

Zonder kritische evaluatie van het coronabeleid volgen meer lockdowns

De economische schade van de coronacrisis is, zeker in Nederland, beperkt. De maatschappelijke schade is echter groot. Tijdens de crisisbeheersing zijn er vele gebruikelijke normen overschreden. Om precedentwerking te voorkomen, zullen we moeten evalueren welke normoverschrijdingen aanvaardbaar zijn, en welke niet.

IN HET KORT

- Veel maatschappelijke normen zijn overschreden omdat het bestrijden van de pandemie een absoluut doel werd.
- Normoverschrijdingen kunnen tijdens een crisis gerechtvaardigd zijn, maar zonder evaluatie dreigt precedentwerking.
- Met de vergrijzing neemt de kans op een gezondheidscrisis toe, terwijl nu de drempel voor ingrijpende maatregelen verlaagd is.

ROBIN FRANSMAN

Hoofd Financiële Sector bij De Argumentenfabriek en voorzitter van Herstel-NL

Sinds het coronavirus in maart 2020 Nederland bereikte, heeft de overheid er alles aan gedaan om de verspreiding van het virus te beperken, onder andere via herhaaldelijke lockdowns. Hoe groot is de schade is en of de overheid deze verkleind heeft, is nu echter nog niet precies te zeggen, want lockdowns raken alles en iedereen, elke sector, elk huishouden, elke generatie – in binnen- en buitenland. De effecten zijn alomvattend, en kennen effecten van de eerste, tweede en derde op de korte, middellange en lange termijn. Het hoogst haalbare in deze fase is daarom om de belangrijkste gevolgschade van het coronabeleid in kaart te brengen. Een overzicht daarvan ordent de gedachten en helpt de toekomst te verkennen. Ik beperk me hierbij tot de sociaal-economische en de politieke gevolgen.

Economie op korte termijn

De lockdown zoals we die in Nederland hebben meegeemaakt, is vooral een lockdown van de 'vrijtijdeconomie': een sluiting of beperking van sport, winkels, reizen, horeca, feesten en partijen, theater, bioscopen, musea, dierentuinen enzovoort. Dat zijn geen onaanzienlijke sectoren, maar zij vormen wel maar een beperkt deel van de economie. Daartegenover stonden uiteraard de sectoren als software, telecom, internet en zorg, die profiteren van de lockdown en aldus extra hard groeiden.

Op korte termijn is de schade voor de economie als geheel dan ook beperkt: een lichte stijging van de werkloosheid, een lichte daling van consumptie en investeringen, maar die dalingen zijn voor een groot deel uitstel, en een inhaaleffect is zeker te verwachten. De laatste cijfers over groei en werkgelegenheid laten een snel herstel zien en ook de ramingen zijn positief. De aanzienlijke economische stimulans van de steunpakketten heeft daarbij ongetwijfeld geholpen – het gaat dan om bijna tachtig miljard euro in twee jaar (Algemene Rekenkamer, 2021). Dat is tien procent van wat we met z'n allen jaarlijks verdienen.

De lockdown creëerde wel een forse economische dynamiek, met in sommige sectoren aanzienlijke schade die heel geconcentreerd aankwam. De meeste mensen bleken echter veerkrachtig. Ze verloren hun baan, maar vonden snel een nieuwe. Ze verloren hun bedrijf, maar startten er snel weer een op. Of ze hadden een partner met inkomen, waardoor de schade te hanteren viel.

Toch is er ook een groep waarbij er gevolgschade ontstaat omdat ze al hun inkomen verliezen, en in de problemen komen met schulden of gedwongen huisverkoop. Hoeveel huishoudens dat zijn, weten we nog niet, maar uit gesprekken met mensen die werken aan de hypothekenkant van de bankensector blijkt dat men rekent met maximaal enkele tienduizenden. Weliswaar een flink aantal, maar niet genoeg om een grote impact te hebben op de macrocijfers van groei of werkgelegenheid, en ook niet genoeg om een bedreiging te vormen voor de huizenmarkt of de financiële stabiliteit. Het gaat immers slechts om maximaal een procent van de huishoudens. De schade die daarvan uitgaat wordt gecompenseerd door de inhaalconsumptie die losbarst zodra het leven weer in volle omvang hervat wordt.

