. Loof en J. Korzelius, *Bestuursrecht in crisistijd,* Den Haag: Boom uitgevers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *Nationale Woon- en Bouwagenda,* Den Haag: Ministerie van BZK, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/11/nationale-woon-en-bouwagenda

Murata, A., T. Nakamura en W. Karwowski (2015) 'Influence of cognitive biases in distorting decision making and leading to critical unfavorable incidents', *Safety, 1*(1): 44-58. doi.org/10.3390/safety1010044.

Nakasu, T., Y. Ono en W. Pothisiri (2018) 'Why did Rikuzentakata have a high death toll in the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami disaster? Finding the devastating

disaster's root causes', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 27: 21-36. doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.08.001.

Nature (2022) 'COVID is here to stay: countries must decide how to adapt', editorial *Nature 601,* 165. doi.org/10.1038/d41586-022-00057-y.

Nivel (2022) *Beter zicht op het aantal personen met het post-COVID-syndroom,* Utrecht: Nivel, beschikbaar op: www.nivel.nl/nl/nieuws/beter-zicht-op-het-aantal-personen-met-het-post-covid-syndroom

Ommeren, F.J. van, D. Roovers, P. de Jong en B. Coster (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie*, p. 53-66, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022) *Aanpak coronacrisis; Deel I: tot september 2020*, Den Haag: OVV, beschikbaar op: www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis-–-deel-1-tot-september-2020

Otsuka, M. (2015) 'Risking Life and Limb: How to Discount Harms by Their Improbability', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015). *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Planbureau voor de Leefomgeving (2017) *Scenario's voor milieu, natuur en ruimte gebruiken: een handreiking,* Den Haag: PBL, beschikbaar op: www.pbl.nl/scenarios-voor-milieu-natuur-en-ruimte-gebruiken-een-handreiking

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Oefenen met de toekomst, Ruimtelijke Verkenning 2019,* Den Haag: PBL, beschikbaar op: www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-ruimtelijke-verkenning-2019-oefenen-met-de-toekomst-2631.pdf

Prins, J.E.J. (2021) 'Corona & langetermijnstrategie: afscheid van juridische lapmiddelen', *Nederlands Juristenblad*, 96 (44) 3609.

Prins, J.E.J. (2022) *Lezing voorzitter WRR in de Tweede Kamer ter gelegenheid verantwoordingsdag*, Den Haag, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/toespraken/2022/05/18/corien-prins-spreekt-de-kamer-toe-tijdens-verantwoordingsdag

Raad van State (2021) *Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht',* Den Haag: Raad van State.

Raad van State (2022) *Advies wetsvoorstel voor nieuwe noodwet voor bestrijding infectieziekten,* Den Haag: Raad van State, beschikbaar op: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@132209/w13-22-0138-iii/

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020a) *Coronamoe(d)*, Den Haag: RVS, beschikbaar op: https://adviezen.raadrvs.nl/coronamoed/

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020b) *(Samen)leven is meer dan overleven*, Den Haag: RVS, beschikbaar op: www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/05/03/goed-samen-leven-in-tijden-van-corona

RIVM (2021) *Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid,* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, beschikbaar op: www.rivm.nl/documenten/draagvlak-en-vertrouwen-belang-van-ervaren-rechtvaardigheid

RIVM (2022a) *Naleving van en draagvlak voor basisgedragsregels,* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, beschikbaar op: www.rivm.nl/gedragsonderzoek/naleving-van-en-draagvlak-voor-basis-gedragsregels/analyses-eerdere-metingen

RIVM (2022b) *De gezondheidsgevolgen van uitgestelde operaties tijdens de corona-pandemie. Schattingen voor 2020 en 2021,* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, beschikbaar op: www.rivm.nl/publicaties/gezondheidsgevolgen-uitgestelde-operaties-tijdens-coronapandemie

SCP (2020) *Presentaties maatschappelijke effecten corona*, Den Haag: SCP, beschikbaar op: www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/rapporten/2020/12/18/presentaties-maatschappelijk-beeld-corona

SCP en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022) *Briefadvies corona*, Den Haag: SCP en RVS, beschikbaar op: www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/27/briefadvies-corona-sociaal-en-cultureel-planbureau-en-raad-voor-volksgezondheid--samenleving

Schoch-Spana, M., E.K. Brunson, M. Shearer, S. Ravi, T.K. Sell, H. Chandler en G. Gronvall (2017) *The Spars Pandemic, 2025-2028: A futuristic Scenario for Public Health Risk Communicators,* Baltimore: Johns Hopkins Center for Health Security.

