



DE CORONAPANDEMIE ALS SPIEGEL

HET LEREND VERMOGEN VAN DE NEDERLANDSE
OVERHEID TIJDENS DE CORONAPANDEMIE

Anne-Fleur Karssing MSc

Supervisors:

Prof. dr. René Torenvlied, Universiteit Twente
Dr. Guus Meershoek, Universiteit Twente

6 juli 2023

Aantal woorden: 22.707

Submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Science
program Public Administration, University of Twente.

UNIVERSITY OF TWENTE.

Abstract

Deze scriptie beoogt inzicht te geven in het vermogen van de Nederlandse overheid om te leren van haar crisisaanpak tijdens en na een crisis. Het onderzoek bestaat uit een enkele casusanalyse, waarbinnen er door middel van Process Tracing is onderzocht in hoeverre de rijksoverheid wat betreft de besluitvorming rondom het invoeren van schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel tijdens de tweede fase van de Coronapandemie opvolging gegeven heeft aan aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en leerzame ervaringen vanuit de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbevelingen en leerzame ervaringen rondom schoolsluiting zijn hiervoor in kaart gebracht, samen met de besluitvorming rondom schoolsluiting en de achterliggende argumentatie tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. Daarnaast is er onderzocht in hoeverre de mate en wijze van opvolging beïnvloed is door de aanwezigheid van externe druk (politieke, technocratische- en maatschappelijke druk) en kenmerken van aanbevelingen en leerzame ervaringen (type formulering en toepasbaarheid van de aanbeveling binnen de huidige crisissituatie). Vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie zijn er tien aanbevelingen en leerzame ervaringen bruikbaar gevonden over de besluitvorming rondom schoolsluiting. Bij de aanbevelingen die niet zijn opgevolgd werd de aanwezigheid van politieke druk bevonden. Bij de aanbevelingen en leerzame ervaringen die wel zijn opgevolgd werd de aanwezigheid van technocratische druk bevonden. Er wordt geconcludeerd dat het kabinet in haar besluitvorming stelselmatig het perspectief van infectieziektebestrijding hanteert als basis voor de crisisaanpak tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, waarbij het kabinet zich voornamelijk heeft laten adviseren door het OMT. Bij een volgende infectieziektecrisis moet het kabinet zorgdragen dat het besluitvormingsproces op korte termijn ingericht is vanuit het volksgezondheidsperspectief en het indammen van de infectieziekte, maar dat ook het lange termijnperspectief vanuit de effecten over het instellen van verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen terugkomt in de besluitvorming. Daarnaast moet het kabinet zorgdragen dat het niet alleen het, zwaar op infectieziektebestrijding gefocuste, OMT-advies opvolgt maar ook expertadviezen vanuit andere perspectieven meeweegt en terug laat komen binnen de besluitvorming.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
<i>Onderzoeksvragen</i>	<i>5</i>
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	7
2.1 <i>Leren na crises</i>	<i>7</i>
Crises als leerkatalysators.....	7
Soorten leren na crises.....	7
Inter- en intracrisis leren.....	8
2.2 <i>De rol van aanbevelingen en leerzame ervaringen</i>	<i>8</i>
De aanwezigheid van aanbevelingen in geleerde lessen documenten	8
Onderzoek rapportages als fantasie documenten.....	9
2.3 <i>Crisisbesluitvorming en het opvolgen van aanbevelingen</i>	<i>10</i>
De aanwezigheid van externe druk.....	10
Kenmerken van aanbevelingen en leerzame ervaringen.....	11
Hoofdstuk 3: Onderzoeksonwerp en methoden	13
3.1 <i>Algehele onderzoeksopzet.....</i>	<i>13</i>
3.2 <i>Casus selectie.....</i>	<i>14</i>
3.3 <i>Enkele casus analyse als methodiek.....</i>	<i>14</i>
Hoofdstuk 4: Leren van de Nieuwe Influenzapandemie	16
4.1 <i>Besluitvorming over een mogelijke schoolsluiting</i>	<i>16</i>
4.2 <i>Aanbevelingen van Berenschot.....</i>	<i>19</i>
Hoofdstuk 5: Leren van de eerste fase van de Coronapandemie (januari – augustus 2020)	22
5.1 <i>Besluitvorming over schoolsluiting</i>	<i>22</i>
5.2 <i>Leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie.....</i>	<i>30</i>
Hoofdstuk 6: Besluitvorming tijdens tweede fase Coronapandemie (september 2020 tot juli 2021)	35
6.1 <i>Besluitvorming rondom schoolsluiting.....</i>	<i>35</i>
Hoofdstuk 7: Leren van aanbevelingen en leerzame ervaringen	47
7.1 <i>Aanbevelingen en leerzame ervaringen waaruit geleerd is</i>	<i>49</i>
7.2 <i>Aanbevelingen en leerzame ervaringen waaruit geen lering is getrokken</i>	<i>52</i>
7.3 <i>Hoe kan de mate en wijze van opvolging worden verklaard?</i>	<i>55</i>
7.4 <i>Discussie over het lerend vermogen van de Nederlandse overheid.....</i>	<i>56</i>
Hoofdstuk 8: Conclusie over de mate en wijze van opvolging.....	58
8.1 <i>Conclusie van het uitgevoerde onderzoek</i>	<i>58</i>
8.2 <i>Betrouwbaarheid en validiteit van het uitgevoerde onderzoek.....</i>	<i>60</i>
8.3 <i>Aanbevelingen voor verder onderzoek</i>	<i>61</i>
Referentielijst	62
Appendix.....	70

Hoofdstuk 1: Inleiding

“Tijdens de Nieuwe Influenza pandemie in 2009 in Nederland was de opschaling snel en adequaat, waarbij de reguliere en sommige van ‘griep-specifieke’ en professionele maatregelen soepel in werking werden gesteld. Dit geeft vertrouwen voor het geval er de volgende keer een werkelijk gevaarlijke infectieziekte uitbraak plaatsvindt (Berenschot, 2011, p. 207).”

Het tegendeel is echter bewezen. De Coronapandemie heeft geleid tot een langdurige crisis op zowel nationaal als internationaal niveau ¹. Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV & Onderzoeksraad) breidde deze gezondheidscrisis zich snel uit tot een brede maatschappelijke crisis (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1, 2022, p. 7) ². Aan het begin van de crisis werd duidelijk dat Nederland nog geen directe ervaring heeft met landelijke, ontwrichtende infectieziektecrises maar vooral voorbereid was op relatief kleinschalige infectieziekte-uitbraken met gevolgen beperkt tot bepaalde sectoren zoals de gezondheidszorg (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1, 2022, p. 7) ³. De complexiteit van de Coronapandemie vereiste echter een multidisciplinaire aanpak vanuit de Nederlandse overheid met een breed palet aan maatregelen. Om de verspreiding van het virus te voorkomen heeft de Nederlandse overheid tijdens de Coronapandemie meerdere malen besloten tot het instellen van verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen om de verspreiding van het virus te voorkomen, zoals het verbieden van evenementen, het sluiten van horeca en winkels, en het sluiten van het primair en voortgezet onderwijs (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1, 2022). Het instellen van de vrijheidsbeperkende maatregelen heeft grote impact gehad op de samenleving en hebben geleid tot maatschappelijke discussies over de proportionaliteit en effectiviteit van deze maatregelen (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1 & 2, 2022).

Door de aard en de omvang van de Coronapandemie en de grote sociaaleconomische impact van het instellen van de vrijheidsbeperkende maatregelen op de samenleving, ontstond de behoefte naar een evaluatie over de algehele afhandeling van de crisis door de Nederlandse overheid en de crisisbesluitvorming rondom de totstandkoming vrijheidsbeperkende maatregelen en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt. Naar aanleiding van deze behoefte heeft de Onderzoeksraad onderzoek gedaan naar de crisisaanpak van de Nederlandse overheid met als doel het creëren van inzicht en de impact van een soortgelijke crisis te beperken. Naar aanleiding van het onderzoek zijn er twee deelrapporten uitgebracht waarin alle mogelijke lessen over de crisisaanpak in kaart zijn gebracht⁴. Op basis hiervan zijn er aanbevelingen

¹ Het concept “crisis” wordt binnen de context van deze scriptie gedefinieerd als een situatie waarin een gemeenschap van mensen wordt blootgesteld aan een ernstige bedreiging voor haar basisstructuren of fundamentele waarden en normen, die onder veel tijdsdruk en onzekerheden cruciale beslissingen vereist (Deverell, 2009, p. 180). Binnen de context van deze scriptie wordt Nederland gezien als desbetreffende gemeenschap van mensen dat wordt blootgesteld aan de twee fases van de Coronapandemie. Ondanks de grote impact van de crisis kan deze ook gezien worden als een kans voor overheden om te leren, waarin onderzoek rapportages met geformuleerde aanbevelingen over hoe de overheid de besluitvorming rondom de crisisaanpak kan herzien een belangrijke rol spelen (Kingdon, 2013; Birkland, 2009).

² OvV rapport deel 1:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/6/1/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf

³ OvV rapport deel 1:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/6/1/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf

⁴ Deelrapport 1: Periode: tot september 2020. Startdatum onderzoek: 07.05.2020. Publicatiedatum rapport: 16.02.2022

geformuleerd over de besluitvorming rondom de crisisaanpak zodat de Nederlandse overheid ervan kan leren en de impact van een volgende infectieziekte crisis beperkt kan blijven (Onderzoeksraad voor de Veiligheid deel 1, 2022) ⁵.

De Onderzoeksraad concludeert echter in haar tweede evaluatierapport dat het onvoldoende delen en borgen van lessen en ervaringen tussen organisaties uit verschillende sectoren, en het niet meerjarig vasthouden van opgedane lessen vanuit aanbevelingen punten van grote zorg zijn (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 2, 2022, p. 284) ⁶. Ondanks dat een dergelijke pandemie op dezelfde schaal als de Coronapandemie nog nooit is voorgekomen in Nederland, zijn er problemen en lessen die de Onderzoeksraad waarneemt en aanbevelingen die worden geformuleerd naar aanleiding van nationale crisisaanpak tijdens de Coronapandemie, ook waar te nemen in de evaluatie van de Nieuwe influenzapandemie in 2009 (Lakerveld & Wolbers, 2020, p. 56) ⁷. Deze observaties leiden tot vraagtekens over het lerend vermogen van de Nederlandse overheid om aanbevelingen door te laten werken in een herziende crisisaanpak. Om meer inzicht te krijgen in het lerend vermogen van de Nederlandse overheid wordt er onderzocht in hoeverre de Nederlandse overheid tijdens de Coronapandemie opvolging gegeven heeft aan eerder geformuleerde aanbevelingen en hoe de mate en wijze van opvolging verklaard kan worden. Het ‘leren’ wordt hierbij op twee verschillende manieren onderscheiden. Ten eerste wordt leren gezien als het opvolgen van aanbevelingen. Ten tweede is leren zichtbaar in de veranderingen van handelen op grond van leerzame ervaringen. Om te onderzoeken in hoeverre er geleerd is binnen het besluitvormingsproces wordt er daarom gekeken naar de mate en wijze van opvolging van aanbevelingen en leerzame ervaringen.

Als belangrijk onderdeel van de crisisaanpak van de rijksoverheid wordt er gekeken naar de besluitvorming rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Onder het concept ‘**besluitvorming**’ valt binnen de context van deze scriptie een daadwerkelijk besluit en de achterliggende argumentatie over het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen, het verlengen ervan, en het opheffen van de vrijheidsbeperkende maatregel. Deze argumentatie kan rechtstreeks door het kabinet gecommuniceerd zijn tijdens de coronacrisis tijdens bijvoorbeeld een persconferentie, maar kan ook indirect duidelijk worden aan de hand van bijvoorbeeld Kamervragen. Binnen de crisisbesluitvorming is het van belang welke partijen er betrokken zijn geweest bij de daadwerkelijke besluitvorming, het kabinet kan hierbij de argumentatie achter een besluit gebaseerd hebben op eigen kennis en kunde, maar kan deze ook baseren op, of direct overgenomen hebben van, adviezen van experts. Onder het concept ‘**vrijheidsbeperkende maatregelen**’ wordt de schoolsluiting in het primair en voortgezet onderwijs als ingestelde vrijheidsbeperkende maatregel verstaan als casus over de crisisbesluitvorming. De enorme sociale-en maatschappelijke impact van het besluiten tot deze maatregel is de voornaamste beweegreden geweest tot het selecteren van deze casus, en zal verder worden toegelicht in de methodiek sectie van deze scriptie. Onder het concept ‘**aanbevelingen**’ vallen de daadwerkelijk direct geformuleerde aanbevelingen die opgesteld zijn aan de hand van de officiële onderzoeksrapporten over de crisisbesluitvorming van het kabinet, maar ook de leerzame ervaringen die opgedaan zijn rondom het besluitvormingsproces als onderdeel van de crisisaanpak tijdens eerdere pandemieën. Deze

Deelrapport 2. Periode: september 2020 - juli 2021. Startdatum onderzoek: 20.04.2021. Publicatiedatum rapport: 12.10.2022

⁵ De OvV heeft twee rapporten uitgebracht waarin de aanpak van de coronacrisis in de periodes januari 2020 tot september 2020, en september 2020 tot juli 2021 centraal staan.

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/10/12/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf

⁶ OvV rapport deel 2:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/10/12/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf

⁷ Infectieziekten Bulletin Jaargang 14 nummer 8. <https://www.rivm.nl/documenten/jaargang-14-nummer-8>

leerzame ervaringen worden onderscheiden met behulp van het eerste deelrapport van de Onderzoeksraad, uitgebracht in 2022.

Binnen de context van deze scriptie wordt gekeken naar de mate en wijze waarop de Nederlandse overheid de aanbevelingen die zijn geformuleerd vanuit de Nieuwe Influenzapandemie, en de leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie heeft laten doorwerken bij de besluitvorming rondom het invoeren van de schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel tijdens de tweede fase van de Coronapandemie.

Na het in kaart brengen van de geformuleerde aanbevelingen en de leerzame ervaringen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie over de besluitvorming rondom de crisisaanpak wat betreft het sluiten van scholen als vrijheidsbeperkende maatregel, wordt er binnen het analysekader onderzocht in hoeverre de overheid hieraan opvolging gegeven heeft. Er wordt hierbij gekeken naar de besluitvorming rondom schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie en in hoeverre de aanbevelingen en leerzame ervaringen hierin zijn doorgewerkt. Aan de hand van het theoretische kader worden er mogelijke verklaringen geschetst over welke factoren van invloed kunnen zijn op het vermogen van de overheid om opvolging te geven aan aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens een nieuwe crisissituatie.

Er is echter nog weinig bekend over de invloed externe druk en de precieze formulering van aanbeveling op de mate en wijze van opvolging door de overheid (Broekema, 2018). Deze scriptie beoogt een academische bijdrage te leveren aan de verklaring achter de mate en wijze van opvolging van aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens een crisissituatie. Er wordt hierbij onderzocht of de aanwezigheid van externe druk van invloed kan zijn op de mate van wijziging van opvolging. Daarnaast wordt er gekeken of het type formulering en de toepasbaarheid van de aanbevelingen en leerzame ervaringen van invloed kunnen zijn op de mate en wijze van opvolging. Dit onderzoek is van maatschappelijke relevantie door onder andere de grote impact die de schoolsluiting heeft gehad op de mentale en fysieke gezondheid van kinderen en jongeren.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

In hoeverre heeft de rijksoverheid wat betreft de besluitvorming rondom het invoeren van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie opvolging gegeven aan de aanbevelingen geformuleerd vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en het doorwerken van leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie, en hoe kan de mate en wijze van opvolging worden verklaard?

Deelvraag 1:

Welke aanbevelingen en leerzame ervaringen zijn er geformuleerd wat betreft de besluitvorming rondom het invoeren van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie, en op welke bevindingen en conclusies zijn deze gebaseerd?

Deelvraag 2:

Welke besluiten heeft de rijksoverheid genomen wat betreft het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, en hoe verliep de besluitvorming op rijksniveau?

Deelvraag 3:

In hoeverre sluit de besluitvorming op rijksniveau rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie aan op (argumentatie vanuit) aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie?

Deelvraag 4:

Hoe kan de mate en wijze van opvolging door de rijksoverheid van aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit het verloop van het besluitvormingsproces rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen worden verklaard?

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Leren na crises

Crises als leerkatalysators

Leren wordt binnen de context van deze scriptie onderscheiden als het opvolgen van aanbevelingen en als de veranderingen van handelen op grond van leerzame ervaringen. Volgens de literatuur wordt er geleerd wanneer er een mismatch is tussen de vooraf gestelde verwachtingen en de achteraf behaalde resultaten, en dit verschil vervolgens wordt opgemerkt en gecorrigeerd wordt (Argyris & Schön, 1978; Moynihan, 2009). Crises bieden daarom kansen voor beleidsverandering, en fungeren als katalysators voor verandering- en leerkansen (Kindon, 2013; Birkland, 2009). Leerkansen ontstaan omdat crises extreme gebeurtenissen zijn die veel meer aandacht krijgen dan routinegebeurtenissen (Birkland, 2009, p. 148). Hierdoor bieden ze de mogelijkheid tot een nauwkeurige analyse van wat er gebeurde voorafgaand aan de crisis, tijdens de acute fase van de crisis en tijdens de herstelperiode (Birkland, 2009, p. 148). Een ramp of crisis kan hierdoor gezien worden als een zogeheten ‘focusing event’ dat kan zorgen voor beleidsverandering, omdat het de aandacht van beleidsmakers richt op een specifiek probleem (Kingdon, 2013). Grote rampen of crisissen leiden eerder tot beleidsverandering dan kleinere gebeurtenissen (Birkland, 2009). Door aandacht te vestigen op specifieke gebeurtenissen kunnen ‘focusing events’ een zogeheten ‘venster van mogelijkheden’ creëren voor beleidsveranderingen. Dit venster van mogelijkheden kan leiden tot een onmiddellijke beleidsverandering, een beter begrip van de sociale of natuurlijke krachten die leiden tot een ramp, of biedt de gelegenheid voor besluitvormers om te leren hoe ze tijdens een crisis de beleids- of politieke belangen kunnen verdedigen (Kingdon, 2013). Op basis van deze theorie wordt er gesteld dat besluitvormers na een crisis op drie verschillende vlakken kunnen leren. Na een crisis kan er sprake zijn van leren door het aanpassen van wet- en regelgeving, leren door het uitvoeren van onderzoek, en leren door het aanpassen uitvoeringspraktijk.

Soorten leren na crises

Om de geleerde lessen en ervaringen na een crisis te borgen en om deze te laten doorwerken als herziende aanpak van de crisisbesluitvorming is het van belang dat overheden ook in staat zijn om nieuwe kennis en inzichten om te zetten naar lessen en er vervolgens op te kunnen acteren. Er zijn verschillende vormen waarop besluitvormers de nieuwe kennis en inzichten die opgedaan zijn over de drie bovenstaande vlakken tijdens en na een crisis kan toepassen. De literatuur identificeert hiervoor drie verschillende vormen van leren die overheden kunnen toepassen na een crisis: beleidsleren, politiek leren, en sociaal leren (Bennett & Howlett, 1992; May, 1992; Birkland, 2009; Sabatier 1988; Hall, 1988; Hecl, 1974). Afhankelijk van de aard van een crisis en de precieze crisisaanpak kan er voor een specifieke vorm gekozen worden, waarbij de verschillende vormen van leren elkaar ook kunnen overlappen (Birkland, 2009; Bennett & Howlett, 1992). Er wordt binnen de context van deze scriptie voornamelijk geconcentreerd op beleidsleren en politiek leren. Sociaal leren wordt gezien als onderdeel van het reguliere beleidsveranderingsproces, waardoor het minder toepasselijk is in de context van crisisbesluitvorming (Bennett & Howlett, 1992, p. 277) ⁸.

⁸ Sociaal leren omvat het leren over beleid met als doel het begrijpen van de bredere sociale en politieke context van het probleem en het creëren van draagvlak voor verandering (Birkland, 2009, p. 147). Hierdoor wordt sociaal leren gezien als een normaal onderdeel van het proces van beleidsvorming waarbij beleidsmakers proberen te begrijpen waarom bepaalde initiatieven succesvol waren terwijl andere mislukten (Hall, 1988). Bij het sociaal leren worden belanghebbenden ook betrokken, omdat overheden hierbij nieuwe kennis opdoen door in gesprek te gaan met belanghebbenden zoals burgers, belangenorganisaties en experts (May, 1992).

Beleidsleren omvat het leren over de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten die op problemen worden toegepast en verwijst naar relatief blijvende veranderingen in gedrag die voortkomen uit ervaring, en die betrekking hebben op het behalen of veranderen van beleidsdoelstellingen (Sabatier, 1988; Birkland, 2009). Het is dan ook gericht op het verbeteren van het beleid en uitvoeringspraktijken van de overheid en kan na een crisis leiden tot concrete veranderingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk. Binnen het beleidsleren wordt de vergaarde kennis over beleid en de probleemparemeters en de factoren die daarop van invloed zijn continu teruggekoppeld naar het beleidsproces (Birkland, 2009, p. 147; Sabatier, 1988, p. 133). Overheden kunnen op basis van de nieuw verkregen informatie en deze zogeheten ‘feedbackloops’ tijdens crises concrete aanpassingen maken in hun beleid en uitvoeringspraktijken. Door de focus op het aanpakken van probleemfactoren tijdens een crisis wordt beleidsleren gezien als een pragmatische aanpak, wat gezien wordt als een wenselijk resultaat na een ramp of crises (May, 1992; Birkland, 2009).

In tegenstelling tot het beleidsleren waarbij men zich bewust is van het proces van leren, wordt politiek leren gezien als een minder bewust proces dat vaak optreedt als een reactie van de overheid op een maatschappelijke stimulans zoals een crisis (Hecló, 1974, p. 306). Politiek leren wordt daarom beschouwd als een activiteit die als reactie op veranderingen in externe beleidsomgevingen wordt ondernomen door beleidsmakers (Hecló, 1974; Bennett & Howlett, 1992). De verandering is nodig omdat naarmate de omgeving verandert, beleidsmakers zich moeten aanpassen om te voorkomen dat hun beleid faalt. Om ervoor te zorgen dat het beleid nog passend is binnen de veranderende omgeving, moeten overheden hun tactieken en strategieën aanpassen om politieke steun te krijgen voor deze veranderingen (Birkland, 2009, p. 147). Hierdoor kan het politiek leren ook leiden tot verandering in politieke prioriteiten (May, 1992).