Economie op langere termijn

De lockdown wereldwijd en de inhaalvraag nadien zorgt voor een forse vraag-aanbodschok. Op de iets langere termijn kan deze schok tot een flink hogere inflatie gaan leiden (ECB, 2021). Die hogere inflatie kan via een hogere rente ook van grotere invloed zijn op de economie op de middellange termijn. Vooral als de verwachting postvat dat de hogere inflatie blijvend zal zijn. Maar zelfs als deze inflatie komt en blijvend blijft, is het maar de vraag of de pandemie er de directe of enige oorzaak van is, want het decennialange ruime monetair beleid en een ruimer begrotingsbeleid draagt er immers eveneens aan bij.

Tevens kan op de lange termijn het effect van de schoolsluitingen in economische schade resulteren. De schoolsluitingen leidden al tot te lage schooladviezen en leerachterstanden (CPB, 2020) en als dat niet wordt ingehaald zullen inkomens en productiviteit voor enkele tienduizenden mensen levenslang lager zijn. Opnieuw individuele drama's, maar macro-economisch gezien nauwelijks relevant.

Ten slotte kan de economie op de langere termijn ook profiteren van de lockdown. Een verdere verschuiving van werk en consumptie naar online kan een versnelde productiviteitsstijging opleveren en de inkomens en winsten meenemen. Ook zou de toegenomen waardering voor de economische stimulans die de overheid bracht tijdens de pandemie – en de geringere weerstand tegen een ruim begrotingsbeleid, indien deze blijvend blijkt – via de ruimere begrotingsnormen positief uitwerken op economische groei.

Precedentwerking

De echte schade die de coronacrisis heeft aangericht, is daarom ook niet economisch, maar maatschappelijk van aard. Juist omdat de economische schade relatief beperkt lijkt en een snel herstel duidelijk voor de hand ligt, dreigt het meest besproken instrument van de pandemie, de lockdown, als geslaagd de boeken in te gaan.

En daarmee begint de sociale en politieke schade. Want zo zijn we nu waarschijnlijk voorbestemd om de lockdowns en andere vrijheidsbeperkende maatregelen te herhalen. Elke paar jaar weer. Of zelfs vaker. Terwijl er toch een 'zwarte rand' aan de maatregelen zit. Lockdowns overtreden op vele terreinen de normenkaders die we al jaren hanteren.

In de overheidsfeer

Angst aanjagen, dat was in maart 2020 het gekozen middel van de overheidscommunicatie in de eerste maanden van de epidemie. Angst zou de *compliance* aan de maatregelen verhogen, zo was het idee in de vroege fase van de crisis (Tweede Kamer, 2020). Angst aanjagen vergt het verzwijgen van de positieve elementen van de situatie, en het versterken van de negatieve elementen. Het gevaar werd benadrukt, de relatieve veiligheid voor iedereen onder de zesting werd verzwegen (Fransman et al., 2020b).

Een overheid die angst inzet als beleidsinstrument – een totalitair machtsmiddel – is het eerste precedent. Een middel dat door Joost Meerloo in zijn studies van totalitaire regimes is omschreven als *'menticide'* – de moord op het brein (Marks, 2018). Leidend tot wat in de sociale psychologie een *'moral panic'* heet (Bonn, 2015). Een dynamiek waarbij politiek, de media en de massa elkaar alsmaar verder ophitsen tot een steeds extremer beleid. De onredelijke angst die daardoor ontstond, heeft sterk bijgedragen aan het sluiten van het onderwijs onder druk van angstige docenten en ouders.

Maar er waren meer normoverschrijdingen in de overheidsfeer: het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) koos ervoor om de WOB-verzoeken niet meer te honoreren – een directe overtreding van de wet. Journalisten spanden rechtszaken aan, wonnen die, waarop VWS besloot om de dwangsommen te betalen in plaats van de gevraagde informatie alsnog te verstrekken. Daarmee werd effectief het gezag van de rechter en de Trias Politica

buiten werking gesteld. Een publiek bestuursorgaan dat de uitspraken van de rechter niet naleeft, levert een overheid op zonder enige begrenzing van de macht.