Schoemaker, J. en W. de Boer (2021) *Impact van veranderingen in sport en bewegen door het coronavirus in 2020*, HAN University of Applied Sciences, beschikbaar op: www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?impact-van-veranderingen-in-sport-en-bewegen-door-het-coronavirus-in-2020&kb_id=25938&kb_q=

Scientific Advisory Group for Emergencies (2021) *Can we predict the limits of sars-CoV-2 variants and their phenotypic consequences?*, beschikbaar op: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1007566/S1335_Long_term_evolution_of_SARS-CoV-2.pdf

Slote, M. (2015) 'Why not Empathy?' in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Stichting NICE (2022) *COVID-19 infecties op de IC's,* Amsterdam: Nationale Intensive Care Evaluatie, beschikbaar op: www.stichting-nice.nl/covid-19-op-de-ic.jsp

Tetlock, P.E. (2003) 'Thinking the unthinkable: sacred values and taboo cognitions', *Trends in Cognitive Science* 7, 7:320-324.

Torre, van der W. (2010) 'Scenario's voor besluitvorming: lessen uit de pioniersjaren bij Shell', in M.B.A. Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid,* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/adviesprojecten/praktijken-van-toekomstverkenning/documenten/verkenningen/2010/09/27/uit-zicht-toekomstverkennen-met-beleid---24

Veerman, G. (2022) 'Wetenschappelijk onderbouwde wetgeving, dat spreekt', in F.J. Van Ommeren, D. Roovers, P. de Jong en B. Coster (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: Een spanningsvolle relatie,* p. 53-66, Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Verweij, M. (2015) 'How (not) to Argue for the Rule of Rescue: Claims of Individuals versus Group Solidarity', in I.G. Cohen, N. Daniels en N.M. Eyal. (red.) (2015) *Identified versus statistical lives: an interdisciplinary perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Weick, K.E. (1995) '*Sensemaking in* organizations' (Vol. 3), Sage Publications Inc., in M. van der Steen, M. Otto, P. Ophoff, R.S. Thomas, J. van Popering-Verkerk, K. van Ramshorst en B. Koopmans (2021) *Samenhang vraagt sturing,* Den Haag: Nederlandse School voor

Openbaar Bestuur, beschikbaar op: www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2021-01/NSOB%20(2021).%20Samenhang%20vraagt%20sturing.pdf%20

Wit, E. de, N. van Doremalen, D. Falzarano en V.J. Munster (2016) 'SARS and MERS: recent insights into emerging coronaviruses', *Nature Reviews Microbiology* 14, 8: 523-534. doi.org/10.1038/ nrmicro.2016.81.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2002/10/29/de-toekomst-van-de-nationale-rechtsstaat

WRR en KNAW (2021a) *Covid-19 expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid,* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertvisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid

WRR en KNAW (2021b) *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden,* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden

WRR, Gezondheidsraad en ROB (2021) *Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd,* Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid/Gezondheidsraad/Raad voor het Openbaar Bestuur, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/06/10/verwerven-waarderen-en-wegen.-de-inzet-van-kennis-bij-beleidsadvisering-in-crisistijd

## Zorg

Bakx, P., P. van Baal, J. van Exel en B. Wouterse (2020) 'Lessen trekken uit de zorguitval tijdens de coronacrisis', *Economische Statistische Berichten*, 17 juni.

Expertteam Covid (2022) *Optimalisatie ziekenhuiszorg in tijden van COVID. Een praktijkgerichte modulaire aanpak*, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/kernrapport-expertteam-covid-zorg

FMS en KNMG (2020) *Draaiboek triage op basis van niet-medische overwegingen voor IC-opname ten tijde van fase 3 in de COVID-19 pandemie,* Utrecht: Federatie Medische Specialisten/KNMG, beschikbaar op: open.overheid.nl/repository/ronl-9d9f1dd1-a35e-466e-9358-23ed72768994/1/pdf/draaiboek-triage-op-basis-van-niet-medische-overwegingen-voor-ic-opname-ten-tijde-van-fase-3-in-de-covid-19-pandemie.pdf

Gezondheidsraad (2022) *Kernadvies Mentale gevolgen van de coronapandemie: een eerste inventarisatie*, Den Haag: Gezondheidsraad.

LNAZ (2021) *Opschalingsplan COVID-19. Versie 1.1 oktober 2021,* Utrecht: Bureau Landelijk Netwerk Acute Zorg.

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883 (2022) *Nadere uitwerking lange termijn aanpak COVID-19*, Brief regering, 13 juni 2022, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z11889&did=2022D24469

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022) *Opvolging aanbevelingen Aanpak coronacrisis – Deel 1,* Den Haag: OVV.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020a). *Coronamoe(d)*, Den Haag: RVS.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020b) *(Samen)leven is meer dan overleven. Breder kijken en kiezen in tijden van corona*, Den Haag: RVS.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020c) *Applaus is niet genoeg. Anders waarderen en erkennen van zorgverleners*, Den Haag: RVS.
Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Stervelingen. Beter samenleven met de dood*, Den Haag: RVS.
Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022a) *(Maat)werk bij langdurige klachten na covid. Arbeidsmarktparticipatie en sociale zekerheid bij langdurige klachten na covid en een pandemische context,* Den Haag: RVS.
Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022b) *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*, Den Haag: RVS.
WHO (2021) *Expanding our understanding of post COVID-19 condition web series: Rehabilitation care,* beschikbaar op: www.who.int/news-room/events/detail/2021/10/06/default-calendar/expanding-our-understanding-of-post-covid-19-condition-web-series-rehabilitation-care.
Vereniging Nederlandse Gemeenten (2022). *Dashboard Maatschappelijke en economische veerkracht,* beschikbaar op: www.waarstaatjegemeente.nl.
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2021) K*iezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak.* Den Haag: WRR.