Inter- en intracrisis leren

Binnen de context van deze scriptie wordt er gekeken naar het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie naar aanleiding van de geformuleerde aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie. Dit betekent dat er sprake is van inter- en intracrisis leren, met de voornaamste focus op intracrisis leren gezien de similariteit van crisisaanpak en ingestelde maatregelen tussen beide fases van de Coronapandemie. Inter-crisis leren wordt gedefinieerd als het leren van de ene crisis en aanbrengen van veranderingen ter voorbereiding op een andere crisis (Deverell, 2009, p. 182). Intracrisis leren verwijst naar het leren dat gericht is op het verbeteren van de respons tijdens een enkele crisisperiode die gekenmerkt wordt door tijdsdruk en onzekerheid, en eisen vanuit de samenleving voor snelle reacties en het instellen van maatregelen (Deverell, 2009, p. 182-183). Bij inter-crisis leren wordt er vaak geleerd vanuit een commissierapport met zorgvuldig verzamelde en onderzochte relevante informatie. Op basis van deze bevindingen en informatie worden er gerichte aanbevelingen gedaan gericht op besluitvormers over welke beslissingen ze in eenzelfde soort situatie moeten nemen, of over welk beleid moet worden geïmplementeerd (Moynihan, 2009, p. 192). De acute crisiskenmerken bij intracrisis leren maken dit type leren moeilijker dan inter-crisis leren (Moynihan, 2009, p. 191).

2.2 De rol van aanbevelingen en leerzame ervaringen

De aanwezigheid van aanbevelingen in geleerde lessen documenten

Na een crisis wordt de besluitvorming rondom de crisisaanpak van de overheid tijdens een crisis vaak onderzocht. Op basis van dat onderzoek worden er vervolgens onderzoeksrapporten opgesteld waarin de grootste verbeterpunten over de crisisaanpak van de overheid beschreven worden (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1 & 2, 2022; Birkland,

2009). Om de overheid handvatten te bieden om de crisisaanpak te verbeteren worden er vanuit onderzoeksrapporten aanbevelingen geformuleerd (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1 & 2, 2022). Daarnaast kunnen er op basis van de observaties van de crisisaanpak van de overheid leerzame ervaringen gededuceerd worden waarnaar gehandeld kan worden tijdens een nieuwe crisis. De aanbevelingen en leerzame ervaringen zijn de belangrijke instrumenten voor besluitvormers om tijdens een volgende crisis aanpassingen door te voeren in hun besluitvorming, zodat de impact geminimaliseerd kan worden (Bennett & Howlett, 1992). De rijksoverheid dient lering te trekken uit haar crisisaanpak door de aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens een nieuwe crisis in de besluitvorming mee te nemen en toe te passen (Bennett & Howlett, 1992). Onderzoek rapportages zijn essentieel voor de manier waarop de overheid feedback krijgt op de besluitvorming rondom de crisisaanpak (Bennett & Howlett, 1992). Binnen het opstellen van deze onderzoeksrapporten wordt er gefocust op het opdoen van nieuwe inzichten en kennis (Deverell, 2009). Ook wordt de focus gelegd op concrete veranderingen en acties die plaats hadden kunnen vinden aan de hand van aanbevelingen en leerzame ervaringen (Deverell, 2009, p. 180-181). De aanbevelingen worden vervolgens door de onderzoeksinstantie geformuleerd op basis van deze nieuwe informatie en kennis (Birkland, 2009). Deverell (2009) stelt dat aanbevelingen en leerzame ervaringen als opgevolgd worden beschouwd wanneer deze leiden tot verandering in gedrag in de besluitvorming tijdens een nieuwe crisis.

Aanbevelingen en leerzame ervaringen spelen een belangrijke rol voor besluitvormers in het borgen van de belangrijkste lessen rondom de crisisaanpak (Elliott, 2009). In het geval van een nieuwe, gelijksoortige, crisis kunnen besluitvormers aan de hand van aanbevelingen en leerzame ervaringen de crisisaanpak bijstellen (Birkland, 2009). Door onderzoek te doen naar in hoeverre de aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit de onderzoeksrapporten over de besluitvorming rondom de crisisaanpak doorgewerkt hebben in de herziening van de crisisaanpak tijdens een nieuwe crisis kan er getoetst worden of de overheid lessen geleerd heeft van haar grootste leerpunten.

Onderzoek rapportages als fantasie documenten

Het is cruciaal om lering te trekken uit de besluitvorming rondom de crisisaanpak na een crisis om de gevolgen van een volgende crisis te minimaliseren (Birkland, 2009; Broekema, 2018). De aanbevelingen en leerzame ervaringen die worden geformuleerd als onderdeel van opgestelde onderzoeksrapportages zijn de belangrijke instrumenten voor de overheid om te kunnen leren en aanpassingen te maken in de besluitvorming rondom de crisisaanpak.

Er kan echter ook worden gesteld dat onderzoek rapportages waaruit aanbevelingen en leerzame ervaringen worden geformuleerd niet veel meer zijn dan ‘fantasy-documents’ die puur voor retorische doeleinden worden opgesteld (Birkland, 2009, p. 146.) Birkland (2009) stelt dat deze documenten vaak een ideale situatie beschrijven, waarin het beleid van de organisatie goed en zonder problemen werkt. Door zich te richten op deze fantasieën, kunnen organisaties de problemen in hun beleid over het hoofd zien en zichzelf blijven rechtvaardigen. Vanuit dit perspectief zijn overheden voornamelijk geïnteresseerd in het verminderen van de politieke impact van de crisis en worden deze documenten gebruikt om de gekozen crisisaanpak te rechtvaardigen en te versterken (Birkland, 2009, p. 147).

Daarnaast worden onderzoeksrapportages vaak al snel na een crisis geschreven, omdat de details rondom de crisisbesluitvorming nog vers in het geheugen zit (Birkland, 2009, p. 146). Birkland (2009) stelt dat er in dit geval onvoldoende tijd is verstreken tussen de crisis en de totstandkoming van het rapport, en de eventuele latere toetsing van de geformuleerde aanbevelingen, waardoor deze documenten zich vaak richten op de publiekreacties op de crisis en de directe observaties van ambtenaren met betrekking tot de voorbereiding voor de crisis (Birkland, 2009, p. 146). Ook het gebrek aan tijd en ruimte om tijdens de crisis zelf de

crisisaanpak en de genomen maatregelen grondig te evalueren kan leiden tot een gebrek aan data om gegronde aanbevelingen te kunnen formuleren (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1 & 2, 2022).

2.3 Crisisbesluitvorming en het opvolgen van aanbevelingen

Tijdens een crisis moeten overheden in dynamische omstandigheden en onder tijdsdruk de omvang en aard van een crisis evalueren en daar een passende crisisaanpak op loslaten (Moynihan, 2009, p. 191). Na een crisis wordt er door de samenleving van de overheid verwacht dat deze lering trekt uit haar crisisaanpak om de impact van een volgende crisis te beperken (Deverell, 2009). Of dit gebeurt is wordt zichtbaar tijdens een nieuwe crisis wanneer de aanbevelingen en leerzame ervaringen doorgevoerd zijn in de crisisbesluitvorming. De realiteit leert echter dat door de unieke en onvoorspelbare aard van een crisis overheden moeite hebben met het leren van eerdere crises en het toepassen van eerder geformuleerde aanbevelingen tijdens een nieuwe crisis. Het gevolg is dat er vaak slecht of helemaal niet geleerd wordt (Broekema, p. 35 – 38; Elliott, 2009; Deverell, 2009). De getrokken lessen uit aanbevelingen worden dan niet toegepast op een nieuwe crisissituatie (Birkland, 2009). Complexe omstandigheden die horen bij een crisis, zoals chaos, stress, en gebrek aan betrouwbare informatie, zorgen ervoor dat overheden moeite hebben met het waarborgen en toepassen van deze lessen tijdens een nieuwe crisis (Broekema, 2018; Boin, 't Hart & McConnell, 2009). Binnen de context van deze scriptie zijn er twee verschillende kenmerken van het besluitvormingsproces te identificeren die de interne besluitvorming, en daarmee ook het wel of niet opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen, tijdens een crisis kunnen beïnvloeden: de aanwezigheid van **externe druk** en de **kenmerken van aanbevelingen en leerzame ervaringen**.

De aanwezigheid van externe druk

De eerste factor die het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen binnen de crisisbesluitvorming kan beïnvloeden is de aanwezigheid van **externe druk** tijdens een crisis. Binnen externe druk maak ik het onderscheid tussen *politieke druk*, *maatschappelijke druk*, en *technocratische druk*.

Politieke druk

De aanwezigheid van *politieke druk* is van invloed op de manier waarop besluitvormers beslissingen nemen (Sabatier, 1988). Tijdens een crisis moeten besluitvormers beslissingen nemen die aan dienen te sluiten binnen het bredere kader van politieke verantwoording (Moynihan, 2009). Besluitvormers proberen daarom de door hen geprefereerde beleidsmaatregelen verder te bevorderen en te verdedigen, en de schuld voor een eventueel foutief optreden te ontlopen (Boin, 't Hart & McConnell, 2009, p. 81). Ook proberen besluitvormers de schuld van zich af te schuiven op het moment dat een besluit verkeerd uitpakt, wat kan leiden tot defensiviteit, onrealistische verhalen en opportunisme (Moynihan, 2009, p. 192; Broekema, 2018, p. 23). De aanwezigheid van politieke druk zorgt ervoor dat de nadruk wordt gelegd op het behalen van korte-termijnresultaten en het vermijden van fouten tijdens de crisis zelf, in plaats van resultaten op de lange termijn (Broekema, 2018; Sabatier, 1988). Hierdoor zorgt de aanwezigheid van politieke druk ervoor dat niet alle aanbevelingen en leerzame ervaringen, over bijvoorbeeld het meewegen van lange termijn resultaten, worden meegenomen in de besluitvorming tijdens een nieuwe crisis.

Maatschappelijke druk

Ook de aanwezigheid van *maatschappelijke druk* is van invloed op de opvolging van aanbevelingen. Tijdens een crisis moeten besluitvormers beslissingen nemen onder het toezicht van de media en de samenleving (Moynihan, 2009). Tijdens een crisis wordt er zoveel maatschappelijke druk uitgeoefend op besluitvormers dat ze weinig kunnen doen om die druk te weerstaan (Boin et al., 2009). Besluitvormers ervaren maatschappelijke druk om snel tot oplossingen te komen en adequaat te reageren op de gebeurtenissen (Broekema, 2018, p. 22). Hierdoor zijn ze in de besluitvorming geneigd om de eerste actie te ondernemen die in hen opkomt en die de mate van dreiging van de crisis weerspiegelt, in plaats van het afwegen van verschillende opties binnen de besluitvorming (Moynihan, 2009, p. 192). De aanwezigheid van maatschappelijke druk kan er daarom voor zorgen dat besluitvormers teruggrijpen naar besluiten die genomen zijn tijdens eerdere crisissituaties gebaseerd op bekende routines om de problematiek in de nieuwe crisis aan te pakken (Moynihan, 2009, p. 192).

Technocratische druk

Technocratische druk kan aanwezig zijn in de crisisbesluitvorming gebaseerd op adviezen van experts. In crisissituaties hebben besluitvormers beleidsadvies en informatie van experts nodig om beslissingen te kunnen nemen (Christensen & Laegreid, 2022, p. 293). Het medische veld is een van de domeinen waar besluitvormers hun besluiten over gezondheid en veiligheid baseren op advies van experts (Lavazza & Farina, 2020, p. 2). In de context van de Coronapandemie hebben besluitvormers een beroep gedaan op verschillende medische experts om de besluitvorming tot vrijheidsbeperkende maatregelen die het meest geschikt werden geacht om de verspreiding van het Coronavirus tegen te gaan te rechtvaardigen (Lavazza & Farina, 2020, p. 2). Door de medische focus van expertise zijn deze adviezen meestal niet representatief voor de complexe aard van de crisis, omdat deze vaak verder gaat dan enkel het medische perspectief (Christensen & Laegreid, 2022, p. 294). De discrepantie die hierdoor ontstaat kan ervoor zorgen dat besluitvormers een ander soort besluit nemen dan geadviseerd is door experts (Christensen & Laegreid, 2022, p. 304). Anderzijds kunnen besluitvormers er ook bewust voor kiezen om hun besluiten te baseren op expert adviezen die in de lijn liggen van hun algemene aanpak (Lavazza & Farina, 2020, p. 5). Vanuit dit perspectief zorgt de aanwezigheid van technocratische druk er juist voor dat besluitvormers in staat gesteld worden om hun eigen verantwoordelijkheid richting de maatschappij te verlichten (Lavazza & Farina, 2020, p. 5).

Kenmerken van aanbevelingen en leerzame ervaringen

Zoals hierboven gesteld zijn aanbevelingen geformuleerd vanuit onderzoeksrapportages over de crisisbesluitvorming de belangrijkste handvatten voor besluitvormers om aanpassingen te maken in de crisisaanpak tijdens een volgende crisis (Deverell, 2009; Bennett & Howlett, 1992). Er zijn twee verschillen kenmerken te identificeren die het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens een nieuwe crisissituatie kunnen beïnvloeden: het *type formulering* en de *toepasbaarheid* van de aanbevelingen en leerzame ervaringen.

Het eerste geïdentificeerde kenmerk is het type formulering, waarbij het onderscheid gemaakt wordt tussen *brede* en *concrete formulering*. Wanneer aanbevelingen doel en focus missen zijn deze voor besluitvormers op veel verschillende wijzen te interpreteren. Dit bemoeilijkt lering trekken uit de grootste leerpunten over de crisisaanpak bemoeilijkt (Birkland, 2009, p. 146). Omdat brede formulering een groot interpretatieveld creëert voor besluitvormers, maakt dit het moeilijker om de aanbevelingen door te kunnen voeren tijdens een nieuwe crisis. In tegenstelling tot een breed geformuleerde aanbeveling zorgt een concreet geformuleerde aanbeveling met een specifiek geïdentificeerde adressant ervoor dat

besluitvormers concretere handvatten en aanknopingspunten hebben om de besluitvorming aan te passen tijdens een nieuwe crisis (Moynihan, 2009, p. 191). Echter kan een concreet geformuleerde aanbeveling er ook voor zorgen dat deze niet direct toepasbaar is op de nieuwe crisissituatie.

Het tweede kenmerk is de *toepasbaarheid* van een aanbeveling of leerzame ervaring op een nieuwe crisissituatie. Aanbevelingen worden geformuleerd binnen de context van de crisis waarbinnen de besluitvorming zich heeft afgespeeld (Broekema, 2018; Birkland 2009). Tijdens een nieuwe crisis kan het crisisverloop afwijken, waardoor er gebrek is aan betrouwbare informatie (Boin, 't Hart & McConnell, 2009). Hierdoor zijn aanbevelingen of leerzame ervaringen die geformuleerd zijn vanuit context van een eerdere crisis met andere omstandigheden, zoals een andere impact op de volksgezondheid, niet altijd direct toepasbaar op een nieuwe crisissituatie.

Hoofdstuk 3: Onderzoeksontwerp en methoden

3.1 Algehele onderzoeksopzet

De hoofdonderzoeksvraag is een empirisch verklarende vraag. Het doel is om te onderzoeken in hoeverre de rijksoverheid opvolging gegeven heeft tijdens de tweede fase van de Coronapandemie aan de eerder geformuleerde aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie. Vervolgens wordt er onderzocht hoe de mate en wijze van opvolging verklaard kan worden. De eerder geformuleerde aanbevelingen worden onderzocht vanuit het onderzoeksrapport van Berenschot (2011) over de Nieuwe Influenzapandemie, die zich afspeelde in 2009. De leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie worden onderscheiden met behulp van het eerste deelrapport van de Onderzoeksraad⁹. De twee fases van de Coronapandemie zijn gedefinieerd op basis van de definities van de Onderzoeksraad. De eerste fase van de Coronapandemie vond plaats van januari 2020 tot augustus 2020, de tweede van september 2020 tot juli 2021 (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022). De rijksoverheid wordt binnen de context van deze scriptie gedefinieerd als de belangrijkste onderdelen van de overheid binnen de nationale crisisstructuur die betrokken waren bij de besluitvorming rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen. De GHOR-regio's, veiligheidsregio's en de lokale overheden worden vallen niet binnen de scope van deze scriptie.

Er zijn vier deelvragen opgesteld om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Voor de dataverzameling voor het beantwoorden van deelvragen worden er verschillende bronnen gebruikt. De eerste bron die gebruikt wordt is het evaluatierapport van Berenschot & Crisislab over de nationale crisisaanpak tijdens de Nieuwe Influenzapandemie (Berenschot & Crisislab, 2011). Als tweede bron worden de twee evaluatierapporten van de OvV over de nationale crisisaanpak tijdens de Coronapandemie gebruikt (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 1 en 2, 2022). Deze drie bronnen, samen met Kamerbrieven, Kamervragen nieuwsartikelen, letterlijke verslagen van persconferenties, OMT-adviezen aan het ministerie van VWS, en Catshuisdocumenten, worden gebruikt om de aanbevelingen en leerzame ervaringen in kaart te brengen en de kabinetsargumentatie achter de besluitvorming te achterhalen. Ook wordt het empirische materiaal over de besluitvorming van het kabinet tijdens de Coronapandemie gevormd op basis van verslagen van persconferenties, OMT-adviezen en de verantwoording aan de Kamer door Hugo de Jonge. Daarnaast worden WOB-documenten over COVID-19 gebruikt als naslagwerk om aanvullende argumentatie achter besluitvorming te achterhalen. De geraadpleegde WOB-besluiten zijn te vinden in Appendix C. Het theoretisch kader fungeert als context waarbinnen de vragen beantwoord zullen worden, waarbij Scopus en Google Scholar fungeren als zoekdatabases.

Deelvraag 1 is empirisch verklarend. *Deelvraag 1* geeft inzicht in welke aanbevelingen er vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie geformuleerd zijn wat betreft de besluitvorming rondom schoolsluiting. Vanuit bovengenoemde bronnen wordt er in kaart gebracht op basis waarvan het kabinet de besluiten genomen heeft. Daarnaast wordt er per aanbeveling en leerzame ervaring beargumenteert op welke bevindingen deze gebaseerd zijn.

Deelvraag 2 is empirisch verklarend. *Deelvraag 2* schetst aan de hand van een tijdlijn welke besluiten het kabinet heeft genomen rondom het sluiten van scholen als vrijheidsbeperkende maatregel tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, en op basis van welke argumentatie deze besluiten gebaseerd zijn. Hierbij wordt enkel het daadwerkelijke

⁹ Uitgebracht in 2022. Omwille van de leesbaarheid van deze scriptie worden de uitgebrachte aanbevelingen door de Onderzoeksraad vanuit het eerste deelrapport behandeld als leerzame ervaringen.

besluit en de achterliggende argumentatie meegenomen, waardoor de uitvoering en het toezicht op en de handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregelen buiten de scope van deze scriptie vallen. Alle bovengenoemde bronnen worden gebruikt om een tijdlijn op te stellen waarin in kaart wordt gebracht wat voor besluiten er door het kabinet genomen zijn rondom schoolsluiting.

Deelvraag 3 is een empirisch verklarende deelvraag, waarin onderzocht wordt in hoeverre de besluitvorming van het kabinet rondom het sluiten van scholen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie aansluit op de aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie. Hiervoor worden de in kaart gebrachte aanbevelingen vanuit deelvraag 1 vergeleken met de besluitvorming van het kabinet en de achterliggende argumentatie vanuit deelvraag 2. Aan de hand van het verzamelde empirische materiaal wordt er per aanbeveling en leerzame ervaring geanalyseerd of de rijksoverheid tijdens de besluitvorming, en binnen de argumentatie achter de besluitvorming, opvolging gegeven heeft aan de aanbeveling en leerzame ervaring. Met deze deelvraag wordt de mate en wijze waarop de rijksoverheid de eerder geformuleerde aanbevelingen heeft opgevolgd in kaart gebracht.

Deelvraag 4 is empirisch verklarend waarin alle antwoorden van de eerste drie deelvragen samenkomen. Er wordt beoogd op basis van het verzamelde empirische materiaal een verband te leggen tussen de mate en wijze van opvolging door de rijksoverheid, zoals in kaart gebracht in deelvraag 3, en de mogelijke verklaringen voor het opvolgen van aanbevelingen zoals verondersteld binnen het gevormde theoretische kader wat betreft de aanwezigheid van externe druk en de kenmerken van de aanbevelingen.

3.2 Casus selectie

Dit onderzoek vergelijkt de besluitvorming van het kabinet tijdens de tweede fase van de Coronapandemie met de aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie. Voor de Coronapandemie heeft Nederland te maken gehad met verschillende epidemieën en pandemieën zoals SARS (RIVM, 2003), Q-koorts (de Nationale Ombudsman, 2017) en de Nieuwe Influenzapandemie (Berenschot & Crisislab, 2011). Binnen de context van deze scriptie is er gekozen om de vergelijking te maken met de Nieuwe Influenzapandemie, omdat deze pandemie qua crisisaanpak en vooraf beoogde impact het dichtst bij de crisisaanpak en impact van de Coronapandemie komt (Onderzoeksraad voor Veiligheid delen 1 en 2, 2022). De SARS-pandemie en de Q-koorts epidemie vallen buiten de scope van deze scriptie. Bij de SARS-pandemie was er sprake van een pandemie met nauwelijks gevallen in Nederland, waarbij ook de crisisstructuren zoals toegepast binnen de Nieuwe Influenzapandemie en de Coronapandemie niet aan de orde waren (RIVM, 2003). De Q-koorts epidemie speelde zich af op nationaal niveau, waarbij de ingestelde maatregelen voornamelijk binnen de agrarische sector toegepast werden (de Nationale Ombudsman, 2017).

Binnen de context van deze scriptie is er bewust voor schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel gekozen. Het sluiten van de horeca en het instellen van de mondkapjesplicht als vrijheidsbeperkende maatregelen zijn ook overwogen, maar zijn niet geïnccludeerd. De keuze voor de schoolsluiting is gebaseerd op de conclusie van de Onderzoeksraad die stelt dat de economische, sociale- en maatschappelijke impact van de schoolsluiting tijdens de twee fases van de Coronapandemie zeer groot was (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, delen 1 en 2, 2022).

3.3 Enkele casus analyse als methodiek

De methodiek die gebruikt wordt binnen de context van deze scriptie is een enkele casus analyse. De casus omvat de besluitvorming van de Nederlandse overheid rondom de

schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel tijdens de tweede fase van de Coronapandemie en de toepassingen van aanbevelingen en leerzame ervaringen tijdens de Nieuwe Influenza pandemie en de eerste fase van de Coronapandemie. Binnen deze enkele casus analyse wordt er gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode Process Tracing (Bennett, 2010). Naar aanleiding van het empirische materiaal wordt er deductief onderzocht in hoeverre de Nederlandse overheid haar besluiten rondom de schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie heeft gebaseerd op aanbevelingen en leerzame ervaringen, en in hoeverre de mate en wijze van opvolgen kan worden verklaard door de kenmerken van de aanbevelingen en leerzame ervaringen en de invloed van externe druk.

Structuur crisisbeheersing op nationaal niveau

Tijdens de Nieuwe Influenzapandemie hebben het Outbreak Management Team (OMT) en het Bestuurlijk Afstemming Overleg (BAO) de grootste rollen gespeeld in de crisisbesluitvorming (Berenschot, 2011, p. 45, 46 & 216). Tijdens de Coronapandemie speelde naast het OMT en het BAO de Ministeriële Commissie Covid-19 (MCC-19) ook een grote rol.

