

COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid

Colofon

COVID-19: Expertisies op de gevolgen voor samenleving en beleid is een bundel met korte papers die in het kader van een gezamenlijk project van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Vormgeving: Things To Make And Do (TTMAD), Den Haag.

De inhoud van deze bundel mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden, mits ongewijzigd en onder voorbehoud van bronvermelding: Gezamenlijke uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) (2021). 'COVID-19: Expertisies op de gevolgen voor samenleving en beleid'. Den Haag: WRR/KNAW.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Crises

Over oude en nieuwe crises en de dingen die voorbijgaan

Ira Helsloot¹

Introductie

'Crisis are a perceptual category' schreef Paul 't Hart in 1993, oftewel iets is een crisis als genoeg mensen denken dat het een crisis is.² Hij is daarmee een vertegenwoordiger van wat ik de subjectiviteitsrealisten noem, de stroming van bestuurskundige wetenschappers die niet geloven dat er een objectieve maatstaf is waarop crises en crisisbeheersing te ijken zijn.

De objectiviteitsidealisten zoals ikzelf streven naar kwantificering van onveiligheid en proportionaliteit van de reactie erop.

Wie kijkt naar de omgang met de coronacrisis, ziet tekenen dat 't Hart gelijk heeft: de absolute omvang van de coronadreiging was zeker niet meer dan die van de Hongkong-griep uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. De huidige crisismaatregelen zijn echter evident veel zwaarder dan indertijd, toen er maatschappelijke acceptatie was van overvolle ziekenhuizen en het leven overigens gewoon doorging. Iedere objectiviteitsidealistische wetenschapper die een poging tot een kosten-batenanalyse gedaan heeft, komt uit op dezelfde conclusie, namelijk dat het crisisbeleid vanwege corona ordegrroottes meer zal kosten dan het heeft opgeleverd als gebruik wordt gemaakt van de reguliere maatstaven voor veiligheidsbeleid.

Een uitstapje: de strijd om de uitgangspunten van kosten-batenanalyses

Eigenlijk net buiten de lijn van deze bijdrage, daarom in dit achtergrondkader wat verdieping op het probleem en de uitkomsten van kosten-batenanalyses van het coronacrisisbeleid. Interessant is dat bij mijn weten niet eerder een zo hevige strijd op sociale media is gevoerd tussen wetenschappers over de uitgangspunten die gehanteerd moeten worden bij een kosten-batenanalyse van het coronabeleid. Het eerste cruciale discussiepunt rondom kosten-batenanalyses is wat het uitgangspunt voor de berekening is: wordt er alleen naar de korte termijn gekeken of ook naar het effect op de langere termijn? Het tweede cruciale discussiepunt is welke rekenwaarde wordt toegekend aan een mensenleven. Als voorbeeld: Cass Sunstein is een bekend auteur van meerdere boeken over kosten-batenanalyses en was hoofd van het Office of Information and Regulatory Affairs onder het eerste presidentschap van Obama. Tot 2020 pleitte hij voor het gebruik van gezonde levensjaren als maat bij kosten-batenanalyses en voor een langetermijnperspectief. In het begin van de coronacrisis liet hij beide uitgangspunten los: op basis van zes miljoen dollar per voorkomen coronadode en door alleen naar het kortetermijneffect op de economie te kijken, kwam hij uit op een positieve kosten-batenanalyse van een lockdown die hij fel verdedigde op Twitter. In februari 2021 kwam hij hier echter op terug in een opiniestuk waarin hij schreef over 'the cognitive bias that makes us panic about coronavirus'.³ Objectiviteitsidealistische wetenschappers die rekenen met het aantal verloren gezonde levensjaren (dat voor de overgrote meerderheid van coronaslachtoffers onder de 1 jaar ligt) en met langetermijneffecten (zoals het verlies van ten minste vijf gezonde levensjaren voor elk kind dat een opleidingsniveau naar beneden valt door schoolsluiting) of die simpelweg

1 Hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter van de stichting Crisislab en editor van het Journal of Crisis and Contingencies Management.

2 't Hart 1993.