Ten slotte is er door de overheid vrijheid ontnomen. Zo zijn de vrijheid van vergadering, het recht op demonstratie en de bewegingsvrijheid allemaal langdurig ontnomen. Er werd uitzonderlijk geweld gebruikt om demonstraties te onderdrukken. Maar ook het recht op eigendom stond onder druk. De sluiting van specifieke sectoren zoals horeca en evenementen heeft geleid tot een de facto ont-eigening van burgers, zonder redelijke vergoeding. Het steunbeleid was er immers slechts om de werkgelegenheid te beschermen, waardoor duizenden ondernemers hun eigen vermogen of pensionreserve moesten opeten. Dat is verboden op grond van artikel 14 van de Grondwet. Waren er dan geen alternatieven?

In de zorg

Ook in de zorg zijn er diverse normen overschreden. In de langdurige geriatrische zorg werden mensen gedurende lange periodes geïsoleerd van hun familie. Bij de gehandicaptenzorg werden cliënten voor lange tijd in hun kamer opgesloten. Eenzaamheid, angst en verdriet waren het resultaat.

De achterstanden in de curatieve zorg die het resultaat zijn van de voorrang voor coronapatiënten zullen in de komende jaren voor extra morbiditeit en mortaliteit zorgen, waarvan de omvang nog in kaart moet worden gebracht. Een deel van die achterstanden is niet alleen aan de IC-bezetting gekoppeld, maar ook aan de beschermings- en quarantaineprotocolen die in de ziekenhuizen werden toegepast, waardoor de capaciteit kromp. Hierbij is aan derden schade berokkend.

Ook zijn de bestaande normen voor effectieve en betaalbare zorg overschreden. De kosten van de coronamaatregelen gaan de tot nog toe gebruikelijke norm van 80.000 euro per levensjaar in goede gezondheid (*quality adjusted life year*, QALY), ver te boven (Algemene Rekenkamer, 2021). De QALY wordt gebruikt om te bepalen of zorg zinvol is, maar ook bijvoorbeeld om vergoeding voor letselschade mee te berekenen of voor investeringen in veiliger wegen of kruispunten. Nederland heeft inmiddels 80 miljard uitgegeven en daar, volgens de eerste schattingen, 30.000 levens mee verlengd (Fransman, 2020). Maar veel van de verlengde levens zijn kort en van lage kwaliteit, waardoor het aantal 'geredde' QALY's op 90.000 tot 150.000 komt. Dat is 600.000 tot 900.000 euro per stuk en een veelvoud van wat er normaal gesproken wordt uitgegeven aan de zorg in Nederland. En daarmee komt ook de proportionaliteitsvraag in beeld.

Van artsen werd er gehoorzaamheid verlangd. Voor artsen die tijdens de eerste golf 'off-label medicijnen' als ivermectine of hydroxychloroquine voorschreven, dreigden hoge boetes, zodat hun individuele afwegingen onmogelijk werden gemaakt. Het gaat er daarbij niet om of deze medicijnen al dan niet effectief zijn, maar om de extreme top-downbenadering, waarbij gehoorzaamheid van allen aan het gezag de belangrijkste waarde lijkt te zijn. Dat is, zeker onder condities van onzekerheid, een overschrijding van de professionele normenkaders zoals die in de medische wereld gebruikelijk zijn.

Het massale testen van mensen zonder klachten breekt met de nationale en internationale regels die voor screeningsprogramma's zijn opgesteld door de RIVM en de WHO (RIVM, 2012). Bij het inrichten van het testen door de GGD's en bij het programma 'Testen voor Toegang' is niet aan dit normenkader getoetst. En de inenting van gezonde kinderen en jongvolwassenen met een vaccin waarvan ze zelf nauwelijks profijt hebben, staat op gespannen voet met artikel 3 van de *Unesco Universal Declaration on Bioethics and Human Rights* (UNESCO, 2021) en het normenkader dat door de Gezondheidsraad (2021) zelf wordt gehanteerd. Dat te doen met een vaccin onder 'noodtoelating' is ook in strijd met het voorzorgprincipe. Of hierdoor schade ontstaat is echter nog onbekend – en dat is dan ook een goede reden om terughoudend te zijn.