**Openbaar bestuur**

Andersson Elffers Felix (2021) *Nieuw inzicht in de financiële bijwerkingen van corona*, beschikbaar op vng.nl/sites/default/files/2021-05/aef-nieuw-inzicht-in-de-financiele-bijwerkingen-van-corona.pdf.
Bekkers, H. (2022) *Raadsvergadering mag officieel pas in 2023 weer digitaal*, beschikbaar op www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/digitaal-vergaderen-noodgeval-spoedwet.
Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2021) *Raadsleden en Veiligheid, Benchmarkonderzoek 2021*, Utrecht: CVV, beschikbaar op www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/rapport_raadsleden_en_veiligheid_2021_0.pdf.
DG Samenleving en COVID-19 (2021) *Nederland na de crisis: Perspectief voor en door de samenleving*, beschikbaar op open.overheid.nl/repository/ronl-ce74b4d1-056e-4a2e-8f8b-80b1dea4fdf2/1/pdf/perspectief-op-nederland-na-de-crisis.pdf
Kamerstukken II, 2019/2020, 35 420, nr. 43 (2020) Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 mei 2020, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-43.html
Kamerstukken II, 2021/2022, 29 517, nr. 223 (2022) Verzamelbrief brandweer en crisisbeheersing, 8 juli 2022, beschikbaar op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D30610&did=2022D30610
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) *Brief aan colleges van burgemeester en wethouders, betreft: Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden maart 2021: verdeling over gemeenten*, beschikbaar op open.overheid.nl/repository/ronl-8eda8e51-4e29-4aaa-b7b5-a330f2f15435/1/pdf/Brief%20compensatiepakket%20coronacrisis%20medeoverheden%20maart%202021%20verdeling%20over%20gemeenten%2026%20maart.pdf
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *Concept Memorie van Toelichting, betreffende concept wetsvoorstel: Eerste tranche aanpassing Wpg*, beschikbaar op www.internetconsultatie.nl/eerstetrancheaanpassingwpg/document/9149

Munneke, S.A.J. (2022) *Beslisregels voor digitaal of fysiek vergaderen*, beschikbaar op kennisopenbaarbestuur.nl/media/258381/beslisregels-voor-digitaal-of-fysiek-vergaderen.pdf

NU.nl (2020) *Minder ziekmeldingen door thuiswerken, psychisch verzuim neemt wel toe*, 17 juni, beschikbaar op www.nu.nl/economie/6058554/minder-ziekmeldingen-door-thuiswerken-psychisch-verzuim-neemt-wel-toe.html

Peters, K., G. Boogaard, B. van der Berg en L. van Kalken (2020) *Derde rapportage, eindrapport Evaluatiecommissie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*, beschikbaar op kennisopenbaarbestuur.nl/media/257415/derde-rapportage-eindrapport-evaluatiecommissie-tijdelijke-wet-digitale-beraadslaging-en-besluitvorming.pdf

Peters, K., G. Boogaard, B. van der Berg, en L. van Kalken (2021) 'Lokale democratie achter de schermen: Lessen leren uit digitaal vergaderen door gemeenteraden in coronatijd', *Bestuurskunde*, 2021-3 (30), p. 54-61.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022a) *Van crisis naar opgave: Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*. Den Haag: ROB, beschikbaar op www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2022/03/10/van-crisis-naar-opgave/ROB-advies+%27Van+crisis+naar+opgave%27.pdf.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022b) *Wegingskader goed openbaar bestuur*. Den Haag: ROB, beschikbaar op www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2022/02/24/wegingskader-goed-openbaar-bestuur/Wegingskader+goed+bestuur+-+ontwikkeltraject+-+ROB.pdf.