Op basis van de infectieziekte-inhoudelijke informatie brengt het OMT direct advies uit aan het BAO. Het OMT wordt georganiseerd door het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb), waardoor het voorzien wordt van infectieziekte-inhoudelijke informatie vanuit experts van zowel binnen als buiten het CIb (Berenschot, 2011, p. 46).

Het BAO weegt het advies van het OMT af binnen een bredere bestuurlijke context (Berenschot, 2011, p. 46). Het BAO wordt georganiseerd door het ministerie van VWS, en adviseert de minister van VWS op basis van het breder afgewogen OMT-advies. (Berenschot, 2011, p. 45 & 216).

Tijdens de Coronapandemie werd ook de Ministeriële Commissie Covid-19 (MCC-19) in het leven geroepen. De MCC-19 is tijdens speciaal ingericht om integraal over het beleid ten aanzien van de bestrijding en de gevolgen van de Covid-19 pandemie te besluiten (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022). Alle leden van het kabinet hebben zitting binnen deze Commissie, de minister-president is voorzitter.

Hoofdstuk 4: Leren van de Nieuwe Influenzapandemie

In dit hoofdstuk wordt er teruggeblikt op een pandemie die zich in 2009, ruim voor de Coronapandemie, afspeelde: de Nieuwe Influenza pandemie. Het zogeheten “Nieuwe Influenza virus” (H1N1) ontketende in 2009 een pandemie (van Essen, 2010, p. 22). In maart en april 2009 werden er vanuit Californië en Mexico de eerste meldingen gedaan van dit nieuwe influenza-A-virus, waarna de WHO op 24 april 2009 de eerste pandemische waarschuwing afkondigde (Berenschot, 2011, p. 10). Het virus heeft ook de bijnamen “Mexicaanse griep” en “swine flu” gekregen door de vindplaats en de kenmerken van een varkens influenzavirus (van Essen, 2010, p. 24). Op 30 april 2009 werd in Nederland het eerste geval van H1N1 gemeld (van Essen, 2010, p. 26). Op dat moment zijn ook het BAO en het OMT als belangrijke crisisadviesorganen in het leven geroepen.

Waar men eerst vreesde voor een pandemie met veel slachtoffers zoals bij de Spaanse griepandemie, bleek het karakter van het nieuwe virus mild. Een infectie leidde tot milde ziekteverschijnselen, en in het najaar van 2009 bleek de Nieuwe Influenza de seizoensgriep te zijn geworden (Berenschot, 2011, p. 184-185). H1N1 heeft over het algemeen minder zieken en dodelijke slachtoffers veroorzaakt dan de ‘gemiddelde’ seizoensgriep: uiteindelijk is er bij zestig Nederlandse patiënten vastgesteld dat zij zijn overleden aan de Nieuwe Influenza (Berenschot, 2011, p. 184-185).

4.1 Besluitvorming over een mogelijke schoolsluiting

Tijdens de Nieuwe Influenzapandemie (april 2009 – december 2009) is het sluiten van scholen meerdere keren overwogen als een van de vrijheidsbeperkende maatregelen om de verdere verspreiding van het Nieuwe Influenza virus te voorkomen (Berenschot, 2011, p. 9). Echter is een schoolsluiting uiteindelijk nooit ingesteld. De impact van de maatregel woog volgens besluitvormers niet op tegen de dreiging die het virus vormde voor de volksgezondheid. Naar aanleiding van de besluitvorming over de overwegingen rondom schoolsluiting heeft Berenschot (2011) verschillende aanbevelingen gedaan in de vorm van leerpunten. Onderstaande sectie weergeeft de belangrijkste afwegingen die de besluitvormers gemaakt hebben rondom schoolsluiting. Daarna komen de aanbevelingen aan bod die geformuleerd zijn door Berenschot op basis van de crisisaanpak, geïnterpreteerd in de context van de overwegingen rondom schoolsluiting.

4.1.1 April – augustus 2009

Tabel 1: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting Nieuwe Influenzapandemie april – augustus 2009

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
24/04/2009	Kabinet besluit om scholen open te houden	De dreiging van het Nieuwe Influenzavirus op de volksgezondheid werd niet hoog genoeg bevonden om scholen te sluiten, en er was geen wetenschappelijk bewijs dat aantoonde dat schoolsluiting daadwerkelijk bij zou dragen aan het indammen van het virus.	Overeenkomstig
06/08/2009	Kabinet besluit om scholen open te houden ondanks epidemiologische argumenten om scholen proactief te sluiten	Eventuele economische en maatschappelijke gevolgen van de sluiting waren niet in proportie met de dreiging voor de volksgezondheid.	Overeenkomstig
06/08/2009	Kabinet besluit om onderzoek te doen naar exacte effecten schoolsluiting	Met het oog op mogelijke mutatie van het virus in het najaar is verder onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van schoolsluiting nodig om meer inzichten te verkrijgen over het bredere effect van de maatregel.	Overeenkomstig

Schoolsluiting wordt te rigoreus bevonden

Tijdens de eerste paar weken van de pandemie werd de dreiging op de volksgezondheid niet hoog genoeg bevonden om rigoureuze maatregelen zoals een schoolsluiting door te voeren. In de eerste week na de eerste pandemische waarschuwing van de WHO werd schoolsluiting maatregel ter bestrijding van de Nieuwe Influenza overwogen¹⁰, echter is er op basis van het OMT-advies besloten om de scholen nog niet te sluiten (Berenschot, 2011, p. 12). Het OMT stelde dat er gebrek was aan wetenschappelijk bewijs dat de sluiting van scholen daadwerkelijk zou bijdragen aan de vertraging van de verspreiding van Nieuwe Influenza in een pandemische fase. Daarnaast stelde het OMT dat er van een ernstige dreiging voor de volksgezondheid nog geen sprake was, en dat er eerst minder ingrijpende maatregelen genomen moesten worden (Berenschot, 2011, p. 12 & 60). Ook het interdepartementale IBT¹¹ en het departementale crisisteam BTCB¹² concludeerden in juni 2009 dat schoolsluiting alleen gerechtvaardigd is in het geval van een ernstige dreiging voor de volksgezondheid. Vanuit dat oogpunt was er geen verdere aanleiding om op dat moment schoolsluiting te overwegen (Berenschot, 2011, p. 18)¹³. Berenschot stelt echter dat door het ter plekke door IBT opgestelde advies besluitvormers niet in staat waren om strategisch-lange termijn na te denken over de crisis en de interdepartementale aspecten daarvan (Berenschot, 2011, p. 46).

Op 6 augustus stelde het OMT dat het proactief sluiten van scholen enig effect zou kunnen hebben in de vertraging van de verspreiding van het virus (Berenschot, 2011, p. 22).

¹⁰ Deze eerste week van de Nieuwe Influenzapandemie wordt aangeduid als de “Eerste dreigende week” en loopt van 24-4-2009 tot en met 1-5-2009 (Berenschot, 2011, p. 9).

¹¹ Het IBT staat voor het Interdepartementaal Beleidsteam en is een van de interdepartementale crisisbeheersingsteams tijdens de Nieuwe Influenzapandemie. Het fungeerde als besluitvormend overleg waarbij, door de afwezigheid van operationeel advies, ter plekke uitvoerbare besluiten opgesteld werden (Berenschot, 2011, p. 46).

¹² Het BTCB staat voor het Beleidsteam Crisisbeheersing en fungeert als departementaal crisisteam. Het BTCB adviseert tijdens een crisis de besluitvormers voor VWS: de minister van VWS en de directeur-generaal van Volksgezondheid (Berenschot, 2011, p. 44).

¹³ Daarnaast werd er door het BTCB gesteld dat het ministerie van OC&W niet bevoegd is om zelf op medische gronden tot schoolsluiting te beslissen, waarnaar het verzoek gedaan werd om de bevoegdheidskwesties door het VWS te laten uitzoeken (Berenschot, 2011, p. 59).

Na het opkomen van deze epidemiologische argumenten om scholen proactief te sluiten werd er door het OMT alsnog geadviseerd om de scholen open te houden, omdat een schoolsluiting logistieke consequenties zou hebben die het OMT niet kon overzien (Berenschot, 2011, p. 21-22 & 60)¹⁴. Wel adviseerde het OMT om een onderzoek te starten naar de maatschappelijke en economische effecten van schoolsluiting in het geval dat schoolsluiting in een later stadium onvermijdelijk zou zijn (Berenschot, 2011, p. 21)¹⁵. Het BAO nam beide OMT-adviezen over met de argumentatie dat eventuele economische en maatschappelijke gevolgen van de sluiting niet in proportie waren met de dreiging voor de volksgezondheid (Berenschot, 2011, p. 60)¹⁶. Uit dit onderzoek kwam opnieuw naar voren dat het risico voor de volksgezondheid nog niet groot genoeg was om scholen te sluiten (Berenschot, 2011, p. 21). Er werd bevonden dat, met het oog op de mogelijke mutatie van het virus in het najaar, verder onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van schoolsluiting nodig was om meer inzichten te verkrijgen over het bredere effect van de maatregel (Berenschot, 2011, p. 21 & 27).

4.1.2 September – december 2009

Tabel 2: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting Nieuwe Influenzapandemie september – december 2009

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
11/09/2009	Kabinet besluit om scholen niet te sluiten en stelt dat, gelet op het verloop van de pandemie, er geen reden is om überhaupt scholen te sluiten	Het sluiten van scholen werd definitief gezien als niet te rechtvaardigen met de milde aard van het virus (Berenschot, 2011, p. 27 & 62).	Geen
09/2009	Kabinet besluit om onderzoek naar effecten schoolsluiting op dat moment niet af te ronden	Omdat de afwegingen rondom schoolsluiting door het uitblijven van virusmutatie in het najaar definitief niet langer aan de orde was, is het onderzoek naar de maatschappelijke gevolgen van schoolsluiting niet meer afgerond.	Geen

Mild verloop pandemie najaar 2009

Aan het einde van de zomer werd er opnieuw geconcludeerd dat er geen aanleiding was om de scholen te sluiten (Berenschot, 2011, p. 27). De argumentatie was wederom het milde verloop van de pandemie en het daardoor ontbreken van een groot risico voor de volksgezondheid (Berenschot, 2011, p. 27). De discussie over het sluiten van scholen werd definitief gestaakt op 11 september 2009. Er werd geconcludeerd dat het sluiten van scholen definitief niet te rechtvaardigen viel met de milde aard van het virus (Berenschot, 2011, p. 27

¹⁴ Terwijl schoolsluiting wetenschappelijk omstreden was, werd er wel enig effect in de vertraging van het virus verwacht mochten scholen proactief sluiten. Er werd vastgesteld dat schoolsluiting twee weken vóór de piek van het aantal besmettingsgevallen tot betere spreiding van de belasting van de zorg zou kunnen leiden (Berenschot, 2011, p. 22). Dit zou vervolgens kunnen leiden tot een absolute vermindering van ziekenhuisopnamen (Berenschot, 2011, p. 22 & 60 & 63).

¹⁵ Het OMT adviseerde het BAO om een studie uit te laten voeren over de potentiële gevolgen van schoolsluiting mocht de maatregel voor een ernstigere fase van de pandemie nodig zijn, in verband met gebrek aan informatie over de exacte gevolgen van schoolsluiting (Berenschot, 2011, p. 21). Als gevolg hierop liet het BAO in juni 2009 de gevolgen van schoolsluiting op epidemiologisch en maatschappelijk gebied onderzoeken.

¹⁶ De genoemde eventuele gevolgen zijn economisch (de uitval van ouders in het arbeidsproces), en maatschappelijk (de ordeproblematiek als de jongeren niet op school zitten en de potentiële leerachterstanden) (Berenschot, 2011, p. 60).

& 62). Daarnaast werd het scholen ook afgeraden om op eigen initiatief, en zonder overleg met VWS, tot schoolsluiting over te gaan¹⁷.

De besluiten rondom het openhouden scholen ondanks het gunstige effect van schoolsluiting op het indammen van het virus, waren in lijn met de medisch-inhoudelijke adviezen van binnenlandse experts (Berenschot, 2011, p. 69 - 70)¹⁸. Tegelijkertijd waren er binnen de adviezen mitsen en maren aanwezig over de daadwerkelijke maatschappelijke, economische en epidemiologische effecten en is nader onderzoek naar de precieze effecten noodzakelijk voor besluitvormers om de adviezen met goed fatsoen over te kunnen nemen (Berenschot, 2011, p. 70). Echter, door het milde verloop van het virus in het najaar van 2009, is het geplande verdiepende onderzoek naar de maatschappelijke gevolgen van schoolsluiting nooit meer afgerond.

4.2 Aanbevelingen van Berenschot

Het Berenschot rapport (2011) diende als de officiële evaluatie van de crisisaanpak van de rijksoverheid tijdens de Nieuwe Influenzapandemie. Op basis van deze evaluatie zijn er verschillende aanbevelingen geformuleerd om de crisisaanpak voor een volgende crisis te verbeteren. In deze sectie worden de aanbevelingen behandeld die, naar eigen interpretatie, (indirect) aansluiten op de besluitvorming over het overwegen van schoolsluiting. Elke aanbeveling wordt geïnterpreteerd in de context van de overwegingen rondom schoolsluiting¹⁹. Daarnaast wordt er per geformuleerde aanbeveling de geïdentificeerde kenmerken beschreven.

4.2.1 Aanbeveling 1

“Besluitvorming vindt plaats op basis van adviezen uitgaande van worst-case scenario’s; besluitvormers krijgen geen gewogen, integraal en uitvoerbaar advies aangeboden. De noodzakelijke integraliteit en meegewogen uitvoerbaarheid van maatregelen worden daarom uiteindelijk in overleg tussen de besluitvormers besproken. Hierdoor worden de besluitvormers zwaar belast en zijn zij mogelijk niet meer in staat tot strategische reflectie op de crisissituatie” (Berenschot, 2011, p. 208).

Berenschot stelt dat de besluitvorming plaatsgevonden heeft op basis van worst-case scenario’s, waarbij besluitvormers geen gewogen en integraal advies aangeboden hebben gekregen (Berenschot, 2011, p. 200). Daarnaast zou de inschatting over potentiële onrust in de samenleving over het instellen van maatregelen ook een grote rol hebben gespeeld in de besluitvorming (Berenschot, 2011, p. 197)²⁰. Dit is ook zichtbaar bij de besluitvorming rondom schoolsluiting, waarbij de medisch-inhoudelijke adviezen vanuit het OMT om de scholen open te houden vaak leidend waren voor de besluitvormers. Tijdens de gehele looptijd van de pandemie werd het sluiten van scholen niet noodzakelijk geacht omdat de maatregel op dat moment niet in verhouding stond met de bedreiging die het virus vormde voor de volksgezondheid. Ook wanneer de eerste epidemiologische argumenten voor schoolsluiting

¹⁷ Er wordt geconcludeerd dat het besluit over schoolsluiting afhankelijk is van de ernst en omvang van de pandemie, waarbij de verspreidingssnelheid van het virus en de druk op de zorg een belangrijke rol in de besluitvorming speelt (Berenschot, 2011, p. 38).

¹⁸ De medisch-inhoudelijke adviezen over de schoolsluiting vanuit het OMT en het BAO waren positief over het theoretische effect ervan (Berenschot, 2011, p. 69 - 70).

¹⁹ Het volledige overzicht van de alle geformuleerde aanbevelingen wat betreft rondom de crisisbesluitvorming en de crisisstructuur zijn te vinden in Appendix D.

²⁰ Na het opkomen van de Nieuwe Influenzapandemie op 24 april werden op 27 april 2009 de eerste Kamervragen al gesteld over de besluitvorming en de potentiële maatschappelijke onrust die bepaalde maatregelen als gevolg konden hebben. Daaropvolgend werden er nog Kamervragen gesteld op 13 mei en 11 juni 2009 (Berenschot, 2011, p. 197).

opkwamen adviseerde het BAO aan de minister van VWS om de scholen open te laten. Echter stelt Berenschot ook dat, op het moment dat er zich daadwerkelijk een worst-case scenario ontwikkeld had waarin het virus ernstige gevolgen zou hebben gehad voor de volksgezondheid, er andere keuzes zouden zijn gemaakt waarbij schoolsluiting in een ander daglicht was komen te staan (Berenschot, 2011).

Aanbeveling 1 is concreet geformuleerd in de zin dat het geadresseerd is aan adviseurs en crisisbesluitvormers als doelgroep van de aanbeveling. Ook is de aanbeveling specifiek gericht op het aanpassen van het crisisbeleid met betrekking tot de soorten adviezen die besluitvormers dienen te ontvangen tijdens een crisis. De aanbeveling is geformuleerd vanuit de omstandigheden van de Nieuwe Influenzapandemie, waarbij de impact van het virus op de volksgezondheid gering was. Omdat Berenschot zelf stelt dat, op het moment dat het virus een grotere impact had op de volksgezondheid de besluitvormers andere besluiten hadden genomen, is de aanbeveling waarschijnlijk niet toepasbaar binnen een pandemie waarbij de crisisomstandigheden anders zijn.

4.2.2 Aanbeveling 2

“Een nationale crisis betekent per definitie de betrokkenheid van de gehele maatschappij en daarmee vele beleidsterreinen. Voorbereiding geeft idealiter richting aan vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen en geeft operationele draaiboeken voor standaard te verrichten handelingen, maar onderkent ook de noodzakelijke ruimte voor improvisatie in crises” (Berenschot, 2011, p. 184).

Binnen de context van deze scriptie is aanbeveling 2 gebaseerd op de mate van integrale voorbereiding en het daarin meenemen van de effecten van een eventuele schoolsluiting. Waar in eerder opgestelde draaiboeken schoolsluiting als epidemiologische maatregel genoemd wordt om de verspreiding van een virus te vertragen of zelfs te voorkomen, wordt er niet concreet ingegaan op de afweging tussen het volksgezondheidsbelang en de grote maatschappelijke- en economische schade die schoolsluiting met zich mee zou kunnen brengen (Berenschot, 2011, p. 182). Voorbereiding over de maatschappelijke en economische gevolgen van schoolsluiting kan zorgen voor noodzakelijke ruimte voor improvisatie bij besluitvormers tijdens een nieuwe crisis waarbij schoolsluiting wel noodzakelijk zou kunnen zijn.

Aanbeveling 2 is concreet geformuleerd in de zin dat het geadresseerd is aan crisisbesluitvormers als doelgroep van de aanbeveling. Ook wordt duidelijk dat de aanbeveling specifiek gericht is op het aanpassen van beleid door het advies om belangrijke bestuurlijke crisisbesluiten vooraf aan een nieuwe crisis al vast te leggen. De aanbeveling is geformuleerd vanuit de omstandigheden van de Nieuwe Influenzapandemie. Dit kan betekenen dat vooraf vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen gebaseerd op opgedane kennis vanuit de Nieuwe Influenzapandemie bij een volgende crisis minder toepasbaar zijn, omdat de problemen binnen een nieuwe context van andere aard zijn en daarmee minder voorspelbaar.

4.2.3 Aanbeveling 3

“Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen: adviezen dienen altijd voorzien te zijn van een concrete voorkeursoptie waarvoor de adviseur zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. En adviezen dienen, in de mate waarin dit in de tijd mogelijk is, voorzien te zijn van een vergelijking met de ‘niet-crisis’ situatie en van ten minste een rudimentaire intersectorale kosten- batenanalyse” (Berenschot, 2011, p. 197).

Aanbeveling 3 stelt dat adviezen altijd voorzien dienen te zijn van een vergelijking met een ‘niet-crisis’ situatie, gebaseerd op een intersectorale kosten-batenanalyse (Berenschot, 2011, p. 197 & 200)²¹. Het in kaart brengen van de strategische en lange termijneffecten van schoolsluiting is belangrijk om een integraal besluit te kunnen nemen. Het voltooiën van het, door het BAO ingestelde, onderzoek naar de maatschappelijke en economische effecten van schoolsluiting kan bij een volgende crisis fungeren als kosten-batenanalyse wanneer er geen tijd is om dergelijke gevolgen in kaart te brengen²². Berenschot concludeert dat, door een gebrek aan een integrale kosten-baten analyse over de mogelijke maatschappelijke en economische effecten van schoolsluiting, de besluitvorming eenzijdig kan lijken (Berenschot, 2011, p. 207)²³. Ook stelt Berenschot dat het meenemen van verschillende perspectieven van betrokken partijen een positief effect kan hebben op de crisisbesluitvorming (Berenschot, 2011, p. 211).

Aanbeveling 3 is concreet geformuleerd in de zin dat het gedresseerd is aan adviseurs als doelgroep van de aanbeveling. Ook wordt duidelijk dat de aanbeveling specifiek gericht is op het aanpassen van de uitvoeringspraktijk door het advies om tijdens de crisis de adviezen gericht aan crisisbesluitvormers te baseren op ten minste een intersectorale kosten-batenanalyse. De aanbeveling wordt ook gezien als toepasbaar op andere crisissituaties. Echter adresseert de aanbeveling de crisisbesluitvormers zelf niet en stelt niet dat besluitvormers in de besluitvorming ten minste een intersectorale kosten-batenanalyse mee dienen te nemen.

4.2.4 Aanbeveling 4

“De huidige OMT/BAO-structuur was niet alleen in de onderzochte nationale crisis H1N1 van beperkte waarde. In elke vergelijkbare situatie waar ‘slechts’ medisch-inhoudelijk advies wordt uitgebracht dat geen rekening houdt met de uitvoering(skosten), zal dit de bestuurlijk beslissers onder een onterecht grote druk zetten” (Berenschot, 2011, p. 197).

Aanbeveling 4 is gebaseerd op de conclusie van Berenschot dat tijdens de pandemie interdepartementale focus miste en de besluitvorming met name medisch ingestoken was (Berenschot, 2011, p. 183). De besluitvorming vanuit het BAO over de overwegingen rondom een eventuele schoolsluiting als epidemiologische maatregel was voornamelijk gebaseerd op de medisch-onderlegde adviezen vanuit het OMT. Ook stelt Berenschot dat het belangrijk is voor de crisisbesluitvorming om een heldere scheiding te behouden tussen de medische/virologische/epidemiologische kant en de bestuurlijke kant, omdat het besluitvormers onder grote druk kan zetten (Berenschot, 2011, p. 197 & 212).

Aanbeveling 4 is breed geformuleerd waarbij een specifieke adressant mist. Daarnaast kan er niet worden opgemaakt wat het specifieke doel van de aanbeveling is. Wel wordt duidelijk dat de aanbeveling stuurt op een aanpassing van het beleid rondom inrichting van de crisisstructuur. De aanbeveling is toepasbaar binnen andere crisissituaties wanneer er sprake is van een infectieziekte uitbraak, omdat zowel het OMT als het BAO samen onderdeel uitmaken van de infectieziektebestrijding structuur.

²¹ Zie Appendix D nr. 27 & 28

²² De uitkomsten van het onderzoek kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden tijdens kritieke periodes in crises, zoals vlak voor het najaar wanneer er een seizoen effect kan optreden, wanneer druk op de besluitvormers hoog al hoog is en er weinig tijd is voor verder onderzoek (Berenschot, 2011, p. 203).