Tot slot overschrijdt de inzet van vaccinatiepaspoorten, verplicht testen en het maken van medisch onderscheid een hele serie aan normenkaders, zoals die voor *informed consent*, zelfbeschikkingsrecht, lichamelijke integriteit en bewegingsvrijheid.

In het onderwijs

In het onderwijs zijn de belangen van jongeren sterk geschaad om aldus de belangen van kwetsbare bejaarden te behartigen. De sluiting van het basisonderwijs in de eerste lockdown heeft volgens het CPB (2020) geleid tot 14.000 te lage schooladviezen. Dat is de schade aan derden die door de lockdowns is veroorzaakt. Onderwijsachterstanden leiden op termijn tot lagere levensinkomens, en een laag levensinkomen is gerelateerd aan meer chronische ziektes en een lagere levensverwachting. Onderwijsachterstanden die we niet inhalen leiden daarmee ook indirect tot gezondheidsschade. Schade die we pas over enkele tientallen jaren in volle omvang zullen kunnen zien. Ook de sluiting van het voortgezet en hoger onderwijs zal zulke effecten in meer of mindere mate kennen. Daar waar de humane samenlevingen al eeuwenlang er alles aan doen om waar mogelijk kinderen en jongeren te ontzien, is dat deze keer omgedraaid. De conventie van de Verenigde Naties (1989) inzake de rechten van het kind is door het sluiten van het onderwijs geschonden.

In de media

Direct na de afkondiging van de maatregelen in maart 2020 besloten de meeste hoofdredacteuren om het beleid en de boodschap van de regering te volgen (AD, 2020). Het overheidsnarratief werd onverkort overgenomen en kritiek kreeg geen of nauwelijks aandacht. In de eerste paar maanden was dit wellicht een acceptabele en logische strategie, maar daarna was deze houding onverenigbaar met de normen over de rol van de pers in de samenleving. Kritische geluiden werden langs een veel strengere meetlat gelegd dan die vanuit de overheid. Leden van het Outbreak Management Team (OMT) zaten dagelijks bij de talkshows, en kregen eigen podcasts bij de publieke omroep. Critici kregen ad hominem aanvallen te verduren, en hoor en wederhoor werd niet altijd toegepast.

Verdedigbare en onverdedigbare precedenten

Onderliggend aan al deze norm-overschrijdingen is dat een beleidsdoel superieur of ultiem verklaard wordt: het bescher-

men van de kwetsbaren en het voorkomen dat de zorg overloopt. Door het doel te verabsoluteren is ineens alles, of nagenoeg alles, geoorloofd om dat doel te bereiken. Bestaan de wetten, normen en rechten werden opzij geschoven.

Norm-overschrijdingen mogen soms wel. Een basisregel bij een noodsituatie die volgt uit het natuurlijke recht is uiteraard 'nood breekt wet'. Een precedent dat een bestaand normenkader overschrijdt is dan ook niet vanzelfsprekend zonder rechtvaardiging. Wetten en normen overtreden mag, als er sprake is van een noodsituatie. Maar daar zitten volgens de gangbare rechtspraak wel voorwaarden aan vast. Het moet gaan om een noodsituatie van een existentieel karakter; het voortbestaan moet op het spel staan. Er moeten geen alternatieve of lichtere maatregelen beschikbaar zijn. De maatregelen moeten proportioneel zijn, en ten slotte mag er door de maatregelen geen disproportionele schade bij derden ontstaan. Het strafrecht kent dat soort van regels voor individuen: wie met de dood bedreigd wordt, mag dit met geweld afwenden – het recht op zelfverdediging – en zelfs als men daarin te ver gaat, geldt nog het noodweerexces als schulduitsluitingsgrond. Voor samenlevingen als geheel gelden vergelijkbare regels en die vormen ook de grondslag voor de bevoegdheden die voortvloeien uit de wetten rond de publieke gezondheid en de tijdelijke noodwetten die zijn aangenomen.