## Wetgeving

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1780 (2022) *Brief van de minister van Volksgezondheid*, Welzijn en Sport, 8 februari 2022, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-1780.html

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1834 (2022) *Lange termijn aanpak COVID-19*, brief regering , 1 april 2022, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z06406&did=2022D13055

Kamerstukken II 2021/2022 25295, nr. 1883 (2022) *Nadere uitwerking lange termijn aanpak COVID-19*, Brief regering, 13 juni 2022, beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z11889&did=2022D24469

Kamerstukken II 2017/18, 29668, nr. 48 (2018) *Brief van de minister van Justitie en Veiligheid*, 3 juli 2018, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29668-48.html

Kamerstukken II 2017/18, 29668, nr. 67 (2022) *Brief van de minister van Justitie en Veiligheid*, 20 mei 2022, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29668-67.html

Spontaan advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 65, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1013770

## Mensenrechten

Europese Commissie (2021) *Europese Gezondheidsunie*, beschikbaar op: ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_nl

Raad van Europa (2021) *COVID-19 and Social Rights: Statement by the European Committee of Social Rights,* beschikbaar op: www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/covid-19-and-social-rights-statement-by-the-european-committee-of-social-rights

Rushton, S. (2011). 'Global health security: security for whom? Security from what?'. *Political Studies* 59, 4:779-796.

Storeng, K. T. en A. de Bengy Puyvallée (2021). 'The Smartphone Pandemic: How Big Tech and public health authorities partner in the digital response to Covid-19', *Global Public Health* 16, 8-9: 1482-1498.

Wereldbank (2020) *Fact Sheet: Financial Intermediary Fund for Pandemic Prevention, Preparedness and Response,* beschikbaar op: www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/factsheet-financial-intermediary-fund-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response

## Internationale relaties

Abimbola, S. en S.M. Topp (2018) 'Adaptation with robustness: the case for clarity on the use of 'resilience'in health systems and global health', *BMJ Global Health* 3, 1.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022) *AIV-advies 121*. Den Haag: AIV, beschikbaar op: www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2022/04/20/fundament-voor-nederlandse-mondiale-gezondheidsstrategie

Balfour, R., L. Bomassi en M. Martinelli (2022) *Coronavirus and the Widening Global North-South Gap*, beschikbaar op: carnegieeurope.eu/2022/04/25/coronavirus-and-widening-global-north-south-gap-pub-86891

Kickbusch, I. en K.S. Reddy (2015). 'Global health governance–the next political revolution', *Public health* 129, 7: 838-842.

Pas, R. van de, M.A. Widdowson, R. Ravinetto, P. N Srinivas, T.J. Ochoa, T.O. Fofana en W. van Damme (2022). 'COVID-19 vaccine equity: a health systems and policy perspective', *Expert Review of Vaccines* 21, 1: 25-36.

WHO (2021). *Emerging technologies and dual-use concerns: a horizon scan for global public health,* beschikbaar op: apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/346862/9789240036161-eng.pdf

Zarocostas, J. (2020) 'How to fight an infodemic', *The Lancet* 395, 10225: 676.

## Economie

CBS (2022) *Minder faillissementen in juli*. Den Haag: CBS, beschikbaar op www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/32/minder-faillissementen-in-juli

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2022) *Heeft COVID geleid tot structureel ander reisgedrag?*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *STAP-budget voor scholing en ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van SZW, beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiele-regelingen/stap-budget

OESO (2022), *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis*. Parijs: OESO.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021) *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen en mobiliteit*, Den Haag: PBL.

SER (2022a) *Advies Hybride Werken*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2022b) *Voorbeelden van leven lang ontwikkelen*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, beschikbaar op www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/voorbeelden

**Onderwijs**

Gezondheidsraad (2022) *Mentale gevolgen van de coronapandemie: een eerste inventarisatie*, Den Haag: Gezondheidsraad.

Inspectie van het Onderwijs (2022) *De Staat van het onderwijs*, Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

OESO (2021) *The State of Global Education. 18 Months into the Pandemic*, Parijs: OESO.

OESO (2022) *Trends Shaping Education*, Parijs: OESO.

Onderwijsraad (2020) *Vooruitzien voor jonge generaties*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021) *Advies inzake Nationaal Programma Onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.

Platform Perspectief Jongeren (2022) *Tweede advies Platform Perspectief Jongeren*. Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22, 35923-VIII, 178*.

RIVM, Trimbos-instituut en GGD GHOR Nederland (2021) *Monitor mentale gezondheid en middelengebruik studenten hoger onderwijs: Deelrapport I*.

**Justitiabelen**

Kamerstukken II 2021/22, Aanhangsel van de handelingen, 925 (Vragen gesteld door de leden der Kamer (2021Z20221), met daarop door de regering gegeven antwoorden).

Nederlands Jeugdinstituut (2022) *Mentaal gezond blijven in coronatijd*, Utrecht: NJI, beschikbaar op: www.nji.nl/nieuws/mentaal-gezond-blijven-in-coronatijd

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2020) *Advies coronamaatregelen DJI*, Den Haag: RSJ.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2021) *Korte detenties nader bekeken*, Den Haag: RSJ.