²³ Zie Appendix D nr. 31 & 32 & 35

Hoofdstuk 5: Leren van de eerste fase van de Coronapandemie (januari – augustus 2020)

Vanuit de Nieuwe Influenzapandemie gaan we vooruit naar de periode vanaf januari 2020 tot september 2020, waarbinnen de eerste fase van de Coronapandemie zich afgespeeld heeft. Als in december 2019 de eerste berichten verschijnen over de uitbraak van een nieuw soort virus in Wuhan voorzien weinig mensen de wereldwijde impact die het virus gaat hebben. Ook toen de eerste besmettingen in Italië en Oostenrijk plaatsvonden leek de coronacrisis nog een ‘Chinese crisis’. De eerste bevestigde Nederlandse besmetting op donderdag avond 27 februari markeert voor velen in Nederland de start van de coronacrisis, waarin de besluitvormers steeds weer werden ingehaald door de realiteit (van Delden et al., 2021, p. 3). Tussen januari en augustus 2020 stierven er wereldwijd bijna één miljoen mensen aan de directe gevolgen van het coronavirus, onder wie tienduizend Nederlanders (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 12). De Onderzoeksraad stelt dat het getal van Nederlanders die tijdens de crisis gekampt hebben met lichamelijk en/of geestelijk lijden nog vele malen hoger ligt (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 12). De crisisbesluitvorming werd gekenmerkt als overhaast, waarbij besluitvormers stelden dat zij met 50 procent van de kennis 100 procent van de besluiten moesten nemen (van Delden et al., 2021, p. 3-4). Het hoge tempo waarop de besluiten genomen moesten worden creëerde ruimte voor fouten en onbedoelde neveneffecten van maatregelen (van Delden et al., 2021, p. 4).

5.1 Besluitvorming over schoolsluiting

Tijdens de eerste fase van de Coronapandemie hebben besluitvormers verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen ingezet om de verspreiding van het virus in te dammen en meer grip op het virus te krijgen. Door de agressieve aard van het coronavirus worden voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis op nationaal niveau scholen gesloten om de verspreiding van het virus in te dammen. De schoolsluiting blijkt verschillende negatieve maatschappelijke en economische gevolgen te hebben die tot de dag van vandaag nog steeds niet allemaal in kaart gebracht zijn.

Onderstaande sectie weergeeft de belangrijkste besluiten die de besluitvormers van maart 2020 tot september 2020 genomen hebben en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn rondom schoolsluiting. Op basis van deze besluiten en de bijbehorende argumentatie worden er zes leerzame ervaringen geformuleerd over de besluitvorming rondom het sluiten van scholen tijdens de eerste fase van de Coronapandemie. Daarnaast worden deze leerzame ervaringen onderscheiden met behulp van het eerste deelrapport van de Onderzoeksraad, dat twee jaar na de eerste fase van de Coronapandemie verscheen. Op basis van het empirische materiaal over de besluitvorming, het empirische materiaal vanuit de Onderzoeksraad, en de door de Onderzoeksraad vanuit haar eerste deelrapport geformuleerde aanbevelingen, zijn er zes leerzame ervaringen opgesteld. Omwille van de leesbaarheid van deze scriptie worden de aanbevelingen die de Onderzoeksraad aan de hand van de observaties vanuit haar eerste deelrapport heeft geformuleerd behandeld als leerzame ervaringen.

5.1.1 Januari – maart 2020

Tabel 3: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting eerste fase Coronapandemie januari – maart 2020

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
12/03/2020	Kabinet besluit om scholen open te houden	Het kabinet stelt dat schoolsluiting nog niet nodig is omdat jongeren weinig risico lopen om ziek te worden en de maatschappelijke gevolgen bij schoolsluiting erg groot zijn voor ouders.	Overeenkomstig
13/03/2020	Kabinet besluit om scholen open te houden ondanks zorgen geuit door experts	Het kabinet stelt dat, ondanks de zorgen van de experts, het sluiten van scholen niet bijdraagt aan de volksgezondheid.	Geen
15/03/2020	Kabinet besluit tot het sluiten van scholen.	Het kabinet baseert haar besluit op de observatie dat scholen moeite hebben met het fysiek openblijven door het preventief thuisblijven van onderwijspersoneel en leerlingen (Bruins, maart 2020).	Afwijkend
31/03/2020	Kabinet besluit tot verlenging van de schoolsluiting	Het kabinet stelt dat de hoge besmettingsaantallen en de dalende IC-capaciteit geen ander besluit toelaat. Daarnaast is het noodzakelijk om de verspreiding van het virus maximaal te kunnen controleren, en ervoor te zorgen dat zorgverleners de grote druk aankunnen (de Jonge, maart 2020, p. 1).	Overeenkomstig

Afkondiging van wereldwijde pandemie zorgt voor maatschappelijke onrust

Het coronavirus, de veroorzaker van COVID-19, werd voor het eerst vastgesteld in China in december 2019. Het virus verspreidde zich al snel over de rest van de wereld, en op 27 februari 2020 werd in Nederland de eerste patiënt positief getest op het virus (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 24). Op dezelfde dag waarschuwt het OMT²⁴ dat er een grote kans is dat de druk op de Nederlandse zorg zal verhogen omdat er veel COVID patiënten in de Nederlandse ziekenhuizen terecht zullen komen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 42; van Dissel, februari 2020)²⁵. In dezelfde periode komen het BAO²⁶ en het MCCb²⁷ voor het eerst bijeen. Dat de situatie ernstig is wordt ook duidelijk op 11 maart, wanneer de

²⁴ Het OMT staat voor het Outbreak Management Team en adviseert het BAO en het MCCb over het instellen van maatregelen om de impact van infectieziekten tegen te gaan. Tijdens de coronacrisis werd het OMT geïnstalleerd door het RIVM (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 21). De Onderzoeksraad definieert het OMT als medisch-wetenschappelijk adviesorgaan gericht op het bestrijden van een infectieziekte uitbraak (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 221).

²⁵ 57^e OMT-advies aangeboden aan het ministerie van VWS op 28-2-2020 <https://www.rivm.nl/omt57>

²⁶ Net als bij de Nieuwe Influenzapandemie staat het BAO voor het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg. Het BAO adviseert de minister van VWS, en wordt hierbij zelf geadviseerd door het OMT (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 19).

²⁷ Het MCCb staat voor het Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en wordt geadviseerd door het OMT. Het staat voorzitterschap van de minister-president; andere leden zijn de ministers van betrokken crisis departementen en de minister van Justitie en Veiligheid. Het MCCb is een commissie op ministerieel niveau, die als onderdeel van de nationale crisisstructuur bijeen kan komen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 21).

World Health Organization (WHO) formeel een wereldwijde pandemie vaststelt (WHO, maart 2020)²⁸. De aankondiging van de WHO, samen met de heftige beelden afkomstig uit de Italiaanse ziekenhuizen leidt tot publieke onrust in Nederland (van der Geest, 2020)²⁹.

Het virus grijpt om zich heen, en al snel blijkt dat er verschillende maatregelen nodig zijn om het virus in te dammen. Tijdens de persconferentie op 9 maart worden er voor het eerst maatregelen afgekondigd op nationaal niveau, waaronder het thuisblijven met klachten (Rijksoverheid, maart 2020)³⁰. Door de maatschappelijke onrust en de kans op weerstand stelt het MCCb dat bij alle maatregelen die nodig zijn om het virus in te dammen, het doel ervan duidelijk naar de samenleving gecommuniceerd moet worden om onrust te voorkomen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 45). Ook moet de argumentatie rondom de besluitvorming over maatregelen niet enkel gebaseerd zijn op het ontlasten van de gezondheidszorg, omdat dit onbewust kan leiden tot negatieve maatschappelijke en economische neveneffecten en maatschappelijke onrust (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 44 & 47).

Wisselende besluitvorming rondom aanloop eerste schoolsluiting

Na de afkondiging van de eerste maatregelen om de verspreiding van het virus in te dammen tijdens de persconferentie op 9 maart hoeft men niet lang te wachten op nieuwe maatregelen. Op 12 maart brengt het OMT een advies met verschillende landelijke maatregelen, waarbij ook de mogelijkheid tot schoolsluiting beschreven wordt (van Dissel, maart 2020). Het OMT stelt dat een landelijke schoolsluiting maar beperkt bijdraagt aan het indammen van de verspreiding van het virus, en adviseert expliciet om de scholen niet te sluiten (van Dissel, maart 2020, p. 2). Daarnaast stelt het OMT dat schoolsluiting juist zou leiden tot extra druk op de Nederlandse zorgcapaciteit en de belangrijkste maatschappelijke processen, omdat ouders noodgedwongen prioriteit moeten geven aan de zorg van hun kinderen (van Dissel, maart 2020, p. 2)³¹

Het kabinet heeft het advies van het OMT heeft overgenomen om de scholen open te houden (Bruins, maart 2020)³². Het kabinet baseert haar besluit op de argumentatie dat het sluiten van scholen geen effectieve maatregel is om de verspreiding van het virus tegen te gaan, maar wel zou betekenen dat ouders thuis moeten blijven (Bruins, maart 2020, p. 2). Dit expliciete besluit wordt ook gecommuniceerd naar de samenleving. Mark Rutte stelt tijdens de persconferentie op 12 maart dat hij nog geen reden ziet om scholen te sluiten omdat jongeren weinig risico lopen om ziek te worden, en dat de maatschappelijke gevolgen bij een

²⁸ Op 11 maart 2020 stelde de WHO-director in zijn speech de start van de COVID-19 pandemie vast. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020#:~:text=WHO%20has%20been%20assessing%20this,to%20use%20lightly%20or%20carelessly.>

²⁹ De aanleiding voor de onrust waren de op 11 maart 2020 verschenen schokkende beelden uit de Italiaanse ziekenhuizen. Op deze beelden zijn ziekenhuisgangen vol patiënten te zien (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 46). De media vragen zich af over hoeveel coronapatiënten de Nederlandse ziekenhuizen eigenlijk aankunnen (van der Geest, 2020), maar er wordt door de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Intensive Care gesteld dat er met 1200 IC-bedden in Nederland heeft geen tekort aan bedden verwacht wordt <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoeveel-coronapatiënten-kan-nederland-aan~b04981a5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

³⁰ Letterlijke tekst persconferentie 09-03-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/09/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-mark-rutte-en-directeur-jaap-van-dissel-rivm-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

³¹ 59^e OMT-advies uitgebracht op 12-3-2020 <https://www.rivm.nl/omt59>

³² Kamerbrief door minister Bruins over COVID-19 maatregelen op 12-03-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/12/kamerbrief-over-covid-19-nieuwe-maatregelen>

landelijke schoolsluiting voor ouders juist enorm zijn (Rijksoverheid, maart 2020)³³. Wel wordt er een slag om de arm gehouden dat nieuwe inzichten later alsnog kunnen resulteren in een landelijke schoolsluiting. Rutte stelt dat, omdat “er maar met vijftig procent van de kennis honderd procent van de besluiten genomen moeten worden, je nooit honderd procent zeker weet of je wel de juiste dingen doet” (Rijksoverheid, maart 2020)³⁴. Experts uiten naar aanleiding van de persconferentie via de media hun zorgen over of het wel verstandig is om kinderen naar school te laten gaan, omdat ook kinderen het virus verder kunnen verspreiden (Vink, 2020)³⁵. Ondanks de tegengeluiden van experts houdt de Rijksoverheid op 13 maart nog steeds vast aan het openhouden van scholen, met als argument dat het sluiten van scholen niet bijdraagt aan de volksgezondheid (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 49).

Schoolsluiting toch onvermijdelijk

Een landelijke schoolsluiting lijkt onvermijdelijk op het moment dat het kabinet op 15 maart terugkomt op de uitspraken dat schoolsluiting niet noodzakelijk is (Rijksoverheid, maart 2020; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 203)³⁶. Op 15 maart wordt het besluit gecommuniceerd dat, in contrast met de eerdere uitspraken door de Rijksoverheid op 9 en 12 maart in, de huidige aanpak van het coronavirus vraagt om tijdelijke sluiting van scholen tot en met 6 april (Rijksoverheid, maart 2020)³⁷. Het besluit om de scholen alsnog te sluiten gaat tegen het eerdere expliciete advies van het OMT in (van Dissel, maart 2020, p. 2; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 203). Het kabinet baseert haar besluit op de observatie dat steeds meer scholen er niet in slagen fysiek open te blijven door het preventief thuisblijven van leraren en leerlingen (Bruins, maart 2020, p. 1)³⁸. Het kabinet beargumenteert zich hierdoor genoodzaakt te voelen om duidelijke keuzes te maken (Bruins, maart, 2020). Ook de aangedragen argumentatie voor de sluiting naar de samenleving is dat steeds meer scholen er niet in slagen om open te blijven, omdat zowel leerlingen als leraren preventief thuisblijven of ziek zijn (Rijksoverheid, maart 2020). Het landelijk advies om thuis te blijven met klachten leidde tot een dusdanige uitval van leraren dat een aantal scholen uit zichzelf ook leerlingen naar huis stuurt (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 46)³⁹.

De schoolsluiting heeft meerdere directe gevolgen voor het onderwijs en de maatschappij. Als direct gevolg van de schoolsluiting besloot de minister van onderwijs om in het schooljaar 2019/2020 alle centrale eindexamens binnen het voortgezet onderwijs te laten

³³ Mark Rutte beargumenteert dat de scholen nog niet gesloten hoeven te worden omdat jongeren volgens hem niet veel risico lopen om ziek te worden, en omdat de maatschappelijke gevolgen voor ouders bij het landelijke sluiten van de scholen enorm zouden zijn (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 48).

³⁴ Letterlijke tekst persconferentie Rijksoverheid op 12-3-2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/12/persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-bruins-naar-aanleiding-van-de-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland>

³⁵ Infectie-expert Voss: Maatregelen hadden niet later moeten komen

³⁶ Nieuwsbericht Rijksoverheid op 15-3-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/15/corona-aanpak-vraagt-om-tijdelijke-sluiting-scholen-en-kinderdagverblijven#:~:text=Dit%20vraagt%20volgens%20de%20ministers,hun%20school%20en%20kinderopvanglocatie%20gaan>.

³⁷ Nieuwsbericht Rijksoverheid op 15-3-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/15/corona-aanpak-vraagt-om-tijdelijke-sluiting-scholen-en-kinderdagverblijven#:~:text=Dit%20vraagt%20volgens%20de%20ministers,hun%20school%20en%20kinderopvanglocatie%20gaan>.

³⁸ Kamerbrief door minister Bruins met nieuwe aanvullende COVID-19 maatregelen op 15-03-2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/15/covid-19-nieuwe-aanvullende-maatregelen>

³⁹ Zo zorgde de maatregel om thuis te blijven met klachten er in Brabant voor dat een paar scholen haar deuren al moesten sluiten.

vervallen (Slob & van Engelshoven, maart 2020)⁴⁰. Er wordt op 23 maart gecommuniceerd dat de eindexamens van schooljaar 2019/2020 voor het voortgezet onderwijs geheel komen te vervallen, en dat er binnen het primair onderwijs geen eindexamen zal worden afgenomen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2020, p. 60)⁴¹. Daarnaast moest het onderwijs ineens omschakelen naar het digitaal lesgeven, waarbij gevraagd werd van ouders om hier een sleutelrol in te spelen. Van ouders werd gevraagd om het thuiswerken te combineren met de pedagogisch begeleiding van hun kinderen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 51-52).

Verlenging schoolsluiting

Op 30 maart adviseert het OMT aan het kabinet om de schoolsluiting, die initieel gepland stond tot 6 april, te verlengen. Het OMT baseert haar advies op het zichtbare positieve effect van de sluiting op de afname van de besmettingen (van Dissel, maart 2020, p. 2)⁴². Het kabinet heeft het OMT-advies overgenomen en besluit tot verlenging van de schoolsluiting (de Jonge, maart 2020)⁴³. Het kabinet heeft haar besluit gebaseerd op het verloop van de hoge besmettingsaantallen en de dalende capaciteit op de IC-afdelingen (de Jonge, maart 2020, p. 1). Daarnaast stelt het kabinet dat deze ingrijpende stap noodzakelijk is om de verspreiding van het virus maximaal te kunnen controleren, en ervoor te zorgen dat zorgverleners de grote druk aankunnen (de Jonge, maart 2020, p. 1). Tijdens de persconferentie op 31 maart wordt er door het kabinet aangekondigd dat op basis van het OMT-advies de schoolsluiting verlengd wordt tot 28 april (Rijksoverheid, maart 2020)⁴⁴.

⁴⁰ Kamerbrief over de gewijzigde aanpak van de eindexamens op 24-3-2020.

⁴¹ De diploma's worden uitgereikt op basis van de al afgenomen schoolexamens. Daarnaast stelt de Onderzoeksraad dat de minister voor het basis- en voortgezet onderwijs geen zelfstandige bevoegdheid heeft om de scholen op grond van een infectieziekte te sluiten en wordt er gebruik gemaakt van een noodverordening (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 119).

⁴² OMT-advies op 30-3-2020 over o.a. de verlenging van de schoolsluiting <https://www.rivm.nl/omt62>

⁴³ Kamerbrief door Hugo de Jonge update stand van zaken COVID-19 op 31-03-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/kamerbrief-covid-19---update-stand-van-zaken-31-maart>

⁴⁴ Letterlijke tekst persconferentie Rijksoverheid op 31-03-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/31/persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-over-verlenging-coronamaatregelen>

5.1.2 April – juni 2020

Tabel 4: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting eerste fase Coronapandemie april – juni 2020

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
22/04/2020	Kabinet besluit tot gesloten houden van scholen ondanks druk vanuit de samenleving	Het kabinet stelt dat het heropenen van het voortgezet onderwijs op dit moment nog niet verantwoord wordt geacht omdat het een groot epidemiologisch risico vormt (de Jonge, april 2020, p. 5).	Overeenkomstig
22/04/2020	Kabinet besluit tot gedeeltelijke heropening primair onderwijs	Het kabinet stelt dat de observatie dat de gezondheidsrisico's voor kinderen beheersbaar zijn (de Jonge, april 2020, p. 2-3).	Overeenkomstig
6/05/2020	Kabinet besluit tot heropening voortgezet onderwijs vanaf 1 juni	Het kabinet baseert haar besluit op de observatie dat door het naleven van maatregelen het aantal besmettingen en de bezetting op de IC afnemen, waardoor er ruimte is voor de heropening van het voortgezet onderwijs.	Overeenkomstig
19/05/2020	Kabinet besluit tot volledige heropening primair onderwijs	Het primair onderwijs mag open vanaf 8 juni omdat uit het RIVM-onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen blijkt dat deze nauwelijks besmettelijk zijn.	Overeenkomstig

Gedeeltelijke heropening primair onderwijs en maatschappelijke onrust

In combinatie met een overheidsanalyse die laat zien omliggende landen hun maatregelen versoepelen en dat de Nederlandse IC-bezetting daalt (Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, 15 april 2020, p. 151-158)⁴⁵, neemt de druk op het kabinet vanuit de samenleving op het kabinet om de scholen te heropenen steeds meer toe (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 68). De verlenging van de schoolsluiting heeft ook voor meer maatschappelijke onrust onder ouders en scholen gezorgd. Op 17 april stuurt de lobbyorganisatie “Ouders & Onderwijs”⁴⁶ namens alle ouders van Nederland een brief aan minister Slob over onderwijs tijdens Corona. In deze brief roept de lobbyorganisatie onder anderen op tot de voorbereiding van de heropening van de schoolsluiting (Ouders & Onderwijs, 17 april 2020)⁴⁷. Aan de andere kant heerst er onder leraren veel onrust door de onduidelijkheid van het besmettingsgevaar bij kinderen⁴⁸. De Algemene Onderwijsbond stelt dat leraren zich zorgen maken over hun gezondheid als de scholen weer zouden heropenen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 68). De Bond staat alleen achter de

⁴⁵ Openbaarmaking Omgevingsbeelden opgesteld door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie Covid-19 (NKC-C19) en de directie Communicatie van het ministerie van VWS op 26-04-2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/26/openbaarmaking-omgevingsbeelden-opgesteld-door-het-nationaal-kernteam-crisiscommunicatie-covid-19-nkc-c19-en-de-directie-communicatie-van-het-ministerie-van-vws>

⁴⁶ Ouders & Onderwijs is een lobbyorganisatie dat de politiek, de overheid en de onderwijssector ondersteunt. <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/ouders-en-onderwijs#:~:text=Ouders%20en%20onderwijs,.Ouders%20en%20onderwijs%20is%20het%20informatiepunt%20voor%20ouders%20van%20kinderen,de%20overheid%20en%20de%20onderwijssector>. Daarnaast is het een informatiepunt voor alle ouders van kinderen binnen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. <https://oudersenonderwijs.nl/organisatie/>

⁴⁷ <https://oudersenonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/04/Brief-Slob-16042020-zonder-Handtekeningen.pdf>

⁴⁸ Er loopt op dat moment vanuit het RIVM nog steeds een onderzoek naar het besmettingsgevaar voor kinderen.

heropening van de scholen te staan op het moment dat het OMT het verantwoord vindt (Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, april 2021, p. 208) ⁴⁹.

Het kabinet komt voor een duivels dilemma te staan tussen de druk op de gezondheidszorg en andere maatschappelijke belangen wanneer zij opnieuw moeten nadenken over het instellen en verlengen van maatregelen (Rijksoverheid, april 2020) ⁵⁰. Tijdens een persconferentie licht Rutte dit dilemma toe door te stellen dat “de vrijheid van de een niet ten koste mag gaan van de gezondheid van de ander” (Rijksoverheid, april 2020). Het kabinet besluit om het OMT-advies van 20 april over te nemen, waarin geadviseerd wordt om het voortgezet onderwijs in ieder geval gesloten te houden tot en met 19 mei (van Dissel, april 2020) ⁵¹. Het kabinet stelt dat het heropenen van het voortgezet onderwijs op dit moment nog niet verantwoord wordt geacht omdat het een groot epidemiologisch risico vormt (de Jonge, april 2020, p. 5) ⁵². Het primair onderwijs krijgt al wel groen licht van het kabinet om gedeeltelijk open te gaan (de Jonge, april 2020, p. 2; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 69 & 166). Het kabinet baseert dit besluit op de observatie dat de gezondheidsrisico’s voor kinderen beheersbaar zijn (de Jonge, april 2020, p. 2-3) ⁵³.

Volledige heropening primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Tijdens de persconferentie op 6 mei wordt aangekondigd dat op 1 juni de volledige heropening van het voortgezet onderwijs plaats zal vinden (Rijksoverheid, mei 2020; de Jonge, mei 2020) ⁵⁴ ⁵⁵. Dit besluit is genomen op basis van het OMT-advies op 20 april, waarin het OMT adviseert om het voortgezet onderwijs in juni weer te openen (van Dissel, april 2020, p. 6). In het hierop volgende OMT-advies op 4 mei wordt er namelijk geen nieuw advies uitgebracht over de heropening van het voortgezet onderwijs (van Dissel, mei 2020) ⁵⁶. Het kabinet baseert haar besluit op de observatie dat door het naleven van maatregelen het aantal besmettingen en de bezetting op de IC afnemen (de Jonge, mei 2020, p. 1) ⁵⁷. Het kabinet stelt daarom dat het voortgezet onderwijs vanaf 1 juni weer open kan (de Jonge, mei 2020, p. 7).