Maar met louter constateren dat normoverschrijdingen gerechtvaardigd kunnen zijn, is de kwestie nog niet afgedaan. De hoofdvraag is of er aan alle voorwaarden voor normoverschrijding is voldaan. Was de pandemie een existentiële bedreiging voor onze samenleving? Waren er geen alternatieve of lichtere maatregelen denkbaar? Waren de maatregelen proportioneel en is er geen onacceptabele schade aan derden ontstaan? Dat zijn de vragen die we in de evaluatie van de maatregelen moeten stellen. En dat moet voor elke normoverschrijding, in elke sector, individueel worden vastgesteld.

Belang van evaluatie

Of de lockdowns en andere maatregelen herhaald worden, zal afhangen van de evaluatie ervan – een maatschappelijk proces dat al is begonnen en ook wel enkele jaren zal duren. Die evaluatie is nodig om onze normenkaders opnieuw vast te stellen en te verankeren. Als we bijvoorbeeld vinden dat een lockdown gerechtvaardigd kan zijn, dan volgt daaruit de vraag: wanneer zet Nederland de volgende keer de lockdown in? Het coronavirus kent tot nu toe een mortaliteit van circa 0,3 procent in Nederland en een IC-opnameratio van circa 0,25 procent (Fransman et al., 2020a; Tweede Kamer, 2021). Wat te doen bij een pathogeen waarvan de mortaliteit en zorgbelasting ietsje lager ligt? En wat te doen als de dreiging hoger is? Wat zou dan geoorloofd zijn? Een nieuwe wet op de publieke gezondheid om, als uiterste redmiddel, dit instrument permanent stevig in te perken is wellicht noodzakelijk.

Op vergelijkbare manier moeten we, na de crisis, onze normen herijken wat betreft het massaal screenen van gezonde mensen, op de massasurveillance in de reserveringssysteem, op de censuur in sociale media en op de inzet van coronapaspoorten en testbewijzen.

Zeker ook met het oog op de vergrijzing zijn deze

evaluaties van belang. Want door de vergrijzing neemt het aandeel kwetsbare mensen in de bevolking toe. In 1990 bedroeg het aandeel tachtigplussers in de Nederlandse bevolking circa één procent. Momenteel ligt dat aandeel net onder de vijf procent, en naar verwachting groeit dit de komende jaren door naar tien procent (CBS, 2020). En ook in de groep 65- tot 80-jarigen neemt het aantal mensen met ernstige co-morbiditeit toe vanwege de vooruitgang in medische behandelingen. De kwetsbare groep groeit en dat biedt een toenemende voedingsbodem voor elke opportunistische schimmel, bacterie of virus. Een virus dat in 1990 onopgemerkt zou zijn gebleven, kan in 2030 met een oudere bevolking totaal anders uitpakken. Het risico op een nieuwe gezondheids crisis neemt dus toe, terwijl de drempel tot het gebruik van ingrijpende maatregelen zoals een lockdown, is afgenomen.

Daarnaast is de vraag wat een lagere drempel voor een radicaal beleid en radicale herverdeling betekent op andere beleidsterreinen. Pathogenen zijn immers niet de enige existentiële bedreiging voor de mensheid. Stijgende zeespiegels, klimaatverandering, antibioticaresistentie, kankerverwekkende stoffen, PFAS, stikstof – allemaal bedreigingen die weliswaar minder acuut zijn, of in elk geval nu minder acuut ogen maar dat mogelijk wel zullen worden. Lockdowns en gedwongen bedrijfs sluiting zijn misschien wel de meest uitgesproken vorm van consuminderen, en gelden in bepaalde milieukringen als wenselijke oplossingen voor de milieuproblematiek.