User Voice (2022) *Coping with COVID in prison: The impact of prisoner lockdown*, beschikbaar op: www.uservoice.org/consultations/coping-with-covid

**Topsport, sport en bewegen**

Fieldlab evenementen (2021) *Advies inzage openingsplan – stappenplan*, beschikbaar op: www.fieldlabevenementen.nl/wp-content/uploads/2021/09/Matrix-tbv-openingsplan-v6.pdf

Furtado, G.E., R.V. Letieri, A. Caldo-Silva, V.A. Sardão, A.M. Teixeira, M.P. de Barros, R.P. Vieira en A.L.L. Bachi (2021) 'Sustaining efficient immune functions with regular physical exercise in the COVID-19 era and beyond', *Eur J Clin Invest*. 51, 5: e13485.

Grubben, M. en R. Hoekman (2021) 'Van binnen sporten naar buiten sporten. Of thuis! Veranderingen sportaccommodatiegebruik tijdens de coronapandemie', *Sportaccom,* 4: 38-45, beschikbaar op: www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10628&m=1642779582&action=file.download.

Hollander, E. en R. Hoekman (2022) *Zwemvaardigheid 2020*, Utrecht: Mulier Instituut, beschikbaar op: www.mulierinstituut.nl/publicaties/26568/zwemvaardigheid-2020/.

Hover, P. en E. Heijnen (2022) *Gevolgen van de coronacrisis voor de sportevenementensector: overleven en ondernemen in tijden van onzekerheid*, Utrecht: Mulier Instituut, beschikbaar op: www.mulierinstituut.nl/publicaties/26517/gevolgen-van-de-coronacrisis-voor-de-sportevenementensector/

Kiani, P., J. Balikji, A.D. Kraneveld, J. Garssen en J.C. Verster (2022) 'Pandemic Preparedness: The Importance of Adequate Immune Fitness', *Journal of Clinical Medicine*, 11, 14: 3933, beschikbaar op: https://www.mdpi.com/2077-0383/11/9/2442

Ministerie van Justitie (2022). *Uitzondering inreisverbod voor topsporters en begeleidende staf,* beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederland-inreizen/eu-inreisverbod/uitzondering-topsport

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). *Nationaal Preventieakkoord,* beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord

Nederlandse Sportraad (2020) *De opstelling op het speelveld,* Den Haag: Nederlandse Sportraad, beschikbaar op: www.nederlandse-sportraad.nl/adviezen/documenten/publicaties/2020/11/19/de-opstelling-op-het-speelveld

Nederlandse Sportraad (2021) *Wettelijk en financieel addendum bij De opstelling op het speelveld,* Den Haag: Nederlandse Sportraad, beschikbaar op: www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/publicaties/2021/04/06/wettelijk-en-financieel-addendum-bij-de-opstelling-op-het-speelveld

Oosterwijk, F. (2021) *Hoe de schaatsbubbel in Thialf tot stand kwam,* beschikbaar op: www.sportnext.nl/events/hoe-de-schaatsbubbel-in-thialf-tot-stand-kwam/

Pulles, I., P. van Eldert en H. van der Poel (2021) *Monitor Sport en corona IV: de gevolgen van coronamaatregelen voor de sportsector*, Utrecht: Mulier Instituut, beschikbaar op: www.mulierinstituut.nl/publicaties/26410/monitor-sport-en-corona-iv/

RIVM (2022) *Het aandeel van de Nederlandse bevolking van 4 jaar en ouder dat voldoet aan de beweegrichtlijnen*, beschikbaar op: www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/beweegrichtlijnen

RVS, NLsportraad, SER en RSJ (red.) (2022) *Jongeren en het zorgen voor hun morgen*. Den Haag, beschikbaar op: www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/publicaties/2022/05/23/jongeren-en-het-zorgen-voor-hun-morgen.

Vrieswijk, S., L. Balk en A. Singh (2022) 'Corona en de motoriek van kinderen. Wat zijn de gevolgen van de corona lockdown voor de motoriek van kinderen?' *LO magazine*110, 4, beschikbaar op: www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10809&m =1653900355 &action=file.download

## Cultuur

Code Diversiteit & Inclusie, *Code Diversiteit & Inclusie in de culturele sector*, beschikbaar op: codedi.nl/

*Fair Practice Code*, beschikbaar op: quickscan.fairpracticecode.nl/nl/fair-practice-code

Cultuur+Ondernemen (2019) *Governance Code Cultuur 2019*, beschikbaar op: www.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/Governance-Code-Cultuur-2019_NL_download-versie.pdf

Kunsten 92 (2022) *Maatregelenladder culturele en creatieve sector. Taskforce culturele en creatieve sector,* beschikbaar op: www.kunsten92.nl/taskforce-corona-maatregelenladder

Raad voor Cultuur (2020). *Scenario's voor een weerbare en wendbare culturele en creatieve sector*, Den Haag: Raad voor Cultuur.

## Samenleving

Bleeker-Rovers, C. (2022). *Verwacht het onverwachte*, oratie, Nijmegen: Radboud Universiteit.