3 Sunstein 2020.

de kosten per gezond levensjaar vergelijken met de advieswaarde daarvan van 80.000 euro (die sinds het advies Zinnige en Duurzame Zorg van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving uit 2006 in Nederland eigenlijk onomstreden is), komen structureel uit op een ten minste honderd keer meer verlies aan gezonde levensjaren door het coronabeleid of honderd keer meer investering per gewonnen gezond levensjaar dan normaliter verantwoord wordt geacht. In Nederland heeft bijvoorbeeld Roel Pieterman in oktober 2020 een poging tot synthese van de literatuur gedaan.⁴ Een recente internationale poging tot synthese is gedaan door Douglas Allen in april 2021.⁵

Een verklaring hiervoor wordt wel gevonden in de huidige voorzorgcultuur die, zo wordt gesteld, pech niet meer accepteert en de overheid primair verantwoordelijk houdt voor het voorkomen van pech. Die overheid zelf gaat daar op veiligheidsgebied gretig in mee omdat dit een van de weinige terreinen is waar, zonder dat het veel geld kost, de illusie van daadkracht geschapen kan worden door beloftes van absolute veiligheid in een toch vanzelf steeds veiliger wordende wereld. Willem Trommel noemde dit de gulzige overheid op veiligheidsgebied. Zodra een crisis zich dan toch onverhoopt aandient, moet wel 'alles uit de kast worden gehaald' zonder op de kosten te letten. Een argumentatie die past bij dit voorzorgsdenken, is de zogenoemde 'rule of rescue' die voorstanders definiëren als 'an ethical imperative to save individual lives even when money might be more efficiently spent to prevent deaths in the larger population'.⁶ Evident heeft de objectiviteitsidealist niets met deze vorm van redeneren.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de voorzorgcultuur gedragen wordt door de elite die media, politiek en bestuur vormen. Onderzoek laat structureel zien dat de gewone Nederlander veel meer pech accepteert dan de elite denkt.⁷ De voorgaande bredere bespiegeling helpt om de nabije toekomst van crises en crisisbeheersing te kunnen inschatten. Ik kijk daarbij eerst naar de lange lijnen in de ontwikkeling van crises en crisisbeheersing en daarna naar wat opvallend anders of gelijk is waar het gaat over infectieziektebestrijding en specifiek de coronacrisis.

Wat is een crisis eigenlijk?

Uit de introductie zal al duidelijk zijn geworden dat het niet eenvoudig is om het begrip crisis wetenschappelijk eenduidig te definiëren.⁸ Wie redeneert vanuit het perspectief van de besliskunde, gaat voor een variant van deze definitie: 'crises zijn situaties waarin onder druk en onzekerheid besloten moet worden over een belangrijk maatschappelijk thema.' Wie redeneert vanuit een poging tot objectivering van de gevolgen van een crisis gaat voor een variant van deze definitie: 'crises zijn situaties waarbij de vitale belangen van de samenleving geschaad worden'.

Een voorbeeld: wat is het crisisgehalte van de stikstofcrisis nu precies?

De stikstofcrisis is een besliskundige crisis geworden omdat er tijdsdruk ontstond door de bekende uitspraak van de Raad van State dat de PAS-regeling, bedoeld om de oplossing van de stikstofproblematiek juist over jaren uit te smeren, ondeugdelijk was. De stikstofcrisis is verder een illustratie van het subjectieve karakter van het bedreigde vitale belang: de overbesteding van voedselarme natuurgebiedjes door stikstof uit de lucht in Nederland die nu maatschappelijk belangrijk wordt gevonden was geen issue in de periode dat er nog grote (gezondheid bedreigende) grond-, water en luchtverontreiniging plaatsvond. Interessant is ook dat de stikstof een hoog crisisgehalte heeft omdat politiek besloten is dat de oplossing gezocht moet worden in zogenaamd bronbeleid in plaats van effectbeleid, d.w.z. dat maatregelen in het bedreigde natuurgebied niet voldoende zijn.

4 Pieterman 2020.

5 Allen 2021.

6 McKie and Richardson 2003.

7 Helsloot 2019.

8 Zie bijvoorbeeld: Quarantelli (ed.) 1998.

Ontwikkeling crises

De lange lijn in crisisontwikkeling lijkt duidelijk. Het is er een waarbij we in een steeds veiliger samenleving steeds sneller een bedreiging als crisis beschouwen. Er lijkt ook geen reden om te veronderstellen dat dit de aankomende jaren verandert.

Het afgelopen decennium is er daarnaast in de wetenschap steeds meer aandacht voor 'grensoverschrijdende' crises. Arjen Boin is een bekende vertegenwoordiger van de stroming van crisisonderzoekers die denkt dat de globalisering leidt tot een snellere internationalisering van crises.⁹

Interessant is dat het subjectiviteitsrealisme hier zo dominant is dat er bij veel beleidsmakers en zelfs wetenschappers geen twijfel meer lijkt dat het aantal en de omvang van crises ook objectief zullen toenemen. Enige onderbouwing hiervoor ontbreekt in de objectiviteitsidealistische literatuur, die er consequent op wijst dat de samenleving wereldwijd veiliger wordt als het gaat om objectieve kentallen als verwachte gezonde levensjaren, aantal mensen dat bij een ramp omkomt en dergelijke.¹⁰ Tot op heden is die vooruitgang min of meer gelijkmatig continu, zelfs tijdens de financiële crisis van 2008-2011.