Evalueer de expertocratie

Los van de vele normoverschrijdingen is er nog een ander fenomeen dat om evaluatie vraagt. Dat is de 'expertocratie', het geregeerd worden door niet-gekozen experts en hun modellen. Waarbij kabinet en Tweede Kamer niet of nauwelijks afwijken van de door experts uitgestippelde route. En dat ook nauwelijks kunnen of durven aangezien diezelfde experts de media domineren. En als ze afwijken, worden ze door diezelfde experts gecorrigeerd – denk aan de voorrang van ziekenhuismedewerkers bij het vaccineren.

Op zich is de expertocratie geen nieuw fenomeen. Al in de vorige eeuw besteedden politici keuzes uit aan technocraten. Zo verhief de oprichting van de onafhankelijke centrale banken een beleidsdoel tot wet verheven (lage inflatie, stabiele munt), en droeg ze de uitvoering daarvan over aan ongekozen experts en hun modellen. In de loop van de jaren komt daar geleidelijk aan steeds meer bij.

Tijdens de coronacrisis werd het voorkómen van een overloop van de zorg tot absoluut beleidsdoel gemaakt, via noodwetten. Dus met gezondheid als hoogste ideaal. Daarmee werd de macht de facto grotendeels in handen gegeven van de modelleers van het RIVM en is het daarna nauwelijks nog mogelijk om van de adviezen af te wijken.

Elke keer als de overheid niet een beleidsmiddel, maar een beleidsdoel in de wet opneemt, geeft dit extra invloed aan de ongekozen experts en hun instituten en holt dat de democratie uit. De politiek wordt dan uitbesteed aan de wetenschap en volgt niet 'de waarheid', maar de consensus over de realiteit, zoals die binnen een beperkte groep van elite-wetenschappers en hun sociale dynamiek op enig moment tot stand komt. Wetenschap wordt vaak gepercipi-

peerd als 'neutraal' en 'waardevrij, en alsof het de unieke 'waarheid' bevat. Maar die perceptie ontkent dat wetenschap een proces is waarbij groepsdenken, belangenconflicten, ego's, bedrijfs politiek, pad-afhankelijkheid, geld en mechanismen van inclusie en uitsluiting een rol spelen. Zoals eigenlijk elke andere plek waar mensen samenwerken, en waar ze geld, geluk en glorie trachten te bewerkstelligen.

Bovendien schaadt de expertocratie de 'neutrale' wetenschap. Door ze verantwoordelijkheden te geven, komt de centrale bankier, het OMT-lid of de modelleur van het RIVM in een positie met macht en status. Dat zorgt voor een gevecht om die plekken en ondermijnt de onafhankelijkheid van het waarheidsstreven en verhuult het diepe politieke karakter van beleid rond inflatie, natuur en gezondheid.

Tot slot

Een evaluatie is nodig om te voorkomen dat de normen die tijdens de coronacrisis zijn overschreden, straks automatisch opnieuw overschreden zullen worden. Dat risico is reëel, want juist doordat de economische schade van de pandemie meevalt, lijkt herhalen van de lockdowns en bijvoorbeeld het breed en langdurig toepassen van het coronapaspoort aantrekkelijk. Als dat gebeurt, verschuiven de normenkaders definitief, terwijl dat wellicht helemaal niet wenselijk is. De vraag is wel hoe een maatschappelijke evaluatie van de coronacrisis onafhankelijk en objectief moet plaatsvinden. Nagenoeg iedereen is medeverantwoordelijk gemaakt, en het geïnvesteerde politieke en professionele kapitaal is enorm. In ieder geval is het essentieel dat ook alle geformeerde protestgroepen gehoord worden (zie kader 1 in de online-versie van dit artikel).