CPB (2022). Raming Augustus 2022 (concept Macro Economische Verkenning 2023), beschikbaar op: https://www.cpb.nl/augustusraming-2022

Engbersen, G., M. van Bochove, J. de Boom, B. el Farisi, A. Krouwel, J. van Lindert, K. Rusinovic, E. Snel, L. van Heck, H. van der Veen en P. van Wensveen (2021) *De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den*

*Haag, Rotterdam & Nederland*. *Vijfde meting,* Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, beschikbaar op: www.eur.nl/essb/media/99176

Groot, R. de, N. Ipenburg, V. Matthies-Boon, G. Mooy, B. Mulder, M. Over en M. van Zelst (2022) *Uit Isolatie*. *Samenleven ondanks corona*, beschikbaar op: https://www.ginnymooy.com/wp-content/uploads/2022/06/Uit-isolatie-_-Samenleven-ondanks-corona-Verdieping.pdf

Knottnerus, B., M. Heijmans en J. Rademakers (2021) *Inclusieve coronapreventie: uitdagingen van mensen met beperkte gezondheidsvaardigheden bij informatie en maatregelen in het kader van COVID-19*, Utrecht: Nivel.

Rovers, E. (2022) 'Nu is het aan ons', *De Correspondent*.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020a). *(Samen)leven is meer dan overleven. Breder kijken en kiezen in tijden van corona,* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2020b). *Coronamoe(d).* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022a). *(Maat)werk bij langdurige klachten na covid*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022b). *Van schulden naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

SCP (2022) *Maatschappelijk beeld van Nederland in coronatijd (13 januari 2022).* Den Haag: SCP, beschikbaar op: www.scp.nl/onderwerpen/corona/documenten/rapporten/2020/12/18/presentaties-maatschappelijk-beeld-corona

Thissen, M. en M. Lankhuizen (2019) *De internationale concurrentiepositie in regionaal economisch beleid. Handvat voor operationalisering in MKBA's: regio, sector en bedrijven*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Voogd, J. de en R. Cuperus (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland,* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### Wetenschap, technologie en innovatie

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2022) *Grenzeloos onderzoeken. Stimuleer interdisciplinariteit met twee onderscheidende Overheidsrollen,* Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2022) *Grip op wicked problems: alleen samen zijn we veerkrachtig genoeg*, te verschijnen, Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

Bol, T., B. Derks en L. Poorthuis (2021) *The impact of the COVID-19 pandemic first lockdown period on the work and well-being of academics in the Netherlands*, Amsterdam/Utrecht: De Jonge Akademie/LNVH.

De Jonge Akademie (2021) *Een slimmer academisch jaar*, Amsterdam: De Jonge Akademie.

KNAW (2022) *The pandemic academic. How COVID-19 has impacted the research community*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

OESO (2021) *Science, Technology and Innovation in the Time of COVID-19*, OESO Science, Technology and Industry Policy Papers, February 2021, No. 99, Parijs: OESO.

OESO (2021) *What Future for Science, Technology and Innovation after COVID-19?* OESO Science, Technology and Industry Policy Papers, April 2021, No.107, Parijs: OESO.

### Gedrag en communicatie

Bruin, M. de, J.E. Suk, M. Baggio, S. Earnshaw Blomquist, M. Falcon, M. João Forjaz, K. Godoy-Ramirez, M. Leurs, C. Rodriguez-Blazquez, M. Romay-Barja, E. Uiters en J. Kinsman (2022) 'Behavioural Insights and the Evolving COVID-19 Pandemic', *Euro Surveillance* 27, 18.

Bavel, J.J. van, K. Baicker, P.S. Boggio, V. Capraro, A. Cichocka, M. Cikara, M.J. Crockett, A.J. Crum, K.M. Douglas, J.M. Druckman, J. Drury, O. Dube, N. Ellemers, E.J. Finkel, J.H. Fowler, M.

Gelfand, S. Han, S.A. Haslam, J. Jetten, S. Kitayama, D. Mobbs, L.E. Napper, D.J. Packer, G. Pennycook, E. Peters, R.E. Petty, D.G. Rand, S.D. Reicher, S. Schnall, A. Shariff, L.J. Skitka, S.S. Smith, C.R. Sunstein, N. Tabri, J.A. Tucker, S. van der Linden, P. van Lange, K.A. Weeden, M.J.A. Wohl, J. Zaki, S.R. Zion en R. Willer. (2020) 'Using Social and Behavioural Science to Support COVID-19 Pandemic Response', *Nature Human Behaviour* 4, 5: 460-471.

Finset, A., H. Bosworth, P. Butow, P. Gulbrandsen, R.L. Hulsman, A.H. Pieterse, R. Street, R. Tschoetschel en J. van Weert (2020) 'Effective Health Communication – a Key Factor in Fighting the COVID-19 Pandemic', *Patient Education and Counseling* 103, 5: 873-876.