⁴⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/ron1-9e70fae4e055addcb6afae0aa92000e2cff000c7/pdf>

⁵⁰ Persconferentie door de Rijksoverheid na afloop van crisisberaad kabinet op 21-4-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/04/21/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-mark-rutte-en-directeur-jaap-van-dissel-centrum-infectieziektebestrijding-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

⁵¹ 65^e OMT-advies uitgebracht op 20-4-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/21/advies-n.a.v.-65e-omt-covid-19>

⁵² Kamerbrief Hugo de Jonge op 22-4-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/21/kamerbrief-covid-19-update-stand-van-zaken>

⁵³ Kamerbrief Hugo de Jonge op 22-4-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/21/kamerbrief-covid-19-update-stand-van-zaken>

⁵⁴ Persconferentie door de Rijksoverheid op 6-5-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/05/06/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

⁵⁵ Kamerbrief Hugo de Jonge op 6-5-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/kamerbrief-covid-19-update-stand-van-zaken>

⁵⁶ 66^e OMT-advies uitgebracht op 4-5-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/advies-outbreak-management-team-4-mei-2020>

⁵⁷ Kamerbrief Hugo de Jonge op 28-5-2020
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/28/kamerbrief-over-besluiten-naar-aanleiding-van-outbreak-management-team-advies-25-mei-2020>

Het kabinet besluit op 19 mei om het primair onderwijs vanaf 8 juni volledig te openen, tenzij voor die tijd uit het onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen blijkt dat dit niet verantwoord is (de Jonge, mei 2020, p. 4)⁵⁸. Dit besluit is in lijn met het eerder afgegeven OMT-advies (van Dissel, mei 2020, p. 4)⁵⁹. Wanneer uit het RIVM-onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen blijkt dat deze nauwelijks besmettelijk zijn, mag ook het primair onderwijs weer volledig open vanaf 8 juni (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 75 & 152). De Onderzoeksraad stelt echter dat er fundamentele kanttekeningen zitten aan dit RIVM-onderzoek. Zo is de onderzoekspopulatie beperkt en weinig divers en daarmee niet representatief is voor de gehele bevolking (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 152)^{60 61}.

Inspanningen VWS om lessen te trekken uit eerste fase Coronapandemie

Het ministerie van VWS is in de maanden juli en augustus 2020 bezig geweest met het “Lessons Learned” traject als poging om de lessen uit de eerste fase van de Coronapandemie te waarborgen. Het ministerie van VWS heeft goede hoop dat de uitkomsten van het traject behulpzaam zijn voor de verdere crisisaanpak (de Jonge, september 2020, p. 1).

De Onderzoeksraad concludeert dat er drie belangrijke lessen te destilleren zijn uit de eigen observaties van het VWS tijdens de overgangsfase tussen de eerste en de tweede fase van de Coronapandemie. De eerste les is dat het voor het behouden van maximale controle op het virus erg belangrijk is om goed inzicht te houden door *besmettingsuitbraken vroegtijdig te signaleren en traceren* (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 81). Als tweede les dienen *maatregelen gericht* genomen te worden ter bestrijding van het virus. Het ministerie van VWS stelt dat dit in het vervolg van de crisis beter zou moeten gaan, omdat de taken om dit voor elkaar te krijgen beter verdeeld zijn tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Als laatste les stelt het VWS dat “het belangrijk is om *gezamenlijk vol te houden* ten tijde van crises”, omdat “specifieke doelgroepen als steun goede praktische informatie nodig hebben” (de Jonge, september 2020; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 81).

⁵⁸ Kamerbrief Hugo de Jonge op 28-5-2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/28/kamerbrief-over-besluiten-naar-aanleiding-van-outbreak-management-team-advies-25-mei-2020>

⁵⁹ 68^e OMT-advies op 25-5-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/05/25/advies-nav-68e-omt-covid-19>

⁶⁰ De Onderzoeksraad stelt dat het onderzoek voornamelijk onder de gezinnen van zorgmedewerkers is uitgevoerd, waardoor de uitkomsten niet representatief geacht worden voor de gehele bevolking (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 152).

⁶¹ Kamerbrief geschreven door Hugo de Jonge over Lessons Learned Covid-19 op 1-9-2020

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-36463f1e-a4df-4c97-abd8-f0f7f93eefe5/pdf>

Binnen het “Lessons Learned” traject zijn er meer dan honderd verschillende experts aan het woord geweest.

5.2 Leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie

Aan de hand bovenstaande besluiten en de achterliggende argumentatie worden in deze sectie de leerzame ervaringen behandeld die, naar eigen interpretatie, (indirect) aansluiten op de besluitvorming rondom het wel of niet sluiten van scholen als vrijheidsbeperkende maatregel⁶². Elke leerzame ervaring wordt toegelicht vanuit het empirische materiaal over het besluitvormingsproces. Daarnaast wordt er toegelicht in hoeverre de leerzame ervaring toepasbaar wordt geacht binnen een andere crisissituatie. Omwille van de leesbaarheid van deze scriptie worden de aanbevelingen die de Onderzoeksraad geformuleerd heeft vanuit haar eerste deelrapport behandeld als leerzame ervaringen.

5.2.1 Leerzame ervaring 5

“Versterk de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises door scenario’s uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden. Besluit vervolgens over de gewenste status van paraatheid en monitor de totstandkoming daarvan” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

Deze leerzame ervaring is geformuleerd op basis van het feit dat er in de draaiboeken ter voorbereiding op de crisis veel kennis mist over belangrijke zaken die ondersteuning hadden kunnen bieden bij het nemen van maatregelen. Een goede voorbereiding over bijvoorbeeld effecten van ingestelde maatregelen kan het kabinet helpen om op basis van meer informatie bepaalde besluiten te nemen in een chaotische crisissituatie. Binnen de context van schoolsluiting is deze leerzame ervaring toepasbaar op de observatie van de Onderzoeksraad dat er slechts in enkele draaiboeken of oefeningen maatschappelijke ontwrichting zoals het sluiten van scholen voortkwam (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 84). Het vooraf uitwerken van scenario’s met over de effecten van schoolsluiting de wisselende besluitvorming over schoolsluiting kunnen verminderen.

Leerzame ervaring 5 is concreet in de zin dat er met het advies om scenario’s uit werken met denkbare consequenties, en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden, er een specifiek doel gespecificeerd wordt dat geïnterpreteerd kan worden door crisisbesluitvormers. Deze leerzame ervaring is gericht op het leren door het uitvoeren van onderzoek door het in kaart brengen van verschillende scenario’s binnen de context van een maatschappij-ontwrichtende crisis. Hierdoor wordt deze leerzame ervaring ook toepasbaar geacht op andere crisissituaties waarbij er sprake is van een maatschappij-ontwrichtende crisis.

5.2.2 Leerzame ervaring 6

“Ontwikkel de vaardigheid om te kunnen improviseren, onder meer door ermee te oefenen in de voorbereiding op een crisis. Vergroot de mogelijkheden om te kunnen improviseren door buffers in capaciteit en variëteit in werkwijzen te organiseren. Markeer, communiceer en reflecteer tijdens een crisis regelmatig op tussentijdse aanpassingen in aanpak en organisatie” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

Zoals hierboven beschreven is er tijdens een pandemische crisis weinig kennis beschikbaar over de verspreiding van het virus en het precieze verloop van de pandemie. De aanwezigheid van onzekerheden over het verdere verloop van het virus en de pandemie zorgt ook voor veel maatschappelijke onrust op het moment dat blijkt dat scholen gesloten worden om de verspreiding van het virus in te dammen. De Onderzoeksraad stelt daardoor dat het kabinet in

⁶² Het volledige overzicht van de alle geformuleerde aanbevelingen door de Onderzoeksraad wat betreft rondom de crisisbesluitvorming en de crisisstructuur zijn te vinden in Appendix E.

staat moet zijn om op basis van improvisatie in te spelen op de meest recente ontwikkelingen. De exponentiële groei van het aantal besmettingen en de gevolgen ervan zorgen er immers steeds voor dat snel ingrijpen noodzakelijk is zonder dat er kennis beschikbaar is, waardoor de vaardigheid om te kunnen improviseren van pas komt (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 160).

Leerzame ervaring 6 is breed interpreteerbaar door crisisbesluitvormers. Het doel van deze leerzame ervaring is om besluitvormers de vaardigheid om te kunnen improviseren te laten ontwikkelen. De leerzame ervaring biedt echter geen specifieke handvatten over hoe dit door besluitvormers praktisch opgepakt moet worden. Ook wordt er niet duidelijk wat het precieze effect van de improvisatievaardigheid is op de kwaliteit van de crisisbesluitvorming. Deze leerzame ervaring stuurt op het leren door het uitvoeren van onderzoek door de focus op het nog te ontwikkelen van improvisatievermogen. Door het ontwikkelen van het improvisatievermogen tijdens een crisis wordt de leerzame ervaring toepasbaar geacht binnen andere crisissituaties.

5.2.3 Leerzame ervaring 7

“Blijf tijdens een crisis uiteenlopende scenario’s in kaart brengen, ook minder waarschijnlijke met veel impact, en anticipeer daarop. Expliciteer de mate van onzekerheid in geschetste scenario’s. Benoem aannames, validiteit of beperkingen van de gebruikte informatie in zowel de adviezen als de besluiten” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

De Coronacrisis is langdurig van aard en brengt veel onzekerheid met zich mee op verschillende niveaus. De werking van het virus was voor lange tijd onduidelijk en er bestaat onzekerheid door een informatiekort. De Onderzoeksraad concludeert dat het tekort aan (wetenschappelijke) informatie en de aanhoudende onzekerheid over het precieze verloop van het virus geleid heeft tot onzekerheid in de uitgebrachte adviezen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, p. 159). Omdat onzekerheid in besluitvorming kan leiden tot maatschappelijke onrust, is het tijdens een crisis belangrijk om verschillende scenario’s in kaart te blijven brengen en transparant te zijn over de mate van onzekerheid in de gebruikte informatie. De onduidelijkheid over de precieze effectiviteit en de negatieve maatschappelijke en economische neveneffecten van de landelijke schoolsluiting hebben volgens de Onderzoeksraad geleid tot onzekere besluitvorming rondom de schoolsluiting. Daarnaast was er onduidelijkheid over de besmettelijkheid van kinderen. Achteraf werd ook de validiteit van een ingesteld onderzoek door het RIVM naar de besmettelijkheid van kinderen in twijfel getrokken, wat niet benoemd was bij de besluitvorming zelf.

Leerzame ervaring 7 is concreet interpreteerbaar door crisisbesluitvormers. Het doel van deze leerzame ervaring is het in kaart brengen van de uiteenlopende scenario’s tijdens een crisis en het benoemen van onzekerheid binnen de geschetste scenario’s. Om deze verschillende scenario’s in kaart te brengen is er onderzoek nodig, waardoor het doel van deze leerzame ervaring valt onder het leren door het uitvoeren van onderzoek. Daarnaast wordt er vanuit de leerzame ervaring ook gesteld dat het belangrijk is om aannames, validiteit of beperkingen van de gebruikte informatie te benoemen in onderzoeken. Door de focus op de manier van uitwerken van verschillende scenario’s wordt de leerzame ervaring ook toepasbaar geacht binnen andere crisissituaties.

5.2.4 Leerzame ervaring 8

“Borg dat zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden betrokken. Zorg daarmee voor een zo goed mogelijk actueel beeld van het verloop van de crisis en inzicht in de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

De lange termijn gevolgen van het sluiten van scholen waren volgens de Onderzoeksraad moeilijk te kwantificeren in de acute fase van de crisis, waardoor de onzekerheid rondom de eventuele lange termijneffecten het in de besluitvorming af legde tegen harde data die op dat moment wel beschikbaar was, zoals de ic-bezetting en besmettingscijfers (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 143). Signalen over bijvoorbeeld de kans op leerachterstanden zijn met onzekerheid omgeven, waardoor deze signalen sneller wijken voor ‘harde data’ over besmettingscijfers (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 159). Dit komt door het verlangen dat er bij beleidsmakers ontstaat om ten tijde van crisis de bestaande onzekerheden zoveel mogelijk te reduceren. Echter is het onderzoek doen naar ‘onzekere kwalitatieve data’ over de effecten van beoogde maatregelen in de besluitvorming cruciaal om inzicht te krijgen in de effectiviteit van deze maatregelen, en daarmee een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen over het te verwachten verloop van de crisis.

Leerzame ervaring 8 is concreet interpreteerbaar door zowel adviseurs als crisisbesluitvormers. Het doel van deze leerzame ervaring is het creëren van een actueel beeld van het verloop van de crisis, door het meewegen van verschillende soorten data in de adviezen en de besluitvorming tijdens een crisis. Hierdoor valt deze leerzame ervaring onder de categorie leren door het aanpassen van de uitvoeringspraktijk. De focus ligt op het borgen van zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en de besluitvorming tijdens de crisis. De leerzame ervaring is ook toepasbaar binnen andere crisissituaties door de focus op het meewegen van verschillende soorten data in de adviezen en besluitvorming.

5.2.5 Leerzame ervaring 9

“Expliciteer de kabinetsbrede verantwoordelijkheid als een crisis overgaat van een departement naar de nationale crisisstructuur. Formuleer een departement- overstijgende strategie en maak het oplossen van problemen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 233).

De Onderzoeksraad concludeert dat ook tijdens een infectieziektecrisis de ministeries binnen hun eigen beleidsterrein besluiten en communiceren, waardoor de samenhang tussen de corona-gerelateerde besluiten niet altijd zichtbaar is. Zo nam de minister van onderwijs het individuele besluit om de centrale examens binnen het voortgezet onderwijs voor schooljaar 2019/2020 te laten vervallen. Daarnaast stelt de Onderzoeksraad dat het kabinet tijdens de crisis in situaties waaruit maatschappelijke onrust en discussies konden ontstaan onderzoek heeft laten doen met als doel daarmee de politieke besluitvorming vanuit het kabinet te ondersteunen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 152). Hierdoor wordt er gesteld dat het kabinet niet haar maatschappij-brede verantwoordelijkheid pakte.

Een voorbeeld hiervan is het RIVM-onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen. Het kabinet het RIVM gevraagd om onderzoek te doen naar de besmettelijkheid van kinderen tijdens de maatschappelijke discussie over het heropenen van de scholen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 152). De Onderzoeksraad stelt dat de timing van het, door de minister van onderwijs aangekondigde, specifieke onderzoek over het besmettingsgevaar van kinderen, een belangrijke rol gespeeld heeft in de ondersteuning van de infectieziektebestrijdingslijn van het kabinet. Later blijkt het niet om een losstaand onderzoek

gaat, maar dat het RIVM enkel data vanuit verschillende bronnen bekeken heeft (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 152).

Leerzame ervaring 9 is breed interpreteerbaar door crisisbesluitvormers. Het doel van deze leezame ervaring is het formuleren van een departement-overstijgende strategie en de oplossing van problemen als gezamenlijke verantwoordelijkheid te identificeren. Door de focus op de formulering van een departement-overstijgende strategie en het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid valt de leezame ervaring onder de categorie leren door de aanpassing van wet- en regelgeving. De leezame ervaring wordt niet toepasbaar geacht binnen andere crisissituaties, omdat het formuleren van een departement-overstijgende strategie niet binnen elke crisissituatie als oplossing van problematiek hoeft te dienen.

5.2.6 Leerzame ervaring 10

“Pas de nationale crisisstructuur aan, zodat deze beter is toegerust op de aanpak van langdurige crises:

Organiseer parallel en afzonderlijk van elkaar advisering aangaande de acute problematiek en de lange-termijnproblematiek. Borg dat beide typen perspectieven expliciet worden meegewogen in de besluitvorming.” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 233).

De Onderzoeksraad stelt dat de infectieziektebestrijding het belangrijkste uitgangspunt was voor het kabinet in de aanpak van de crisis. Het vasthouden aan dit perspectief was volgens de Onderzoeksraad van invloed op de besluitvorming van het kabinet (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 159). Dit werd versterkt door de positie van het OMT als expertteam als voornaamste adviesteam voor het MCCb, en de adviesrol van de voorzitter van het OMT in vrijwel alle overige crisisteams (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 9). Op basis hiervan trekt de Onderzoeksraad de conclusie dat deze “sterke focus op infectieziekte bestrijding het zorgvuldig af-en meewegen van belangen op andere beleidsterreinen belemmerde” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 159). De pure focus op infectieziektebestrijding en het, als gevolg daarvan, niet afwegen van de lange-termijnproblematiek wordt gezien als problematisch binnen een langdurige crisis.

Naarmate de crisis langer voortduurde werden de maatschappelijke neveneffecten die de maatregelen met zich meebrachten steeds sterker. Echter ontstond er door onderzoek het beeld dat de advisering over de bredere maatschappelijke gevolgen, zoals het ontstaan van leerachterstanden door het sluiten van scholen, in het besluitvormingsproces geen gelijkwaardige positie krijgt naast het OMT (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 143). De Onderzoeksraad stelt dat dit te verklaren is vanuit het heersende beeld dat de maatschappelijke problematiek van een meer sluimerende aard is dan de acute problematiek waar direct op geacteerd moest worden. Ook speelt hierin mee dat de daadwerkelijke neveneffecten en mogelijke lange termijn gevolgen van schoolsluiting moeilijk te kwantificeren zijn tijdens de crisis zelf. De nog onzekere lange termijneffecten leggen het vervolgens in de besluitvorming af tegen de ‘harde data’ die op dat moment voor besluitvormers wel beschikbaar was, zoals de ic-bezetting en besmettingscijfers (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 143-144). De Onderzoeksraad stelt dan ook dat de mogelijke negatieve effecten van de schoolsluiting, zoals de kans op leerachterstanden en consequenties voor de mentale gezondheid van kinderen en jongeren, niet voldoende is meegewogen in de besluitvorming (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022).

Leerzame ervaring 10 is breed interpreteerbaar door crisisbesluitvormers en is gericht op het aanpassen van de nationale crisisstructuur met als doel deze te verbeteren voor een langdurige crisis. De leezame ervaring is breed interpreteerbaar omdat de observaties door de

Onderzoeksraad zijn opgesplitst in drie verschillen subonderdelen van de crisisstructuur: het waarborgen van eenheid door verbinding op te zoeken met de veiligheidsregio's, het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de besluiten, en het afwegen van zowel de acute problematiek als de lange-termijn problematiek in adviezen en besluitvorming. Vanuit de context van deze scriptie wordt er enkel de focus gelegd op het subonderdeel gericht op de advisering en de besluitvorming. Door de focus op het meewegen van verschillende perspectieven in de besluitvorming stuurt de aanbeveling op leren door het aanpassen van de uitvoeringspraktijk. Door de brede focus op het meewegen van het meewegen van zowel de acute als de lange-termijnproblematiek binnen de crisisbesluitvorming wordt de leerzame ervaring toepasbaar geacht binnen andere crisissituaties.

Hoofdstuk 6: Besluitvorming tijdens tweede fase Coronapandemie (september 2020 tot juli 2021)

In dit hoofdstuk gaan we terug naar de periode vanaf september 2020, ruim twee jaar voordat de Onderzoeksraad haar aanbevelingen uit de eerste fase presenteerde. De versoepeling van maatregelen in de zomer van 2020 hebben geleid tot meer ruimte binnen de samenleving, maar zorgde ook voor een snelle stijging van het aantal coronabesmettingen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 77- 78)⁶³. De stijgende besmettingscijfers hebben ertoe geleid dat er in het najaar van 2020 opnieuw maatregelen zijn ingesteld om de verspreiding van het coronavirus te beperken, waaronder het opnieuw sluiten van scholen in het primair-en voortgezet onderwijs (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 8 & 11). De Onderzoeksraad markeert daarom de periode van september 2020 tot juli 2021 als de tweede fase van de Coronapandemie (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022).

6.1 Besluitvorming rondom schoolsluiting

Ook tijdens de tweede fase van de Coronapandemie hebben besluitvormers verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen ingezet om de verspreiding van het virus in te dammen, waaronder de opnieuw landelijke sluiting van scholen. Onderstaande sectie weergeeft, net zoals bij de eerste fase van de Coronapandemie, de belangrijkste besluiten die de besluitvormers genomen hebben en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn rondom schoolsluiting. Vervolgens wordt er in de analysesectie van deze scriptie gekeken in hoeverre de aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie doorgewerkt hebben in de besluitvorming tijdens de tweede fase van de Coronapandemie.

⁶³ Door de versoepelingen zijn de besmettingscijfers opnieuw opgelopen.

6.1.1 September – december 2020

Tabel 5: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting tweede fase Coronapandemie september – december 2020

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
14/09/2020	Kabinet besluit om ondanks de stijgende besmettingscijfers scholen open te houden	Het kabinet anticipeert op de huidige epidemiologische situatie door het instellen van concrete kortetermijnmaatregelen, waardoor het sluiten van scholen nog niet noodzakelijk geacht wordt (de Jonge, september 2020, p. 3).	Overeenkomstig
03/11/2020	Kabinet besluit om bovenbouw middelbare scholen open te houden	Het BAO vindt het opnieuw sluiten van de bovenbouw op scholen zeer ingrijpend en prefereert daarom, indien mogelijk, een ander alternatief zoals het verlengen van de kerstvakantie (de Jonge, november 2020, p. 8 & 12)	Afwijkend
19/11/2020	Kabinet besluit tot mondkapjesplicht op o.a. middelbare scholen	Het gebruik van mondkapjes op scholen kan helpen om de kleine clusters van uitbraken de kop in te drukken (van Dissel, september 2020).	Overeenkomstig
14/12/2020	Kabinet besluit om primair en voortgezet onderwijs te sluiten	Het kabinet stelt dat het sluiten van scholen noodzakelijk is om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan (de Jonge, december 2020, p. 5). Dit besluit is gebaseerd op de epidemiologische argumentatie dat het sluiten van het onderwijs geschikt is gebleken om in het terugdringen van het virus op korte termijn, waarbij de sluiting voor het kabinet als laatste redmiddel wordt beschouwd (de Jonge, december 2020, p. 5)	Afwijkend

Aanloop nieuwe schoolsluiting

Wanneer aan het einde van de zomer van 2020 de besmettingen opnieuw oplopen, wordt het opnieuw sluiten van scholen meerdere malen besproken door het OMT. Het OMT stelt in haar advies op 18 september dat het sluiten van scholen voorkomen zou moeten kunnen worden, voornamelijk met het oog op de negatieve gevolgen van schoolsluiting voor kinderen en jongeren en het belang van fysiek onderwijs (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 203). Ondanks dat het aantal besmettingen dat gerelateerd is aan scholen enorm toeneemt, spreekt het OMT uit dat de toename niet zal zorgen voor een onbeheersbare situatie (van Dissel, september 2020, p. 2-3)⁶⁴. Het kabinet neemt het OMT-advies over en besluit om scholen open te houden (de Jonge, september 2020)⁶⁵. De argumentatie hierachter is dat het kabinet anticipeert op de huidige epidemiologische situatie door het instellen van concrete kortetermijnmaatregelen (de Jonge, september 2020, p. 3). Nog geen twee weken later stelt het OMT dat de besmettingscijfers op scholen nog steeds oplopen, maar voornamelijk in kleine clusters. Op basis van deze informatie stelt het OMT in haar nieuwe advies dat het

⁶⁴ 77^e OMT-advies <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/09/21/advies-nav-77e-omt-deel-2>

⁶⁵ Kamerbrief Hugo de Jonge over OMT-advies 14 september en maatregelen coronavirus <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/18/omt-advies-14-september-en-maatregelen>

dragen van mondkapjes op scholen sterk wordt geadviseerd (van Dissel, september 2020) ⁶⁶. Het kabinet neemt ook dit OMT-advies over en vanaf 1 december wordt er een mondkapjesplicht op middelbare scholen ingesteld (Rijksoverheid, november 2020) ⁶⁷.