Literatuur

- AD (2021) Hoofdredacteuren Hans Nijenhuis en Pieter Klok over corona: 'Elke dag moet je je afvragen: zitten we nog goed?' *Algemeen Dagblad*, 27 februari.
- Algemene Rekenkamer (2021) *Coronarekening*. Te vinden op www.rekenkamer.nl.
- Bonn, S.A. (2015) *Moral panic: who benefits from public fear?* Blog op www.psychologytoday.com, 20 juli.
- CBS (2020) *Bevolkingsprognose 2020–2070: bevolking groeit langzamer door corona*. Artikel te lezen op www.cbs.nl, 16 december.
- CPB (2020) *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten*. CPB Coronapublicatie, juli.
- ECB (2021) *The role of demand and supply factors in HICP inflation during the COVID-19 pandemic: a disaggregated perspective*. ECB Economic Bulletin, 1/2021.
- Fransman, R. (2020) *Rekenen aan corona #9: Eerste kosten-batenanalyses van de lockdown*. Blog op esb.nu, 20 november.
- Fransman, R., X. Koolman, E.-J. Vlieger en A. Sipkema (2020a) *De 60min-economie leidt tot betere resultaten dan de anderhalvemeter economie*. Blog op esb.nu, 27 mei.
- Fransman, R., E.-J. Vlieger en A. Sipkema (2020b) *Rekenen aan corona #8: Risico's van corona zijn fors afgenomen*. Blog op esb.nu, 28 oktober.
- Gezondheidsraad (2020) *Beoordelingskader voor vaccinaties*. Gezondheidsraad, december.
- Marks, S. (2018) *Manipulation out of control: J.A.M. Meerloo's 'menticide'*. Blog op www7.bbk.ac.uk, 26 januari.
- RIVM (2012) *Criteria voor verantwoorde screening*. Te lezen op www.rivm.nl, 18 juni.
- Tweede Kamer (2020) *Kamerbrief stand van zaken COVID-19*, 1792353-215138-PDC19.
- Tweede Kamer (2021) *Verslag van een technische briefing, gehouden op 12 mei 2021, over update coronavirus*, 25295, nr. 1230.
- UNESCO (2021) *Universal declaration on bioethics and human rights*. UNESCO Verklaring, 19 oktober. Te vinden op www.unesco.org.
- Verenigde Naties (1989) *Verdrag inzake de rechten van het kind*, New York, 20-11-1989. Te vinden op www.wetten.overheid.nl.

We zien dat bijvoorbeeld in de recente rechtszaak tegen de staat en Shell, inzake de CO₂-reductie (RTL, 2021). Het beleidsdoel – nul CO₂-uitstoot in 2050 – is vastgelegd in het Verdrag van Parijs, en daarmee worden de discussies over de middelen deels uit handen van de gekozen vertegenwoordigers genomen. Hierbij nemen de milieuorganisaties en de rechters het over.

Ook het stikstofdossier is er een voorbeeld van. Het beleidsdoel, het beschermen van Natura 2000-gebieden, is vastgelegd in de wet. Daar kan niet van worden afgeweken en dus liggen de radicale middelen ineens op tafel. Het sluiten van een deel van de veehouderijen, het staken van de bouw, het verminderen van verkeer – een belangenafweging met de bescherming van de Natura 2000-gebieden zelf is al niet meer mogelijk, dat is immers al Europees vastgelegd.

Het vastleggen van een beleidsdoel in de wet is ook politiek aantrekkelijk. Het stelt politici in staat om een succes te claimen zonder nadelen. Het is de ultieme gratis lunch. Een belangenafweging over beleidsmiddelen en de verhouding tussen doel en middelen is dan immers niet meer nodig. Er zijn geen verliezers, niemand heeft er schade van. Wie kan er nu tegen de bescherming van natuurgebieden zijn? Wie is er tegen een stabiele munt? Wie wil er in 2050 geen schone lucht, en een beperking van de risico's van de klimaatverandering? Politici blij, belangengroepen blij.

Wat de consequenties zijn van deze wettelijke beleidsdoelen wordt vaak pas jaren later duidelijk. Voor een nieuwe generatie politici en belangenbehartigers van wie de handen gebonden zijn. Het zijn de modellen van het RIVM die nu bepalen wat de beleidsruimte is in het stikstofdossier, en tussen welke radicale middelen de politiek kan en mag kiezen.

Op dit moment wordt, onder leiding van de Wereldgezondheidsorganisatie, nagedacht over een nieuw internationaal pandemieverdrag (WHO, 2021). Het doel is om bij de volgende dreiging beter en sneller te kunnen reageren. Dit verdrag legt in het huidige concept een universeel 'Recht op Gezondheid' vast, en maakt daarmee van gezondheid een verabsoluteerd beleidsdoel. Willen we dat echt? Waar zou dat toe kunnen leiden?