French, J., S. Deshpande, W. Evans en R. Obregon (2020) 'Key Guidelines in Developing a Pre-Emptive COVID-19 Vaccination Uptake Promotion Strategy', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, 16: 5893.

Ghio, D., S. Lawes-Wickwar, M.Y. Tang, T. Epton, N. Howlett, E. Jenkinson, S. Stanescu, J. Westbrook, A. P. Kassianos, D. Watson, L. Sutherland, N. Stanulewicz, E. Guest, D. Scanlan, N. Carr, A. Chater, S. Hotham, R. Thorneloe, C.J. Armitage, M. Arden, J. Hart, L. Byrne-Davis, en C. Keyworth (2021) 'What Influences People's Responses to Public Health Messages For Managing Risks And Preventing Infectious Diseases? A Rapid Systematic Review of The Evidence and Recommendations', *BMJ Open* 11, 11.

Haug, N., L. Geyrhofer, A. Londei, E. Dervic, A. Desvars-Larrive, V. Loreto, B. Pinior, S. Thurner en P. Klimek (2020) 'Ranking the effectiveness of worldwide COVID19 government interventions', *Nature Human Behaviour* 4: 1303-1312.

Ma, Z., X. Nan, J.C.M. van Weert, M. Ou en S.S. Ho (te verschijnen) 'COVID-19', in E.Y. Ho, C.L. Bylund, J.C.M. van Weert, I. Basnyat, N. Bol en M. Dean (red.), *The International Encyclopedia of Health Communication*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021) *Een eerlijke kans op gezond leven,* Den Haag: RVS, beschikbaar op: https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2021/04/07/een-eerlijke-kans-op-gezond-leven

Razai, M.S., A.R.C. Umar, K. Doerholt, L. Bault en A. Majeed (2021) 'Covid-19 Vaccination Hesitancy', *British Medical Journal* 323: n1138.

RIVM Corona Gedragsunit (2020) *Basisdocument Preventiegedrag en Welzijn,* beschikbaar op: www.rivm.nl/documenten/basisdocument-preventiegedrag-welzijn

RIVM Corona Gedragsunit (2022) *De Langetermijnaanpak van het Coronabeleid: Voorkeur van Burgers en het Maatschappelijk Middenveld,* beschikbaar op: www.rivm.nl/documenten/langetermijnaanpak-van-coronabeleid-voorkeur-van-burgers-en-maatschappelijk-middenveld

RIVM Corona Gedragsunit (2021) *Draagvlak en Vertrouwen, het Belang van Ervaren Rechtvaardigheid,* beschikbaar op: www.rivm.nl/documenten/draagvlak-en-vertrouwen-belang-van-ervaren-rechtvaardigheid

SCP en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022) *SCP en RVS: Zet burger centraal in duidelijke langetermijnvisie op corona*, beschikbaar op: www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/01/27/scp-en-rvs-zet-burger-centraal-in-duidelijke-langetermijnvisie-op-corona

West, R., S. Michie, G.J. Rubin en R. Amlôt (2020) 'Applying Principles of Behaviour Change to Reduce SARS-Cov-2 Transmission', *Nature Human Behavior*, 4: 451-459.

WHO (2017). 'Communicating Risk in Public Health Emergencies. A WHO Guideline for Emergency Risk Communication (ERC) Policy and Practice', beschikbaar op: apps.who.int/iris/handle/10665/259807

WHO (2020). 'COVID 19. Global Risk Communication and Community Engagement Strategy', beschikbaar op: www.who.int/publications/i/item/covid-19-global-risk-communication-and-community-engagement-strategy

## BIJLAGE A: BETROKKEN INSTITUTEN

**Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)**
De AIV is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De AIV schreef de bijdrage over Internationale Relaties. Deze bijdrage werd voorbereid en geschreven door Marenne Mei Jansen, Remco van de Pas en Koos Richelle.

**Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI)**
De AWTI adviseert regering en parlement op het terrein van wetenschap, technologie en innovatie. De AWTI schreef samen met De Jonge Akademie van de KNAW de bijdrage over Wetenschap, Technologie en Innovatie. Deze bijdrage werd voorbereid en geschreven door Eppo Bruins, Patrick Essers, Annelieke van der Giessen en Jeffrey de Hoogen.

**College voor de Rechten van de Mens**
Het college belicht, beschermt en bevordert de mensenrechten in Nederland door onderzoek, advies en voorlichting. Het college beoordeelt ook in individuele gevallen of er sprake is van discriminatie. Het College voor de Rechten van de Mens schreef de bijdrage over Mensenrechten. Deze bijdrage werd voorbereid en geschreven door Phoebe Cox, Jacobine Geel, Jan-Peter Loof, John Morijn en Guido Terpstra.