Begin november 2020 is het kabinet verdeeld over de crisisaanpak. Een deel ziet het instellen van zwaardere maatregelen om de verspreiding van het virus in te perken, zoals het opnieuw sluiten van scholen, niet zitten (Koole, 2020) ⁶⁸. Ook het MCCb ziet een schoolsluiting nog niet zit zitten, omdat de kans bestaat dat jongeren elkaar buiten de schoolsluiting alsnog ontmoeten (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 205). Op 3 november wordt duidelijk dat het OMT zich zorgen maakt over de verspreiding van het virus via jongeren en geeft ter overweging om de bovenbouw van middelbare scholen opnieuw over te laten gaan naar online onderwijsvormen (van Dissel, november 2020, p. 6) ⁶⁹. Hierbij erkent het OMT zelf ook dat dit advies in gaat tegen het, door hen zelf, eerder geuite voornemen om scholen te ontzien in de aanscherping van de maatregelen (van Dissel, november 2020, p. 6-7).

Tijdens de persconferentie op 3 november wordt duidelijk dat, ondanks de flinke verzwaring van het maatregelen pakket, het kabinet tegen het OMT-advies in is gegaan en besloten heeft om de bovenbouw van middelbare scholen vooralsnog niet te sluiten (Rijksoverheid, november 2020) ⁷⁰. Het kabinet stelt dat het de impact van het sluiten van scholen op dat moment niet proportioneel vindt, en dat het verzwaringspakket voldoende zou moeten zijn (Rijksoverheid, november 2020). Er is hiertoe besloten omdat het BAO het opnieuw sluiten van de bovenbouw op scholen zeer ingrijpend zou vinden en prefereert daarom, indien mogelijk, een ander alternatief (de Jonge, november 2020, p. 8 & 12) ^{71 72}. Een voorbeeld hiervan is het verlengen van de kerstvakantie. Onderzoek vanuit het OMT toont echter aan dat verlenging van de kerstvakantie maar een gering effect zal hebben (van Dissel, december 2020, p. 6) ⁷³. Op basis van dit argument besluit het kabinet om de kerstvakantie niet te verlengen (de Jonge, december 2020) ⁷⁴. Wel wordt er een slag om de arm gehouden: als de besmettingen onvoldoende dalen wordt het opnieuw sluiten van scholen nog steeds overwogen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 42).

⁶⁶ 78^e OMT-advies <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/09/28/omt-advies-en-landelijke-maatregelen>

⁶⁷ Nieuwsbericht over het instellen van de mondkapjes plicht vanaf 1 december 2020. Op middelbare scholen geldt de plicht alleen als er door scholen bewogen moet worden (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022, p. 52-53) <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/19/mondkapje-verplicht-vanaf-1-december#:~:text=De%20mondkapjesplicht%20geldt%20in%20alle,mensen%20een%20vaste%20zitplaats%20h ebben>.

⁶⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5195938/corona-beleid-van-het-kabinet-hoofdrobspelers-rutte-de-jonge>

⁶⁹ 83^e en 84^e OMT-advies aan het ministerie van VWS op 3-11-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/11/03/advies-nav-83e-en-84e-omt>

⁷⁰ Letterlijke tekst persconferentie door Rutte en de Jonge op 3-11-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/11/03/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-3-november-2020>

⁷¹ Kamerbrief Hugo de Jonge over coronamaatregelen die op 3 november 2020 zijn afgekondigd <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-over-coronamaatregelen-3-november-2020>

⁷² Het BAO heeft haar besluit gebaseerd op de argumentatie dat de besmettingen die op scholen plaatsvinden voornamelijk rondom de scholen plaatsvinden, waardoor het sluiten van de bovenbouw niet het meest voor de hand lijkt te liggen (de Jonge, november 2020, p. 8).

⁷³ 90^e OMT-advies aan het ministerie van VWS op 3-12-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/08/90e-omt-advies>

⁷⁴ Kamerbrief Hugo de Jonge stand van zaken COVID-19 op 8-12-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/08/kamerbrief-over-stand-van-zaken-covid-19>

Mogelijkheid verlenging kerstvakantie

De verlenging van de kerstvakantie in het primair en voortgezet onderwijs is een van de alternatieven voor de sluiting van de bovenbouw. Het OMT heeft onderzoek gedaan naar de effecten van een verlengde kerstvakantie. Dit onderzoek wijst uit dat verlenging van de kerstvakantie maar zal leiden tot een geringe daling van het aantal ziekenhuisopnames en ic-opnames, waardoor geschat wordt dat het effect gering zal zijn (van Dissel, december 2020, p. 6).

Nieuwe schoolsluiting

In het OMT-advies van 14 december wordt duidelijk dat het OMT zich zorgen maakt over het aantal stijgende besmettingen en ziekenhuisopnames, waardoor de ic-capaciteit onder druk komt te staan (van Dissel, december 2020) ⁷⁵. Op basis van deze zorgen adviseert het OMT om de bestaande maatregelen aan te scherpen, maar stelt heel duidelijk dat scholen open moeten blijven (van Dissel, december 2020, p. 2) ⁷⁶. Het OMT baseert haar advies op het argument dat met het sluiten van scholen veel ouders, waaronder ook zorgmedewerkers, noodgedwongen prioriteit moeten geven aan de zorg van hun kinderen, waardoor het sluiten van scholen voor extra druk op de Nederlandse zorgcapaciteit zorgt (van Dissel, december 2020, p. 2).

Ondanks het expliciete OMT-advies om de scholen niet te sluiten, besluit het kabinet toch om de scholen te sluiten (de Jonge, december 2020, p. 2) ⁷⁷. Het kabinet stelt dat het sluiten van scholen noodzakelijk is om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan (de Jonge, december 2020, p. 5) ⁷⁸. Dit besluit is gebaseerd op de epidemiologische argumentatie dat het sluiten van het onderwijs geschikt is gebleken om in het terugdringen van het virus op korte termijn, waarbij de sluiting als laatste redmiddel wordt beschouwd (de Jonge, december 2020, p. 5; Rijksoverheid, december 2020). Echter is het exacte effect van een schoolsluiting op het afnemen van de besmettingen en de bezettingsgraad op de ic voor het nemen van het besluit voor de tweede schoolsluiting nog niet berekend (de Jonge, december 2020). De tweede schoolsluiting in het primair-en voortgezet onderwijs wordt op 14 december aangekondigd (Rijksoverheid, december 2020) ⁷⁹. De gevoerde argumentatie voor de sluiting zijn de hoogoplopende besmettingscijfers en de alarmerende prognoses van het OMT (Rijksoverheid, december 2020). De sluiting zal ingaan per 16 december 2020 en zal tot tenminste 17 januari 2021 gelden (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022, p. 46 & 201) ⁸⁰.

⁷⁵ 91^e OMT-advies op 14-12-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/advies-nav-91e-omt>

⁷⁶ Het OMT stelt dat “algehele schoolsluiting minder bijdraagt aan de beperking van circulatie van het virus” (van Dissel, december 2020, p. 2).

⁷⁷ Het kabinet stelt dat ze genoodzaakt is om, zoals zij het zelf noemen, haar laatste redmiddel in te zetten: het sluiten van zowel het primair als het voortgezet onderwijs (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 207).

⁷⁸ Kamerbrief Hugo de Jonge inzake Coronamaatregelen 14 december 2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/kamerbrief-inzake-coronamaatregelen-14-december-2020>

⁷⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/12/14/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte>

⁸⁰ Op 14 december 2020 wordt er aangekondigd dat Nederland vanaf 16 december 2020 op slot gaat voor vijf weken omdat het virus ‘te snel om zich heen grijpt’ (Onderzoeksraad voor Veiligheid deel 2, 2022, p. 54-55).

De schoolsluiting in de tweede fase van de Coronapandemie

Voordat het kabinet op 16 december 2020 overging tot schoolsluiting, heeft het in de periode tot half december er tweemaal bewust voor gekozen om de scholen niet te sluiten. De eerste keer was het besluit om niet tot schoolsluiting over te gaan tegen het expliciete advies van het OMT in, dat adviseerde om de bovenbouw van de middelbare scholen te sluiten. Het tweede besluit om de scholen open te houden was wel in lijn met het advies van het OMT. De besluitvorming rondom het instellen van de tweede schoolsluiting was tegen het expliciete advies van het OMT in.

Maatschappelijke onrust door nieuwe schoolsluiting

De aankondiging van de nieuwe schoolsluiting zorgt voor maatschappelijke onrust. Er is veel verwarring en verontwaardiging bij scholen en ouders (van Baars, 2020; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 12)⁸¹. De oorzaak hiervan is de wisselende communicatie en argumentatie vanuit het kabinet over de afwegingen rondom de schoolsluiting, waarbij in eerdere besluitvorming juist het belang van het openblijven van de scholen erkend werd (Rijksoverheid, november 2020; Rijksoverheid, december 2020)⁸². Ook het bericht dat de sluiting van basisscholen binnen het OMT nooit besproken is zorgt voor verwarring (NOS, 2020)⁸³. Er ontstaat verontwaardiging op het moment dat duidelijk wordt dat het voornaamste doel van de schoolsluiting niet is om kinderen en jongeren zelf te beschermen tegen het virus, maar voornamelijk gaat om het beperken van het aantal reisbewegingen en contacten van ouders (NOS, 2020)⁸⁴. Deze argumentatie roept veel onbegrip op bij deskundigen, die vrezen voor de langdurige effecten van de schoolsluiting op kinderen en jongeren (Couzy, 2020)⁸⁵.

Ook vanuit de Tweede Kamer is er gereageerd op het opnieuw sluiten van scholen. Door middel van een ingediende motie op 15 december 2020 wordt het kabinet verzocht om begin januari al te beoordelen of het basisonderwijs niet al eerder dan 18 januari fysiek opengesteld kan worden (Jetten & Asscher, december 2020)⁸⁶. De aangedragen argumentatie binnen de motie is dat het basisonderwijs cruciaal is voor kinderen en dat digitaal onderwijs zou leiden tot verdere achterstanden (Jetten & Asscher, december 2020).

De schoolsluiting roept opnieuw vragen op over de proportionaliteit van het instellen van de maatregel en het meenemen van de langdurige effecten zoals oplopende leerachterstanden, de mentale gezondheid, en veiligheid van kinderen (Onderzoeksraad voor

⁸¹ <https://www.trouw.nl/onderwijs/woede-en-onbegrip-over-sluiting-van-de-basisscholen~b184e009/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁸² Persconferentie 3 november 2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/11/03/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-3-november-2020>

Persconferentie 8 december 2020

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/12/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-december-2020>

⁸³ Boodschap via de media van een individueel OMT-lid <https://nos.nl/artikel/2360873-kinderarts-en-omt-lid-illy-stomverbaasd-over-sluiting-basisscholen>

⁸⁴ De Jonge: Scholen ook dicht om ouders thuis te laten werken <https://nos.nl/artikel/2360689-de-jonge-scholen-ook-dicht-om-ouders-thuis-te-laten-werken>. Ook de Onderzoeksraad stelde dat er door het ministerie van VWS gecommuniceerd werd dat het voornaamste doel van de tweede schoolsluiting het beperken van de reisbewegingen van zowel leerlingen als ouders is (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 209).

⁸⁵ Wethouder Onderwijs Marjolein Moorman stelt dat de sluiting van scholen levenslang effect kan hebben op de leerlingen <https://www.parool.nl/amsterdam/moorman-sluiting-scholen-kan-levenslang-effect-hebben-op-de-leerlingen~b7195255/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁸⁶ Motie van de leden Jetten en Asscher (kamerstuk 25 295 nr. 809) over infectieziektenbestrijding <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-809.html>

de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 47). Vanuit scholen zijn er grote zorgen over de extra leerachterstanden en het verlies van motivatie van hun leerlingen bij een tweede schoolsluiting (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 209-210). Het beoogde effect van de schoolsluiting op het inperken van de virusverspreiding is echter op dat moment nog steeds niet duidelijk is (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 12 & 46-47).

Uitzonderingen als onderdeel van de tweede schoolsluiting

Tijdens deze schoolsluiting wordt er een uitzondering gemaakt voor leerlingen in een kwetsbare positie, waarvan het merendeel zich binnen het speciaal onderwijs begeeft, of leerlingen die praktijkgericht middelbaar onderwijs volgen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 213-214).

De Onderzoeksraad stelt dat hierdoor dat kabinet geleerd heeft van de schoolsluiting tijdens de eerste fase van de Coronapandemie. Vanuit de eerste schoolsluiting werd er duidelijk dat er meer ruimte moet zijn voor kwetsbare kinderen die naast de reguliere negatieve neveneffecten van schoolsluiting nog eens extra last ondervinden van schoolsluiting (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 2013).

Tijdens de tweede schoolsluiting worden er de volgende uitzonderingen ingesteld voor kwetsbare kinderen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 2013):

- Binnen het primair en voortgezet onderwijs mogen leerlingen in een kwetsbare positie naar school;
- Leerlingen mogen naar school voor alle onderwijsactiviteiten in het examenjaar;
- Leerlingen mogen naar school voor het afnemen van schoolexamens in het voorexamenjaar;
- Er wordt ook een uitzondering gemaakt voor leerlingen in het middelbaar praktijkgericht onderwijs.

6.1.2 Januari – mei 2021

Op 14 december 2020 is er door het kabinet gecommuniceerd dat de scholen tot ten minste 17 januari 2021 gesloten blijven. De schoolsluiting wordt hierna nog meerdere keren verlengd door het gebrek aan kennis over de besmettelijkheid van de nieuwe virusvariant op kinderen. De Onderzoeksraad stelt dat het opmerkelijk is dat de besmettelijkheid van kinderen, voornamelijk in het primair onderwijs, eerst geen grote rol leek te spelen in besluitvorming rondom de schoolsluiting. In de besluitvorming rondom de verlenging wordt de onzekerheid rondom de besmettelijkheid van kinderen wat betreft de nieuwe virusvariant wel zwaar meegewogen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 217-218).

Tabel 6: Besluitvorming kabinet rondom schoolsluiting tweede fase Coronapandemie januari – mei 2021

Datum	Besluit	Argumentatie kabinet	OMT-advies
11/01/2021	Kabinet verlengt schoolsluiting	Door de stijgende besmettingscijfers en de onzekerheden rondom de alfavariant van het virus heeft het kabinet bewust voor de verlenging van schoolsluiting gekozen.	Overeenkomstig
31/01/2021	Kabinet besluit om primair onderwijs te heropenen	Het kabinet baseert haar besluit op de uitkomsten van het RIVM-onderzoek dat stelt dat kinderen geen bijzonder risico lopen bij de alfavariant (de Jonge, januari 2021).	Overeenkomstig
23/02/2021	Kabinet besluit tot het heropenen van het voortgezet onderwijs met anderhalve meter afstand maatregel	Het kabinet baseert haar besluit op dat onderwijs essentieel is voor de ontwikkeling en welzijn van jongeren (de Jonge, februari 2021, p. 2).	Overeenkomstig
22/05/2021	Kabinet besluit anderhalve meter afstand maatregel in het voortgezet onderwijs los te laten	Dit besluit is genomen zodat leerlingen weer daadwerkelijk volledig naar school kunnen gaan (de Jonge, mei 2021). Het kabinet baseert haar besluit hiermee op het belang van alle middelbare scholieren.	Overeenkomstig

Onzekerheid besmettelijkheid alfavariant

Op 31 december wordt er in het OMT-advies voor het eerst geschreven over de uitbraak van de alfavariant van het coronavirus (van Dissel, december 2020)⁸⁷. Het OMT stelt dat er nog veel onduidelijkheid is over de mogelijke invloed van deze variant op de verspreiding van het virus op scholen, waardoor onderzoek essentieel is voor het geven van een advies omtrent de heropening van de scholen (van Dissel, december 2020, p. 3). Ook in het OMT-advies van 11 januari wordt gesteld dat er onzekerheid bestaat over de besmettelijkheid van de alfavariant en de rol die kinderen spelen bij de verspreiding van deze variant⁸⁸. Het OMT concludeert daarom dat het nog geen positief advies kan geven over de heropening van scholen (van Dissel, januari 2021, p. 5, 6, 8)⁸⁹.

⁸⁷ 94^e OMT-advies op 31-12-2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/31/advies-nav-94e-omt>

⁸⁸ Het OMT-advies is gebaseerd op de mogelijke hogere besmettelijkheid van de Britse virusvariant en de onzekerheid rondom de besmettelijkheidsrol die kinderen spelen bij de verspreiding van deze variant. Het OMT constateert hierbij dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de rol van de Britse coronavariant over de verspreiding van het virus op basisscholen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 217).

⁸⁹ 95^e OMT-advies aan het ministerie van VWS op 11 januari 2021 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/13/95e-omt-advies>

Op basis van de OMT-adviezen en de oplopende besmettingscijfers besluit het kabinet op 11 januari om de schoolsluiting te verlengen (Rijksoverheid, januari 2021)⁹⁰ Het kabinet baseert haar besluit op dat het aantal besmettingen te hoog is en de druk op de zorg nog niet afneemt. Daarnaast wordt gesteld er meer informatie nodig is over de rol van kinderen en jongeren in de verspreiding van het virus bij de alfavariant (de Jonge, 2020, p. 4)⁹¹. Ondanks dat het kabinet erkent dat het voor het kindervelzijn goed is om naar school te gaan, kan het op basis van de besmettingscijfers nog niet besluiten om de scholen te heropenen (de Jonge, december 2020, p. 4). Ook tijdens de persconferentie op 12 januari erkent het kabinet dat het langer sluiten van scholen grote problemen met zich meebrengt (Rijksoverheid, januari 2021)⁹²⁹³. Het kabinet stelt dat er bewust voor de verlenging van schoolsluiting gekozen is, met als argument de stijgende besmettingscijfers en de onzekerheden rondom de alfavariant van het virus. Wel wordt de mogelijkheid onderzocht om het primair onderwijs eerder te openen, maar dit is volgens het kabinet alleen mogelijk wanneer onderzoek uitwijst dat de alfavariant minder besmettelijk is voor kinderen dan de originele virusvariant (Rijksoverheid, januari 2021)⁹⁴.

Onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen bij de alfavariant (Britse variant)

Zoals eerder gesteld is er eind december 2020 en januari 2021 sprake van veel onzekerheid over de rol van kinderen in de verspreiding van de Britse virusvariant. Het ontbreken van deze informatie zorgt voor uitstel van de heropening van het primair en voortgezet onderwijs (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 219).

Het OMT heeft een onderzoek laten uitvoeren door het RIVM naar de besmettelijkheid van de alfavariant bij kinderen, als poging om het informatie-gat over de invloed van de alfavariant op kinderen te dichten. Het onderzoek bestond uit grootschalig testen van ouders en kinderen door de GGD in, onder anderen, de gemeente Lansingerland om te onderzoeken hoe besmettelijk de alfavariant voor kinderen is en wat voor een rol ze spelen in de verspreiding van het virus (GGD Rotterdam-Rijnmond, april 2021).

Het Lansingerland-schoolonderzoek toont dat kinderen wel degelijk besmet kunnen raken van de Britse virusvariant, en waarschijnlijk ook vaker dan bij de klassieke virusvariant (van Dissel, januari 2021, p. 6-7). Echter wordt er ook in het onderzoek geconcludeerd dat kinderen ook bij de Britse variant niet de aanjager zijn van besmettingsuitbraken (van Dissel, januari 2021).

⁹⁰ Persconferentie Mark Rutte en Hugo de Jonge 12-1-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/01/12/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-12-januari-2021>

⁹¹ Kamerbrief Hugo de Jonge n.a.v. 94° OMT-advies op 31-12-2020

<https://www.tweedekamer.nl/zoeken?cfg=tksearch&qry=25%20295%20nr%20272&srt=date%3Aasc%3Adate&sta=16>

⁹² Persconferentie Mark Rutte en Hugo de Jonge 12-1-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/01/12/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-12-januari-2021>

⁹³ Tijdens de persconferentie op 12 januari geeft het kabinet ook de argumentatie dat de besmettingscijfers niet snel genoeg dalen en er veel onduidelijkheid is over de Britse variant van het coronavirus (Rijksoverheid, januari 2021). Tot die tijd zal de schoolsluiting tot ten minste 25 januari gelden voor het primair onderwijs, en tot tenminste 7 februari voor het voortgezet onderwijs (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 51 & 54).

⁹⁴ De verlenging van de schoolsluiting staat haaks op de, vanuit de Tweede Kamer ingediende, motie van Jetten en Asscher op 15 december 2020 met het verzoek om te onderzoeken of scholen niet juist eerder dan 17 januari 2021 fysiek heropend konden worden (Jetten & Asscher, december 2020).

Heropening van het primair onderwijs

Het OMT concludeert op 30 januari op basis van de uitkomsten van het Lansingerland-schoolonderzoek⁹⁵ dat kinderen niet de aanjager zijn van de alfavariant van het virus. Ondanks de uitkomsten van dit onderzoek stelt het OMT dat het weinig ruimte ziet voor versoepelingen omdat het OMT de risico's over het verhogen van de druk op de zorg te groot vindt (van Dissel, januari 2021)⁹⁶. Het OMT stelt hierbij dat het vervolgadvisen geeft over de effecten van de versoepeling van maatregelen op grond van drie pijlers die opgesteld zijn door het kabinet, waaronder “een acceptabele belastbaarheid van de zorg” (van Dissel, januari 2021, p. 1)⁹⁷. Vanuit dit perspectief is er weinig ruimte voor versoepeling, omdat alle mogelijke scenario's voor het fysiek heropenen van de scholen volgens het OMT leiden tot een verdere toename van de druk op de zorg (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 219).

Ondanks bovenstaande argumentatie adviseert het OMT op 31 januari om het primair onderwijs te heropenen (van Dissel, januari 2021, p. 5). Het advies is gebaseerd op de argumentatie dat, ondanks de reële risico's op verdere toename van ziekenhuis- en IC-opnames die de heropening met zich meebrengt, er op grond van “diverse maatschappelijke afwegingen” dringend ruimte nodig is voor perspectief en enige versoepeling (van Dissel, januari 2021, p. 5). Op 31 januari besluit het kabinet om het primair onderwijs vanaf 8 februari te heropenen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 219)⁹⁸. Het kabinet baseert haar besluit op de uitkomsten van het RIVM-onderzoek dat stelt dat kinderen geen bijzonder risico lopen bij de alfavariant (de Jonge, januari 2021)⁹⁹.