Ook een aspect voor de kosten-batenanalyse van het gevoerde coronabeleid

Er bestaan veel zorgen bij alle internationale organisaties en veel wetenschappers dat de effecten van lockdowns om het coronavirus te beheersen samen met de financiële klap die vooral ontwikkelingslanden hebben gekregen, zullen leiden tot een grote stap terug in de tijd in de strijd tegen infectieziekten en honger, die veel meer slachtoffers zullen maken dan corona zelf. Een prototypische uitspraak is bijvoorbeeld deze van Pedro Alonso, directeur van het malariaprogramma van de WHO: "COVID-19 risks derailing all our efforts and taking us back to where we were 20 years ago".¹¹ Tot op heden zijn er echter geen wetenschappelijke studies verschenen die dit effect onomstotelijk voor infectieziekten (wel voor honger) aantonen.¹² Misschien mogen we hopen dat ook nu de vooruitgang robuuster blijkt dan gevreesd.

Ontwikkeling crisisbeheersing

Een bekende internationale lijn in de ontwikkeling van crisisbeheersing is dat:

- Crises leiden tot een beleidsmatige centralisatiereflex die zichtbaar is op twee gebieden. In de eerste plaats worden nieuwe noodbevoegdheden bedacht die per definitie aan de reguliere checks-and-balances van het openbaar bestuur en de (democratische) rechten van de samenleving voorbijgaan. In de tweede plaats worden centrale coördinerende organisatiestructuren ingericht.
- Als er na enige tijd weer ruimte is voor een bredere afweging, dan wordt die centralisatiereflex in het algemeen 'on hold' gezet en regelmatig zelfs weer teruggedraaid.
- Overigens blijkt bij elke werkelijke crisis dan weer dat nationale sturing beperkt behulpzaam is vanwege de grote afstand van centrale beslissers tot de uitvoering. In het algemeen leidt dit al tijdens de crisis tot feitelijke decentralisatie van de crisisbeheersing.¹³

9 Boin 2019.

10 Zie bijvoorbeeld Pinker 2019.

11 Mandavilli 2020.

12 Een voorbeeld is de recente *Comment in The Lancet* over HIV: "That we missed the UNAIDS 2020 HIV targets is now well known. The COVID-19 pandemic has most likely further derailed our efforts and additionally put the attainment of the 2030 goals at risk." De gekozen bewoordingen lijken iets sterk omdat de 'feiten' op modellering zijn gebaseerd, niet op verzamelde data. (Bekker and Beyrer 2021).

13 Zie bijvoorbeeld Rosenthal et al. 2001.

Als illustratie: de omgang met de terrorismecrisis van het begin van de eenentwintigste eeuw

In Nederland is de genoemde lijn in de ontwikkeling van crisisbeheersing zichtbaar rondom de terrorismecrisis die vooral aan het begin van de eenentwintigste eeuw als crisis werd ervaren. Op het gebied van terrorismebestrijding zijn de nationale bevoegdheden na de terroristische aanslagen van 9-11, Theo van Gogh en Pim Fortuyn sterk toegenomen, ten koste van de lokale bevoegdheden door bijvoorbeeld aanpassing van artikel 16 Politiewet in 2006 (Stb. 2006 560) die de minister van Justitie en Veiligheid de betrokken burgemeesters laat overrulen “met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving” (lid 2). Een wetsvoorstel uit 2005 om de minister van Justitie en Veiligheid in het geval van terrorisme ook een wettelijk noodbevoegdheid te geven om alle andere ministers te overrulen, is uiteindelijk in 2012 na onder andere kritisch advies van de Raad van State in getrokken (Stct. 2012 22476). De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn nog niet ingezet en nieuwe centrale sturingsstructuren zoals de NSGBO van de politie hebben nog geen positieve evaluaties gehad. In de praktijk van bijvoorbeeld de poging tot het gijzelen van het NOS-journaal door Tarik Z in 2015 en de tramaanslag in Utrecht in 2019 vond de crisisbesluitvorming geheel decentraal plaats.