RTL (2021) *Rechter: Shell 'kan en moet' CO₂-uitstoot fors terugdringen*. Nieuwsbericht op www.rtlnieuws.nl, 26 mei.

WHO (2021) *Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty*. Informatie te vinden op www.who.int, 30 maart.

ONLINE KADER

Maatschappelijk middenveld onder druk

KADER 1

Sommige Nederlanders zagen onvoldoende rechtvaardiging voor de lockdowns en andere maatregelen. De norm-overschrijdingen zorgden bij hen voor een acute gewetensnood. Geconfronteerd met de schade aan derden en de ethische dilemma's die dat oproept, kwamen ze voor de keuze te staan om de nieuwe regels en protocollen te volgen, of anders zich daartegen in enigerlei vorm te verzetten of de regels te breken.

De mensen die ervoor kozen om kritiek te uiten werden geconfronteerd met allerlei vormen van sociale druk. Dreiging met ontslag, spreekverboden, dreiging met professionele uitsluiting, het bellen met werk- of opdrachtgevers, e-mails en appjes van collega's – de druk was zeer hoog. Op zichzelf al een massale norm-overschrijding.

Deze sociale druk leidde voor velen tot een impliciet spreekverbod of een impliciete zwijgplicht. Die gold niet alleen binnen de eigen organisatie, maar ook binnen de beroepsgroep, de vakbond, en in de publieke ruimte. Voor velen was dat genoeg om zich te conformeren, maar niet voor iedereen. Mensen in gewetensnood konden niet terecht bij de eigen collega's, de werkgever, de beroepsorganisatie of de vakbond, en zochten dus steun bij gelijkgestemden door nieuwe verenigingen op te richten. Eerst ontstond het *Artsen Covid Collectief*, met inmiddels 1.500 leden, later ook een organisatie van politieagenten, *'BlueTruth'* en *'Police for freedom'*, een organisatie van zorgmedewerkers en verpleegkundigen, *'Zorgmedewerkers Verenigd'*, een groep van jongerenhulpverleners, *'Jeugdhulpcollectief'*, predikanten starten de *'Buitenparlementaire Onderzoek Commissie'*, ouders verenigden zich in verschillende groepen

en diverse hoogleraren en beleidsonderzoekers verenigden zich in *Herstel-NL*.

Ook politiek konden mensen nagenoeg nergens terecht – van de SP tot de PVV werd het lockdownbeleid gesteund. Alleen de Partij voor de Dieren, Denk, de SGP en FvD stelden vragen bij de proportionaliteit van de maatregelen, in feite partijen aan de uiterste randen van het Nederlandse politieke spectrum. En dit terwijl landen als Zweden en Zwitserland, en Amerikaanse staten als Florida en Texas, lieten zien dat er alternatieven voor de lockdowns bestonden. En zo werd iedereen voor het beleid medeverantwoordelijk. Politici op alle niveaus, bestuurders van zorg- en onderwijsinstellingen, bestuurders van het maatschappelijk middenveld – iedereen werd medeverantwoordelijk gemaakt, de controle was totaal.

De geformeerde protestgroepen zijn niet bijzonder groot te noemen. De kern bestaat veelal uit enkele tientallen actieve leden, met daaromheen enkele honderden tot duizenden aanhangers. Welk deel van de bevolking zij vertegenwoordigen is onbekend. Wel is het belangwekkend dat het in de meeste gevallen om hele normale mensen gaat – met banen, gezinnen, behorend tot de politieke en professionele mainstream – die zich nu ineens zodanig maatschappelijk vereenzaamd voelden en zodanig in gewetensnood waren gekomen dat ze geheel nieuwe organisaties gingen vormen. Dergelijke gebeurtenissen maken op mensen grote indruk, en de vraag is wat daarvan het langetermijneffect zal zijn op de bestaande belangenorganisaties. Vermoedelijk zal er, binnen het maatschappelijk middenveld, ook op veel plekken behoefte bestaan aan evaluatie van de eigen rol.