Terwijl ouders blij zijn met de heropening van het primair onderwijs, vrezen leraren ook voor hun veiligheid in verband met de rol die kinderen spelen in de verspreiding van de alfavariant (van Dissel, januari 2021; Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 54-55)¹⁰⁰. Wel wordt er door het NCTV gesteld dat het volledig heropenen van het primair onderwijs veel meer draagvlak ondervindt vanuit de onderwijssector dan het stapsgewijs heropenen (NCTV, januari 2021)¹⁰¹.

⁹⁵ Definitieve uitkomst grootschalig GGD-Rotterdam Rijnmond onderzoek rondom het Risicogericht Grootschalig Testen uitgebracht op 1-4-2021 <https://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/nieuws/conclusies-grootschalig-t/20210401-Rapportage-RGT-Lansingerland-en-Charlois-V1.1.pdf>

⁹⁶ OMT-advies op 31-1-2021 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-22c7a0e2-89a5-4922-8a49-c54c075e4a65/pdf>

⁹⁷ Onder acceptabele belastbaarheid van de zorg wordt verstaan dat ziekenhuizen kwalitatief goede zorg aan zowel COVID-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg moeten kunnen leveren (van Dissel, januari 2021, p. 1). De overige twee pijlers zijn het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving en het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus (van Dissel, januari 2021, p. 1).

⁹⁸ De Onderzoeksraad stelt dat, door het volledig heropenen van het primair onderwijs op 8 februari, er een verandering in prioritering bij het kabinet heeft plaatsgevonden omdat er eerst gecommuniceerd werd dat de avondklok de eerste maatregel zou zijn die afgeschaft zou worden (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 219)

⁹⁹ Kamerbrief Hugo de Jonge over 98^e OMT advies deel 1 en kabinetsreactie op 31-01-2021 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/31/kamerbrief-inzake-98e-omt-advies-deel-1-en-kabinetsreactie>

¹⁰⁰ Kinderen lopen zelf geen bijzonder risico om ziek te worden van de alfavariant, spelen ze wel een rol in de verdere verspreiding van het virus (van Dissel, januari 2021).

¹⁰¹ NCTV-presentatie tijdens het Catshuis overleg op 31-1-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/01/31/catshuisstukken-31-januari-2021>

Het kabinetsbesluit tijdens de tweede fase van de pandemie om het primair onderwijs in een keer volledig te openen kan verklaard worden door het beperkte draagvlak vanuit de onderwijssector voor de stapsgewijze heropening (NCTV, januari 2021).

Het verschil in de heropening van het primair onderwijs tijdens de eerste- en tweede fase van de Coronapandemie

Een belangrijk verschil tussen de heropening van het primair onderwijs tijdens de eerste- en tweede fase van de Coronapandemie is dat het tijdens de tweede fase in een keer opengesteld is, terwijl tijdens de eerste fase de heropening stapsgewijs verliep (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 220).

Heropening van het voortgezet onderwijs

Op 23 februari 2021 adviseert het OMT om het voortgezet onderwijs te heropenen, onder de voorwaarde dat er op scholen anderhalve meter afstand wordt gehouden (van Dissel, februari 2021, p. 7) ¹⁰². Het OMT baseert haar advies op het verschijnen van publicaties over de fysieke en mentale gezondheidsproblemen die bij jongeren ontstaan op het moment dat zij voor lange tijd niet naar school gaan (van Dissel, februari 2021, p. 7). Het kabinet neemt het OMT-advies en onderliggende argumentatie volledig over (de Jonge, februari 2021, p. 3) ¹⁰³. Het kabinet besluit tot het heropenen van het voortgezet onderwijs, gebaseerd op de argumentatie dat onderwijs essentieel is voor de ontwikkeling en welzijn van jongeren (de Jonge, februari 2021, p. 2). Tijdens de persconferentie op 24 februari wordt de opheffing van de schoolsluiting binnen het voortgezet onderwijs aangekondigd (Rijksoverheid, februari 2021) ¹⁰⁴. Naar het advies van het OMT vindt de heropening plaats op 1 maart 2021, onder voorwaarde dat er op de scholen anderhalve meter afstand wordt gehouden, wat ervoor zorgt dat niet alle leerlingen tegelijkertijd en volledig naar school kunnen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 58 & 221) ¹⁰⁵.

Op 22 mei adviseert het OMT, naar aanleiding van de herhaaldelijke adviesvraag van het ministerie van VWS, dat de anderhalve meter maatregel binnen het voortgezet onderwijs kan worden losgelaten (van Dissel, mei 2021) ¹⁰⁶. Het OMT erkent dat de besmettingen door het loslaten van de maatregel opnieuw zullen oplopen. Toch adviseert het OMT bewust voor het loslaten van de maatregel, omdat fysiek onderwijs en contact met leeftijdsgenoten erg belangrijk is voor de fysieke en mentale gezondheid van jongeren (van Dissel, mei 2021, p. 6). Op basis van dit advies besluit het kabinet op 22 mei om de anderhalve meter afstand maatregel binnen het voortgezet onderwijs los te laten met ingang van 31 mei (de Jonge, mei 2021) ¹⁰⁷. Dit besluit is genomen zodat leerlingen weer daadwerkelijk volledig naar school kunnen gaan (de Jonge, mei 2021). Door de anderhalve meter maatregel binnen het voortgezet onderwijs was dit voorheen nog niet mogelijk. Het kabinet stelt dat daarom dat de volledige heropening van het voortgezet onderwijs in het belang van de leerlingen is (NOS, 2021).

Niet alle scholen zijn echter direct in staat om vanaf 31 mei hun deuren weer volledig te openen in verband met verdere benodigde voorbereidingstijd. Daarnaast vreest vakbond

¹⁰² 101^e OMT-advies aan het ministerie van VWS op 22-2-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/02/23/advies-vws-na-omt-101>

¹⁰³ Kamerbrief Hugo de Jonge stand van zaken COVID-19 op 23-2-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/23/kamerbrief-inzake-stand-van-zaken-covid-19>

¹⁰⁴ Letterlijke tekst persconferentie 23-2-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediatekst/2021/02/24/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-23-februari-2021>

¹⁰⁵ Het anderhalve meter afstand houden op scholen zorgt er praktisch voor dat niet alle leerlingen tegelijkertijd, dus nog steeds niet volledig naar school toe kunnen, door het gebrek van ruimte en capaciteit op scholen (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 58 & 221).

¹⁰⁶ 114^e OMT-advies aan het ministerie van VWS op 22-5-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/05/22/advies-deel-1-nav-114e-omt>

¹⁰⁷ Kamerbrief van Hugo de Jonge over loslaten 1,5-metermaatregel in voortgezet onderwijs op 22-5-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/kamerstukken/2021/05/22/loslaten-15m-afstandsmaatregel-in-het-voortgezet-onderwijs>

CNV Onderwijs voor de gezondheid van de docenten, omdat het voor onderwijspersoneel moeilijk is om anderhalve meter afstand te houden tot de leerlingen (NOS, 2021)¹⁰⁸. Het kabinet pareert deze zorgen door te stellen dat het goed is voor de motivatie en leerprestaties van leerlingen als ze weer volledig fysiek les krijgen op locatie (NOS, 2021).

De aandacht voor de sociaal-maatschappelijke neveneffecten van schoolsluiting: onderzoek door de ECDC

Tijdens de coronacrisis heeft het kabinet zich voornamelijk laten adviseren door het OMT in verband met de infectieziekte-aard van de crisis. De OMT-adviezen zijn hierdoor voornamelijk gebaseerd op het bestrijden van corona als infectieziekte. De Onderzoeksraad stelt dat mogelijke neveneffecten van de ingestelde infectieziekte-bestrijdende maatregelen hierdoor minder aan bod komen binnen deze adviezen.

Tijdens de tweede fase van de Coronapandemie zijn er verschillende onderzoeken naar buiten gebracht over de neveneffecten van de maatregelen. Al voorafgaand aan het besluit over de tweede schoolsluiting op 16 december 2020 komt het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) met een rapport waarin het de negatieve effecten van de schoolsluiting op de gezondheid en educatie van kinderen beschrijft (ECDC, augustus 2020). In dit rapport wordt gesteld dat, naast de verschillende negatieve educatieve, sociale, economische- en gezondheid effecten van schoolsluiting, ook het risico op verminderende schoolprestaties en motivatie aanwezig is bij langdurige schoolsluiting (ECDC, augustus 2020).

Omdat de kans op grote leerachterstanden als gevolg van langdurige schoolsluiting als zeer groot wordt geschat, stelt het ECDC dat schoolsluiting een van de meest impactvolle en versturende maatregelen is die door verschillende overheden is genomen tijdens de Coronapandemie (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 206). Ook stelt het ECDC dat een langdurige schoolsluiting de kans op symptomen voor depressies en angststoornissen met zich mee kan brengen (ECDC, augustus 2020).

¹⁰⁸ Middelbare scholen vanaf 31 mei weer volledig open <https://nos.nl/artikel/2381865-middelbare-scholen-vanaf-31-mei-weer-volledig-open>

De aandacht voor de sociaal-maatschappelijke neveneffecten van schoolsluiting: advisering door NCTV

De Onderzoeksraad stelt dat na het instellen van de tweede schoolsluiting het kabinet bij haar besluitvorming ook adviezen op het vlak van sociaal-maatschappelijke neveneffecten betrokken heeft vanuit het Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het NCTV speelt een rol in het bestrijden van pandemieën indien deze bedreigingen vormen voor de nationale veiligheid, zoals bij de Coronapandemie het geval is.

Het NCTV heeft de maatschappelijke neveneffecten van langdurige schoolsluiting in kaart gebracht voor het kabinet, en presenteerde deze informatie vanaf januari 2021 stelselmatig aan de besluitvormers (NCTV, januari 2021).

Tijdens een briefing aan de crisisbesluitvormers in het Catshuis op 10 januari 2021 stelt het NCTV dat de epidemiologische baten van onderwijs op afstand niet opwegen tegen de permanente groeiende schade van langdurige schoolsluiting aan de volksgezondheid, de maatschappij en de economie (NCTV, januari 2021, p. 8-9).

Ondanks dat er meer aandacht lijkt te zijn voor de sociaal-maatschappelijke neveneffecten van schoolsluiting, onder anderen door de adviesrol van het NCTV, wordt er na de verlenging van de schoolsluiting in januari 2021 duidelijk dat de nadruk van de crisisaanpak van het kabinet nog steeds ligt op het perspectief van de bestrijding van het virus als infectieziekte (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 2, 2022, p. 218).

Hoofdstuk 7: Leren van aanbevelingen en leerzame ervaringen

De theorie stelt dat crises fungeren als katalysatoren om te leren (Kindon, 2013; Birkland, 2009). De Coronapandemie wordt in de context van deze scriptie gezien als ‘focusing event’ dat ruimte biedt voor besluitvormers om te leren (Kingdon, 2013). Er wordt geleerd door besluitvormers op het moment dat eerder geformuleerde aanbevelingen in de besluitvorming zijn doorgevoerd. Het empirische materiaal laat zien dat er verschillende aanbevelingen geformuleerd zijn die toegepast kunnen worden op de besluitvorming rondom het sluiten van scholen ¹⁰⁹.

Zoals in de theorie beschreven staat kan de mate en wijze van opvolging verklaard worden door de aanwezigheid van externe druk en kenmerken van aanbevelingen en leerzame ervaringen. De mate en wijze waarop er door de overheid opvolging is gegeven aan de aanbevelingen en leerzame ervaringen fungeert als kapstok voor de onderstaande analyse. Hierbij wordt er per aanbeveling en leerzame ervaring beschreven in hoeverre er door besluitvormers opvolging aan gegeven is en ernaar gehandeld is binnen de besluitvorming rondom de schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie is. Daarnaast wordt de mate en wijze van opvolging verklaard door de, vanuit het empirisch materiaal geïdentificeerde kenmerken, en de aanwezigheid van externe druk.

¹⁰⁹ Er zijn vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie verschillende aanbevelingen geformuleerd. In de empirische sectie van deze scriptie worden deze toegepast binnen de context van de besluitvorming rondom de schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel.

Tabel 7: Overzicht aanbevelingen en leerzame ervaringen.

Nieuwe Influenzapandemie (2009)	
Rapport door Berenschot, 2011 (Berenschot, 2011)	
Geadresseerd aan: Rijksoverheid	
Aanbeveling 1	Crisisbesluitvorming dient plaats te vinden op basis van integrale adviezen.
Aanbeveling 2	Crisisbesluitvorming geeft voorbereiding aan vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen.
Aanbeveling 3	Adviezen dienen voorzien te zijn van een concrete voorkeursoptie, en dienen gebaseerd te zijn op een intersectorale kosten-baten analyse.
Aanbeveling 4	Breng tijdens een crisissituatie niet slechts medisch-inhoudelijk advies uit.
Eerste fase Coronapandemie (2020)	
Eerste deelrapport door Onderzoeksraad, 2022 (Onderzoeksraad voor de Veiligheid deel 1, 2022)	
Geadresseerd aan: het volledige kabinet	
Leorzame ervaring 5	Versterk de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises door scenario's uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden.
Leorzame ervaring 6	Ontwikkel de vaardigheid om te kunnen improviseren, onder meer door ermee te oefenen in de voorbereiding op een crisis.
Leorzame ervaring 7	Blijf tijdens een crisis uiteenlopende scenario's in kaart brengen en anticipeer daarop.
Leorzame ervaring 8	Borg dat zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden genomen.
Leorzame ervaring 9	Expliciteer de kabinetsbrede verantwoordelijkheid als een crisis overgaat van een departement naar de nationale crisisstructuur.
Leorzame ervaring 10	Pas de nationale crisisstructuur aan zodat deze beter is toegerust op de aanpak van langdurige crises.

7.1 Aanbevelingen en leerzame ervaringen waaruit geleerd is

Binnen deze sectie worden de aanbevelingen en leerzame ervaringen besproken waarvan vanuit het empirisch materiaal blijkt dat er door besluitvormers opvolging aan gegeven is en ernaar gehandeld is. Het betreft hier aanbeveling 3 en leerzame ervaringen 5, 7, 8 en 10.

Aanbeveling 3

*Aanbeveling 3*¹¹⁰ is opgevolgd binnen de context van besluitvorming rondom schoolsluiting. De aanbeveling is specifiek geformuleerd in de zin dat deze geadresseerd is aan adviseurs. Ook wordt duidelijk dat de aanbeveling specifiek gericht is op het aanpassen van de uitvoeringspraktijk door het advies om tijdens de crisis de adviezen gericht aan crisisbesluitvormers te baseren op ten minste een intersectorale kosten-batenanalyse. De aanbeveling is ook toepasbaar op de tweede fase van de Coronapandemie.

Ondanks dat er in het advies van het OMT rondom schoolsluiting geen sprake was van de vergelijking met een ‘niet-crisis’ situatie, werd bij alle uitgebrachte OMT-adviezen de voorkeursoptie van het OMT met betrekking tot de gewenste besluitvorming rondom het sluiten van scholen naar voren gebracht. Ook benoemde het OMT in haar adviezen de kosten-batenanalyse over de effecten van schoolsluiting indien dit van toepassing was. Echter adresseert de aanbeveling de adviseurs en niet de crisisbesluitvormers, waardoor de aanbeveling niet stelt dat in de besluitvorming ten minste een intersectorale kosten-batenanalyse meegenomen moet worden.

Leerzame ervaring 5

Het kabinet heeft tijdens de tweede fase van de Coronapandemie opvolging gegeven aan en gehandeld heeft naar *leerzame ervaring 5*¹¹¹. De leerzame ervaring is concreet interpreteerbaar voor besluitvormers in de zin dat er met het advies om scenario’s uit werken met denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden er een specifiek doel geformuleerd wordt. Ook wordt de leerzame ervaring toepasbaar geacht op de besluitvorming binnen de context van de tweede fase van de Coronapandemie, omdat deze gericht is op het in kaart brengen van verschillende scenario’s binnen de context van een maatschappij-ontwrichtende crisis.

Het empirische materiaal laat zien dat tijdens de tweede fase van de Coronapandemie de scenario’s met betrekking tot de lange-termijn effecten van schoolsluiting op de fysieke en mentale gezondheid van kinderen en jongeren op verschillende momenten onderzocht zijn. Deze lange-termijn effecten zijn in kaart gebracht in de vorm van verschillende onderzoeken uitgevoerd door het BAO en het RIVM. Tijdens de tweede fase van de Coronapandemie was er meer kennis beschikbaar over belangrijke zaken die, volgens de Onderzoeksraad ondersteuning bieden bij het nemen van besluiten over het instellen van maatregelen zoals schoolsluiting. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd op basis van het directe advies van het OMT, waardoor er sprake is van technocratische druk bij het handelen naar de leerzame ervaring. De toepasbaarheid van de leerzame ervaring op de tweede fase van de

¹¹⁰ **Aanbeveling 3 (Berenschot)**

“Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen: adviezen dienen altijd voorzien te zijn van een concrete voorkeursoptie waarvoor de adviseur zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. En adviezen dienen, in de mate waarin dit in de tijd mogelijk is, voorzien te zijn van een vergelijking met de ‘niet-crisis’ situatie en van ten minste een rudimentaire intersectorale kosten- batenanalyse” (Berenschot, 2011, p. 197).

¹¹¹ **Leerzame ervaring 5 (Onderzoeksraad)**

“Versterk de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises door scenario’s uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden. Besluit vervolgens over de gewenste status van paraatheid en monitor de totstandkoming daarvan” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

Coronapandemie en de aanwezigheid van technocratische druk vanuit het OMT om de verschillende scenario's in kaart te brengen hebben ervoor gezorgd dat de crisisbesluitvormers gehandeld hebben naar deze leerzame ervaring.

Leerzame ervaring 7

Tijdens de tweede fase van de Coronapandemie is er binnen de context van de besluitvorming rondom schoolsluiting opvolging gegeven aan en gehandeld naar *leerzame ervaring 7*¹¹². De leerzame ervaring is concreet interpreteerbaar voor besluitvormers en wordt, door de brede focus op het in kaart brengen van verschillende scenario's, ook toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie.

Het empirisch materiaal laat zien dat er bij meerdere besluiten rondom schoolsluiting verschillende uiteenlopende scenario's meegewogen zijn, en hierop ook geanticipeerd is door het kabinet. Op 14 september 2020 kiest het kabinet er bewust voor om, ondanks de stijgende besmettingscijfers, de scholen toch open te houden. Ondanks dat het kabinet op de huidige epidemiologische situatie anticipeert, stelt het andere concrete kortetermijnmaatregelen in zodat het sluiten van scholen nog niet nodig is (de Jonge, september 2020, p. 3). Het kabinet neemt bij dit besluit het OMT-advies, waarin gesteld wordt dat schoolsluiting nog te rigoureuus bevonden wordt en dat er alles aan gedaan moet worden om de scholen open te houden, volledig over. Hierdoor wordt er beargumenteerd dat de aanwezigheid van technocratische druk een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

Bij het kabinetsbesluit op 19 november 2020 wordt er, ondanks de oplopende besmettingscijfers, bewust voor gekozen om de scholen open te houden en een mondkapjesplicht in te stellen om de besmettingen op scholen terug te dringen, waardoor het sluiten van scholen nog niet noodzakelijk wordt geacht (de Jonge, september 2020, p. 3). Bij dit besluit anticipeert het kabinet op het impactvolle scenario van een nieuwe schoolsluiting. Het besluit is genomen op basis van het OMT-advies dat stelt dat gebruik van mondkapjes op scholen kan helpen om de kleine clusters van uitbraken de kop in te drukken. Er wordt daarom gesteld dat er sprake is van technocratische druk, omdat het OMT stelt dat het gebruik van mondkapjes op dat moment voldoende is.

Daarnaast zijn tijdens de persconferenties naar aanleiding van de genomen besluiten de onzekerheden over de geschetste scenario's gecommuniceerd naar de samenleving, waarbij ook steeds een slag om de arm gehouden werd dat dat het scenario ook kon veranderen waardoor er later eventueel andere besluitvorming nodig was.

Leerzame ervaring 8

*Leerzame ervaring 8*¹¹³ is opgevolgd en wordt toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De leerzame ervaring is concreet interpreteerbaar voor besluitvormers, met als doel het laten meewegen van verschillende soorten data in de adviezen binnen de besluitvorming om een actueel beeld van het verloop van de crisis te creëren.

Het empirisch materiaal laat zien dat er bij de besluitvorming tijdens de tweede fase van de Coronapandemie rondom de schoolsluiting bij de advisering vanuit het OMT en de

¹¹² **Leerzame ervaring 7 (Onderzoeksraad)**

“Blijf tijdens een crisis uiteenlopende scenario's in kaart brengen, ook minder waarschijnlijke met veel impact, en anticipeer daarop. Expliciteer de mate van onzekerheid in geschetste scenario's. Benoem aannames, validiteit of beperkingen van de gebruikte informatie in zowel de adviezen als de besluiten” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

¹¹³ **Leerzame ervaring 8 (Onderzoeksraad)**

“Borg dat zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden betrokken. Zorg daarmee voor een zo goed mogelijk actueel beeld van het verloop van de crisis en inzicht in de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

daaropvolgende besluitvorming vanuit het kabinet, zowel de kwantitatieve data ¹¹⁴ als de kwalitatieve en mindere zekere data ¹¹⁵ meegewogen is. De technocratische druk vanuit het OMT heeft hierbij een grote rol gespeeld, omdat het kabinet haar besluitvorming voornamelijk baseerde op de adviezen van het OMT. Het OMT nam in haar adviezen ook de overwegingen rondom de kwalitatieve data mee.

Leerzame ervaring 10

Er wordt bevonden dat het kabinet tijdens de tweede fase van de Coronapandemie opvolging gegeven heeft aan en gehandeld heeft naar *leerzame ervaring 10* ¹¹⁶. De leerzame ervaring is breed interpreteerbaar voor besluitvormers en wordt toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. Tijdens de tweede fase van de Coronapandemie heeft het kabinet naast de advisering over de acute problematiek vanuit het OMT, vanaf januari 2021 ook advies ontvangen over de lange-termijnproblematiek rondom de schoolsluiting vanuit het NCTV. Dit advies kwam in de vorm van NCTV-presentaties aan besluitvormers tijdens Catshuis overleggen. Vanaf januari 2021 woog ook het OMT de lange-termijnproblematiek rondom schoolsluiting in haar adviezen af.