Internationale crises leiden ook tot dezelfde centralisatiereflex op internationaal niveau. Er ontstaan initiatieven om noodbevoegdheden op bijvoorbeeld EU-niveau te beleggen en nieuwe coördinerende internationale structuren. Voor terrorisme is dat bijvoorbeeld sinds 2016 het Europees Centrum voor terrorismebestrijding. Van belang is om te benoemen dat, ook internationaal, de angst voor de *millenniumbug* aanleiding was om het instrument van de nationale risicoanalyse te ontwikkelen. In Nederland wordt daarom ongeveer jaarlijks een ‘risicoanalyse nationale veiligheid’ uitgebracht waarin meest dreigende crises worden beschreven. Er bestaat veel wetenschappelijke discussie over de methode en waarde van zulke nationale risicoanalyses.

De zichtbaarheid en betekenis van het voorgaande voor pandemieën zoals corona

In Nederland heeft de gepercipieerde dreiging van een aanslag met het pokkenvirus in 2003 geleid tot nieuwe noodbevoegdheden van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in het van oudsher decentrale infectieziektebestrijdingsstelsel. Tijdens de Mexicaanse griep zijn deze bevoegdheden wel formeel geactiveerd door aanwijzing van H1N1 als A-ziekte, maar niet daadwerkelijk ingezet. Een van de redenen was de terughoudendheid om als rijksoverheid ook de kosten voor de uitvoering van noodbeslissingen te moeten dragen. Een andere reden dat er op ministerieel niveau ook aarzeling bestond om grondrechten op te geven, waaronder het recht op onderwijs.¹⁴ Opvallend is, ook internationaal, dat tijdens de COVID-19-crisis wel ruimhartig gebruik is gemaakt van de bestaande en acuut nieuw ingevoerde noodbevoegdheden. De COVID-19-crisis is in dit opzicht een trendbreuk. Van terughoudendheid om kosten te maken of in grondrechten te treden, lijkt het afgelopen jaar geen sprake. De COVID-19-crisis lijkt geen trendbreuk als het gaat om de problematische effectiviteit van landelijke sturing op de uitvoering, hoewel natuurlijk de evaluaties die hier in detail op ingaan de aankomende jaren nog zullen uitkomen. Internationaal hebben de eerdere infectieziektecrises geleid tot het oprichten van het European Centre for Disease Prevention and Control, dat tot op heden geen rol van betekenis heeft kunnen spelen. Het is daarmee de vraag of in de nabije toekomst nu een werkelijke trendbreuk is ingezet waarbij centrale crisisbevoegdheden steeds vaker zullen worden ingezet of dat in de terugblik zal blijken dat dit een unieke crisis was waarin de combinatie van een hoge crisisperceptie en grote welvaart tot een consensus in het politiek-mediale complex leidde dat ‘COVID-19-veiligheid boven alles mocht gaan’. Daarmee is een van de belangrijkste beleidsopgaven voor de eerste paar jaar om tot een goede duiding te komen van de COVID-19-crisisbesluitvorming. Die duiding zou idealiter eerst plaatsvinden voordat er klassiek reflexmatig tot verdere centralisatie van de crisisbesluitvorming wordt besloten. Vanuit objectiviteitsidealisme geredeneerd vraagt dat om een brede beschouwing van alle getroffen maatschappelijke waarden.

¹⁴ Berenschot 2011.

Literatuur

- Allen, Douglas W. (2021) *Covid Lockdown Cost/Benefits: A Critical Assessment of the Literature*. Burnaby, Canada: Simon Fraser University, Department of Economics.
- Bekker, Linda-Gail and Chris Beyrer (2021) 'Africa and AIDS: still much work to be done', *The Lancet HIV* 8, no.6: E315-E316.
- Berenschot (2011) *Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1)* 2011.
- Boin, Arjen (2019) 'The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead'. *Journal of Crisis and Contingencies Management* 27, no.1: 94-99.
- Hart, Paul 't (1993) 'Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management', *Journal of Crisis and Contingencies Management* 1, no.1: 36-50.
- Helsloot, Ira (2019) 'Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig te verantwoorden?', *Bestuurskunde* 27, no.1: 21-31.
- Mandavilli, Apoorva 'The Biggest Monster' Is Spreading. And It's Not the Coronavirus', *New York Times*, 3 August 2020.
- McKie, John and Jeff Richardson (2003) 'The Rule of Rescue', *Social Science & Medicine* 56, no.12: 2407-2419.
- Pieterman, Roel (2020) 'Coronapandemie 2020: een kritisch perspectief', *Recht der Werkelijkheid* 41, no.3: 73-90.
- Pinker, Steven (2019) *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*, London: Penguin.
- Rosenthal, Uriel, Arjen Boin and Louise Comfort (2001) *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*, C.C. Thomas.
- Sunstein, Cass (2020) 'The cognitive bias that makes us panic about coronavirus', *Bloomberg Opinion*, 28 Februari, 2020.
- Quarantelli, Enrico, ed. (1998) *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*, London: Routledge.