**Gezondheidsraad**
De Gezondheidsraad adviseert regering en parlement over de stand van de wetenschap op het brede terrein van de volksgezondheid en gezondheidszorg. De Gezondheidsraad was een van de coördinerende raden, schreef mee aan de inleiding en de reflectie en schreef samen met de RVS de bijdrage over Zorg. Deze bijdragen werden voorbereid en geschreven door Bart-Jan Kullberg (voorzitter) en Karin Veerman.

**Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) (inclusief De Jonge Akademie)**
De KNAW is een genootschap van wetenschappers uit alle disciplines en is regeringsadviseur over wetenschapsbeoefening. De Jonge Akademie is een onderdeel van de KNAW. Deze telt vijftig leden die op het moment van benoeming minder dan tien jaar geleden zijn gepromoveerd. Zij vertegenwoordigen samen een breed spectrum van wetenschappelijke disciplines. De KNAW schreef de bijdrage over Gedrag en Communicatie. Deze bijdrage is voorbereid en geschreven door Andrea Evers, Bas van den Putte, Julia van Weert en Daniëlle Timmermans. De Jonge Akademie schreef samen met de AWTI de bijdrage over Wetenschap, Technologie en Innovatie. Deze bijdrage is vanuit de Jonge Akademie voorbereid en geschreven door Marie-José van Tol, Thijs Bol, Eddie Brummelman, Lizza Hendriks, Pooyan Tamimi Arab, Linnet Taylor, Fleur Zeldenrust en Maartje Aukes.

**Nederlandse Sportraad (NLsportraad)**
De NLsportraad is een onafhankelijk adviescollege dat zich richt op het versterken van de betekenis van topsport, breedtesport en bewegen voor de samenleving. De NLsportraad geeft adviezen over zowel sportspecifieke thema's als de relatie tussen sport en andere

beleidsterreinen. De NLsportraad schreef de bijdrage over Topsport, Sport en Bewegen. Deze bijdrage werd voorbereid en geschreven door Mariette van der Voet (secretaris-directeur) en Annet Tiessen-Raaphorst (adviseur), in afstemming met de raadsleden.

**Onderwijsraad**
De Onderwijsraad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer, gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen. De Onderwijsraad schreef de bijdrage over Onderwijs.

**Raad van State**
De Raad van State is een van de Hoge Colleges van Staat. De Raad van State is onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur en is de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De Afdeling advisering van de Raad van State schreef mee aan de inleiding en de reflectie en schreef de bijdrage over Wetgeving.

**Raad voor Cultuur**
De Raad voor Cultuur is het wettelijk adviesorgaan van regering en parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De Raad is onafhankelijk en adviseert zowel gevraagd als ongevraagd. De Raad voor Cultuur schreef de bijdrage over Cultuur. Deze bijdrage werd voorbereid en geschreven door Pieter Bots (adviseur), Camiel Vingerhoets (adviseur) en Kristel Baele (voorzitter).

**Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)**
De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB was een van de coördinerende raden, schreef mee aan de inleiding en de reflectie en schreef de bijdrage over het Openbaar Bestuur. Deze bijdragen werden voorbereid door Han Polman (voorzitter), Peter Verheij (raadslid), Rien Fraanje (secretaris-directeur) en Bart Coster, waarbij de laatste de penvoerder was.

**Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)**
De RSJ adviseert over wet- en regelgeving en beleid met betrekking tot jeugdigen en de uitvoering van straffen en maatregelen. Dit betreft de domeinen jeugd, gevangeniswezen, forensische zorg en reclassering. Ook is de RSJ de beroepsinstantie voor justitiabelen die klagen over hun bejegening door de overheid. De RSJ schreef de bijdrage over Justitiabelen.

**Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS)**
De RVS is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan voor regering en parlement op het snijvlak van volksgezondheid en samenleving. De RVS inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen. De RVS was een van de coördinerende raden, schreef mee aan de inleiding en de reflectie en schreef de bijdragen over Zorg (met de Gezondheidsraad) en over Samenleving. Deze bijdragen werden voorbereid en geschreven door Jet Bussemaker (voorzitter), Stannie Driessen (directeur), Richard Heijnk en Marlies Hanifer (projectleider).

**Sociaal-Economische Raad (SER) (in de vorm van deelname kroonlid)**
De SER adviseert regering en parlement over het sociaaleconomisch beleid. De raad bestaat uit ondernemersleden, werknemersleden en onafhankelijke deskundigen (kroonleden) en hun plaatsvervangers. Bas ter Weel (kroonlid SER) heeft de bijdrage over economie geschreven. Hij werd hierbij ondersteund door Carine van Oosteren en Nora Plaisier.

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)**
De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over grote maatschappelijke en strategische vraagstukken. De WRR coördineerde het project van deze gezamenlijke rapportage, schreef de beschrijvingen en de introducties bij de scenario's en schreef mee aan de inleiding en de reflectie. Deze bijdragen werden voorbereid en geschreven door Frans Brom (directeur), Alyt Damstra, Josta de Hoog (projectcoördinator), Ruth Mampuys en Corien Prins (voorzitter).