Daarnaast laat het empirische materiaal zien dat het kabinet in bepaalde besluiten rondom schoolsluiting ook de lange-termijnproblematiek naast de acute problematiek heeft meegewogen. Het kabinet baseert haar besluit van 23 februari 2021 om het voortgezet onderwijs weer te openen op de argumentatie dat onderwijs essentieel is voor de ontwikkeling en het welzijn van jongeren, ondanks dat de besmettingscijfers opnieuw zullen oplopen (de Jonge, februari 2021). Ook het besluit van het kabinet om op 22 mei 2021 de anderhalve meter afstand maatregel binnen het voortgezet onderwijs los te laten wordt gebaseerd op de argumentatie dat het in het belang van alle leerlingen is om weer vijf dagen per week naar school te kunnen gaan (de Jonge, mei 2021). Beide besluiten zijn genomen op basis van OMT-adviezen waarin de lange termijneffecten van schoolsluiting worden meegewogen, waardoor er gesteld kan worden dat er sprake is van technocratische druk bij de besluitvorming.

Het kabinetsbesluit op 31 januari 2021 om de basisscholen te heropenen wordt gebaseerd op het OMT-advies en de positieve uitkomsten van het onderzoek naar de besmettelijkheid van kinderen bij de alfavariant. Er is bij dit besluit sprake van de aanwezigheid van technocratische druk, omdat het kabinet haar besluit baseert op de uitkomsten van het onderzoek dat stelt dat kinderen geen bijzonder risico lopen bij de alfavariant (de Jonge, januari 2021). Daarnaast wordt er gesteld dat er bij dit besluit sprake is van de aanwezigheid van politieke druk door de in de Tweede Kamer ingediende motie over de gewenste snelle heropening van de scholen.

Echter betekent het opvolgen van de aanbeveling niet dat er bij alle besluitvorming gekozen is voor de lange-termijnproblematiek boven de acute problematiek. Het kabinet erkent bij haar besluit op 11 januari 2021 om de schoolsluiting te verlengen dat het in het belang van de mentale en fysieke gezondheid voor kinderen is om naar school te gaan, maar

¹¹⁴ Onder kwantitatieve data wordt binnen de context van deze scriptie verstaan besmettingscijfers, druk op de zorg en de bezetting van de IC-capaciteit.

¹¹⁵ Onder kwalitatieve data wordt binnen de context van deze scriptie verstaan de maatschappelijke, economische, en medische lange termijneffecten van schoolsluiting.

¹¹⁶ **Aanbeveling 10 (Onderzoeksraad)**

“Pas de nationale crisisstructuur op de volgende punten aan, zodat deze beter is toegerust op de aanpak van langdurige crises:

• Organiseer parallel en afzonderlijk van elkaar advisering aangaande de acute problematiek en de lange-termijnproblematiek. Borg dat beide typen perspectieven expliciet worden meegewogen in de besluitvorming.” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 233).

stelt dat de scholen gesloten moeten blijven omdat het aantal besmettingen te hoog is en de druk op de zorg nog niet afneemt. Daarnaast wordt gesteld dat er meer informatie nodig is over de rol van kinderen en jongeren in de verspreiding van het virus bij de alfavariant (de Jonge, 2020, p. 4). Ook bij dit besluit is er sprake van technocratische druk vanuit het OMT om de besmettingscijfers laag te houden.

7.2 Aanbevelingen en leerzame ervaringen waaruit geen lering is getrokken

Binnen deze sectie worden de aanbevelingen en leerzame ervaringen besproken waarvan vanuit het empirisch materiaal blijkt dat er door besluitvormers geen opvolging aan gegeven is en niet naar gehandeld is. Dit betreft aanbevelingen 1, 2 en 4. Daarnaast worden hier ook de aanbevelingen en leerzame ervaringen besproken waarvan het binnen de context van deze scriptie niet aantoonbaar is of deze zijn opgevolgd. Dit betreft leerzame ervaringen 6 en 9.

Aanbeveling 1

*Aanbeveling 1*¹¹⁷ is niet opgevolgd. Ondanks de concrete formulering van de aanbeveling en de specifieke gerichtheid op adviseurs en crisisbesluitvormers wordt de aanbeveling niet volledig toepasbaar geacht op de besluitvorming binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De impact van het virus op de volksgezondheid tijdens de tweede fase van de Coronapandemie was veel groter dan tijdens de Nieuwe Influenzapandemie. De aanbeveling werd vanuit de Nieuwe Influenzapandemie geformuleerd, waarbij gesteld werd dat niet afgewogen advies gebaseerd op verschillende worst-case scenario's niet bruikbaar was voor besluitvormers. Tijdens de Coronapandemie werd advisering gebaseerd op verschillende worst-case scenario's juist relevant geacht door de grote impact van het virus op de volksgezondheid.

Omdat het Coronavirus een enorme impact had op de volksgezondheid hebben besluitvormers ander soort besluiten genomen dan tijdens de Nieuwe Influenzapandemie, waar de impact van het virus gering was op de volksgezondheid. Door de politieke druk op het kabinet om snel tot oplossingen te komen om het virus in te dammen en de impact op de volksgezondheid snel te verminderen, baseerde het kabinet haar besluitvorming rondom schoolsluiting veelal op het perspectief van de infectieziektebestrijding. Er wordt gesteld dat, door de grote druk op het kabinet om kortere termijn resultaten te behalen met haar crisisaanpak om de impact van het virus af te zwakken, er sprake is van de aanwezigheid van politieke druk binnen de besluitvorming. Het kabinet baseerde veelal haar besluiten op de OMT-adviezen, die het perspectief van infectieziektebestrijding zwaar mee liet wegen. Door de focus op infectieziektebestrijding kan er gesteld worden dat er geen sprake is van afgewogen integrale adviezen.

Aanbeveling 2

*Aanbeveling 2*¹¹⁸ is niet opgevolgd in de context van de besluitvorming rondom schoolsluiting, omdat er bij de besluitvorming rondom schoolsluiting geen gebruik is gemaakt

¹¹⁷ **Aanbeveling 1 (Berenschot)**

“Besluitvorming vindt plaats op basis van adviezen uitgaande van worst-case scenario's; besluitvormers krijgen geen gewogen, integraal en uitvoerbaar advies aangeboden. De noodzakelijke integraliteit en meegewogen uitvoerbaarheid van maatregelen worden daarom uiteindelijk in overleg tussen de besluitvormers besproken. Hierdoor worden de besluitvormers zwaar belast en zijn zij mogelijk niet meer in staat tot strategische reflectie op de crisissituatie” (Berenschot, 2011, p. 208).

¹¹⁸ **Aanbeveling 2 (Berenschot)**

“Een nationale crisis betekent per definitie de betrokkenheid van de gehele maatschappij en daarmee vele beleidsterreinen. Voorbereiding geeft idealiter richting aan vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen en geeft operationele draaiboeken voor standaard te verrichten

van vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen. Dit is te verklaren door de kenmerken van de geformuleerde aanbeveling en de aanwezigheid van externe druk.

De impact op de volksgezondheid was bij de Coronapandemie veel groter dan bij de Nieuwe Influenzapandemie, waarbij tijdens de Coronapandemie het sluiten van scholen voor het eerst als maatregel geïmplementeerd is. Hierdoor waren vooraf genomen bestuurlijke besluiten, door gebrek aan informatie vanuit de Nieuwe Influenzapandemie, binnen de context van schoolsluiting niet toepasbaar geweest. Ook door het gebrek aan vooraf vastgestelde besluiten vanuit de eerste fase van de Coronapandemie, wordt de aanbeveling niet volledig toepasbaar geacht op de tweede fase van de Coronapandemie. Daarnaast is de aanbeveling breed geformuleerd, omdat het voor besluitvormers niet duidelijk wordt wat voor richting de voorbereiding zou moeten nemen en wat voor soort vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten ervoor zouden moeten zorgen dat voorspelbare problemen verholpen worden tijdens een nieuwe crisissituatie.

Vanuit het empirische materiaal wordt duidelijk dat bij het kabinetsbesluit op 14 december 2020 om de scholen opnieuw te sluiten er niet teruggegrepen wordt naar eerdere soortgelijke besluitvorming waarin het OMT-advies onder dezelfde argumentatie juist wel opgevolgd werd. Het kabinet stelt bij dit besluit dat het sluiten van scholen juist noodzakelijk wordt geacht om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan omdat het de beste manier is om kortere termijn resultaten te behalen, terwijl het OMT juist expliciet adviseert om de scholen open te laten (de Jonge, december 2020, p. 5). Door de aangedragen argumentatie dat het kabinet met het sluiten van scholen kortere termijn resultaten wil behalen met betrekking tot het indammen van het virus, en het feit dat het besluit haaks staat op het OMT-advies om de scholen open te houden, kan er gesteld worden dat dit besluit genomen is door de aanwezigheid van politieke druk om op korte termijn de besmettingscijfers te laten dalen.

Daarnaast besluit het kabinet op 3 november 2020 om de bovenbouw op middelbare scholen toch open te houden, tegen het expliciete advies van het OMT in om de bovenbouw te sluiten (de Jonge, november 2020, p. 8 & 12). Het kabinet baseert haar besluit op de argumentatie dat het BAO het opnieuw sluiten van de bovenbouw op scholen zeer ingrijpend vindt en daarom eerst een ander alternatief prefereert. Er kan gesteld worden dat er sprake is van de aanwezigheid van politieke druk, omdat het kabinet besluit om de argumentatie van het BAO over de ingrijpende gevolgen van de schoolsluiting te verkiezen boven het OMT-advies.

Aanbeveling 4

*Aanbeveling 4*¹¹⁹ is niet opgevolgd in de context van de besluitvorming rondom schoolsluiting. De aanbeveling is breed geformuleerd en mist een specifieke adressant. Het doel van de aanbeveling is het aanpassen van de wet- en regelgeving rondom de inrichting van de crisisstructuur waardoor er niet ‘slechts’ medisch-inhoudelijk advies wordt uitgebracht aan besluitvormers. De aanbeveling is toepasbaar op de besluitvorming binnen de tweede fase van de Coronapandemie, omdat het hier een infectieziekte crisis betreft waarbij het empirisch materiaal laat zien dat zowel het BAO als het OMT samen onderdeel uitmaken van de crisisstructuur.

handelingen, maar onderkent ook de noodzakelijke ruimte voor improvisatie in crises” (Berenschot, 2011, p. 184).

¹¹⁹ **Aanbeveling 4 (Berenschot)**

“De huidige OMT/BAO-structuur was niet alleen in de onderzochte nationale crisis H1N1 van beperkte waarde. In elke vergelijkbare situatie waar ‘slechts’ medisch-inhoudelijk advies wordt uitgebracht dat geen rekening houdt met de uitvoering(skosten), zal dit de bestuurlijk beslissers onder een onterecht grote druk zetten” (Berenschot, 2011, p. 197).

Er wordt gesteld dat de aanbeveling niet opgevolgd is omdat tijdens de Coronapandemie besluitvormers bij de besluitvorming rondom schoolsluiting bij elk, vanuit het empirisch materiaal bevonden besluit, op de medisch-inhoudelijke adviezen van het OMT varen. Het kabinet legt binnen de besluitvorming rondom schoolsluiting de nadruk op infectieziektebestrijding door haar besluitvorming te baseren op de hoogte van de besmettingscijfers, de druk op de zorg en de IC-capaciteit om op korte termijn de impact van de infectieziektebestrijding te verlagen. Hierbij vervullen de medisch-inhoudelijke experts nog steeds een belangrijke rol binnen het OMT door het uitbrengen van medisch-inhoudelijke adviezen aan besluitvormers (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2022, delen 1 & 2). Er kan gesteld worden dat de besluitvorming beïnvloed is door de aanwezigheid van politieke druk, omdat het kabinet de acute en kortere termijn problematiek van de invloed van het virus op de volksgezondheid wil inperken. Hierdoor wordt er gekozen voor het perspectief van infectieziektebestrijding in de besluitvorming.

Leerzame ervaring 6

Het is het niet aantoonbaar of er opvolging gegeven is aan en gehandeld is naar *leerzame ervaring 6*¹²⁰ tijdens de tweede fase van de Coronapandemie binnen de context van schoolsluiting. De leerzame ervaring is breed interpreteerbaar met het brede doel om besluitvormers de vaardigheid om te improviseren te laten ontwikkelen. Hierdoor is het moeilijk meetbaar of het kabinet opvolging gegeven heeft en gehandeld heeft naar deze leerzame ervaring, en ze de vaardigheid om te kunnen improviseren toegepast heeft binnen de besluitvorming.

Leerzame ervaring 9

Het is het niet aantoonbaar of er opvolging gegeven is aan en gehandeld is naar *leerzame ervaring 9*¹²¹ in de context van de besluitvorming rondom schoolsluiting. De leerzame ervaring is breed interpreteerbaar voor besluitvormers en wordt toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. Het doel is het, door het formuleren van een departement-overstijgende strategie door de besluitvormers, oplossen van problemen zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het is echter binnen de context van schoolsluiting niet aantoonbaar of het kabinet opvolging gegeven heeft aan en gehandeld heeft naar deze leerzame ervaring

¹²⁰ **Leerzame ervaring 6 (Onderzoeksraad)**

“Ontwikkel de vaardigheid om te kunnen improviseren, onder meer door ermee te oefenen in de voorbereiding op een crisis. Vergroot de mogelijkheden om te kunnen improviseren door buffers in capaciteit en variëteit in werkwijzen te organiseren. Markeer, communiceer en reflecteer tijdens een crisis regelmatig op tussentijdse aanpassingen in aanpak en organisatie” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 232).

¹²¹ **Leerzame ervaring 9 (Onderzoeksraad)**

“Expliciteer de kabinetsbrede verantwoordelijkheid als een crisis overgaat van een departement naar de nationale crisisstructuur. Formuleer een departement- overstijgende strategie en maak het oplossen van problemen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid” (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, deel 1, 2022, p. 233).

7.3 Hoe kan de mate en wijze van opvolging worden verklaard?

Zoals geschetst aan het begin van deze scriptie wordt leren binnen het besluitvormingsproces gezien als het opvolgen van aanbevelingen en de verandering van handelen op grond van leerzame ervaringen. Om te onderzoeken of de overheid in het besluitvormingsproces rondom schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie lering getrokken heeft uit aanbevelingen en leerzame ervaringen, is het besluitvormingsproces en de mate en wijze van opvolging in kaart gebracht. In deze sectie wordt de mate en wijze van het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen verklaard.

Bovenstaande analyse laat zien dat van de tien aanbevelingen en leerzame ervaringen er binnen de context van de besluitvorming rondom schoolsluiting vijf aanbevelingen en leerzame ervaringen opgevolgd zijn en er door de overheid lering uit getrokken is. Daarnaast wordt er bevonden dat drie aanbevelingen niet opgevolgd zijn en er door de overheid geen lering uit getrokken is. Bij twee leerzame ervaringen is het binnen de context van schoolsluiting niet aantoonbaar of ze zijn opgevolgd (zie Appendix F voor een beknopt overzicht). Het theoretisch kader schetst verschillende verklaringen die de mate en wijze van opvolging kunnen verklaren. De aanwezigheid van externe druk binnen het besluitvormingsproces en de mate van toepasbaarheid op de huidige crisissituatie is vastgesteld. Vanuit het empirische materiaal wordt zichtbaar dat externe druk een grote rol heeft gespeeld binnen het besluitvormingsproces, waarbij voornamelijk de aanwezigheid van politieke druk en technocratische druk wordt vastgesteld.

De theorie stelt dat de aanwezigheid van politieke druk ervoor zorgt dat de nadruk binnen het besluitvormingsproces wordt gelegd op het behalen van korte-termijnresultaten in plaats van lange-termijn resultaten (Broekema, 2018; Sabetier, 1988). Dit is zichtbaar bij aanbevelingen 1, 2 en 4, die als niet opgevolgd worden beschouwd. De aanbevelingen richten zich op de integrale afweging en het meewegen van bredere adviezen dan medisch-inhoudelijke adviezen binnen de besluitvorming. Het empirisch materiaal laat echter zien dat de focus binnen de besluitvorming rondom schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie ligt op het behalen van korte termijn resultaten vanuit het perspectief van infectieziektebestrijding, waarbij de medische-inhoudelijke OMT-adviezen vaak leidend zijn. Vanuit het empirisch materiaal wordt er bevonden dat de focus binnen het besluitvormingsproces lag op het behalen van korte termijn resultaten om de verspreiding van het virus in te dammen en de impact op de volksgezondheid te verminderen. Hierdoor wordt er geconcludeerd dat de overheid geen lering getrokken heeft uit aanbevelingen 1, 2 en 4 door de aanwezigheid van politieke druk binnen het besluitvormingsproces. Daarnaast is het voor besluitvormers lastig om concreet lering te trekken uit deze aanbevelingen omdat ze niet toepasbaar worden geacht op de tweede fase van de Coronapandemie.

Tijdens een infectieziektecrisis hebben besluitvormers binnen het besluitvormingsproces medisch-inhoudelijk advies van experts nodig hebben om gegronde besluiten te kunnen nemen, waardoor er sprake is van technocratische druk (Christensen & Laegreid, 2022; Lavazza & Farina, 2020). Dit is zichtbaar bij aanbeveling 3 en leerzame ervaringen 5, 7, 8 en 10, die als opgevolgd worden beschouwd binnen het besluitvormingsproces. De aanbeveling en leerzame ervaringen richten zich op het meewegen van verschillende en impactvolle scenario's binnen de besluitvorming, het betrekken van hoogwaardige actuele kwantitatieve data en kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten, en het meewegen van lange termijn-problematiek naast de acute problematiek binnen het besluitvormingsproces. Het empirisch materiaal geeft bij verschillende besluiten weer dat, door de aanwezigheid van technocratische druk, opvolging gegeven is aan deze aanbeveling en leerzame ervaringen binnen het besluitvormingsproces. Bij de argumentatie achter de besluitvorming wordt duidelijk dat de besluiten gebaseerd zijn op de medisch-inhoudelijke adviezen vanuit het OMT, waarbij de focus lag op het meewegen

van kwalitatieve en kwantitatieve data, impactvolle scenario's, en lange-termijn problematiek. Hierdoor wordt er geconcludeerd dat de overheid lering getrokken heeft uit aanbeveling 3 en leerzame ervaringen 5, 7, 8 en 10 door de aanwezigheid van technocratische druk binnen het besluitvormingsproces. Bij leerzame ervaring 10 is er bij een besluit bevonden dat er naast technocratische druk er ook sprake is van politieke druk. Daarnaast heeft de toepasbaarheid van deze aanbevelingen en leerzame ervaringen ervoor gezorgd dat het makkelijker was voor het kabinet om ernaar te handelen.

Vanuit het empirische materiaal over het verloop van de tweede fase van de Coronapandemie komt ook de maatschappelijke druk op het kabinet vanuit scholen en ouders naar voren. Echter wordt er vanuit de bronnen die het empirische materiaal van deze scriptie vormen er binnen het besluitvormingsproces geen aanwezigheid van maatschappelijke druk bevonden. Daarmee wordt er geconcludeerd dat er binnen de gelimiteerde scope van deze scriptie geen verband te vinden is tussen de aanwezigheid van maatschappelijke druk en het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen. Daarnaast wordt er op basis van bovenstaande analyse gesteld dat het type formulering niet uit lijkt te maken voor de mate en wijze van opvolging.

7.4 Discussie over het lerend vermogen van de Nederlandse overheid

Om meer inzicht te verkrijgen in het lerend vermogen van de Nederlandse overheid is er gekeken naar de mate en wijze van opvolging van aanbevelingen en leerzame ervaringen door de Nederlandse overheid in het instellen van schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. Deze scriptie heeft het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen, en daarmee het lerend vermogen van de overheid, beoogd in kaart te brengen en te verklaren aan de hand van verschillende theoretische aspecten.

Vanuit de theorie wordt er gesteld dat de overheid op verschillende momenten kan leren van haar crisisbesluitvorming. Onderscheid wordt gemaakt tussen intercrisis en intracrisis leren, wat van toepassing is op de crisisbesluitvorming tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. Naar aanleiding van de Nieuwe Influenzapandemie is er een onderzoeksrapport opgesteld met aanbevelingen, waardoor er veel tijd en ruimte aanwezig was om te leren van het onderzoeksrapport door het opvolgen van aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie. Uit het empirische materiaal blijkt echter dat drie van de vier aanbevelingen niet opgevolgd zijn door de aanwezigheid van politieke druk en het niet toepasbaar zijn van de aanbevelingen op de tweede fase van de Coronapandemie. Ondanks de tijd en ruimte die de overheid had na de Nieuwe Influenzapandemie om onderzoek uit te voeren naar de effecten van schoolsluiting, leert de realiteit dat dit onderzoek nooit is afgerond waardoor de overheid in de crisisbesluitvorming tijdens de tweede fase van de Coronapandemie niet kon leunen op de uitkomsten van dit onderzoek. Vanuit dit perspectief kan er beargumenteerd worden dat het onderzoeksrapport opgesteld door Berenschot over de Nieuwe Influenzapandemie niet meer is dan Birkland's (2009) 'fantasy document' voor besluitvormers binnen het besluitvormingsproces rondom schoolsluiting.

Tussen de eerste fase en tweede fase van de Coronapandemie zou er volgens de theorie sprake kunnen zijn van intracrisis leren. De overheid zou tijdens de tweede fase de mogelijkheid gehad hebben om haar crisisaanpak aan te passen aan de hand van leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de pandemie, aan het licht gebracht door de tussentijdse bevindingen van de Onderzoeksraad. Vanuit het empirisch materiaal wordt duidelijk dat er sprake is van intracrisis leren, omdat de leerzame ervaringen vanuit de eerste fase toepasbaar worden geacht op het besluitvormingsproces tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. Er wordt bevonden dat vier van de zes leerzame ervaringen zijn opgevolgd, bij de overige twee is dit vanuit de context rondom schoolsluiting niet aantoonbaar. Er is binnen het

besluitvormingsproces geleerd door de aanwezigheid van technocratische druk in de vorm van OMT-adviezen waarin zaken die vanuit leerzame ervaringen naar voren kwamen werden aangestipt.

Naar aanleiding van het uitvoeren van dit onderzoek worden er verschillende vraagtekens gezet bij de bestaande literatuur over leren en de aanwezigheid van externe druk. Binnen het besluitvormingsproces tijdens de tweede fase van de Coronapandemie lijkt er door besluitvormers meer geleerd te zijn door intracrisis leren dan intercrisis leren. Dit is opmerkelijk, gezien de theorie juist schetst dat intracrisis leren door de aanwezigheid over het crisisverloop en de tijdsdruk moeilijker is voor besluitvormers dan intercrisis leren (Moynihan, 2009, p. 191). Ook wordt er gesteld dat de literatuur over de invloed van de externe druk niet voldoende verklaring geeft voor de precieze invloed van politieke druk, maatschappelijke druk en technocratische druk op de mate en wijze van opvolging van aanbevelingen en leerzame ervaringen binnen het besluitvormingsproces. Het empirische materiaal laat zien dat aanwezigheid van externe druk binnen het besluitvormingsproces wel degelijk van invloed is op de mate en wijze waarop besluitvormers aanbevelingen en leerzame ervaringen opvolgen. Echter wordt er ook duidelijk dat bij bepaalde besluiten waarbij de aanbevelingen zijn opgevolgd op basis van argumentatie door de aanwezigheid van technocratische druk, er bepaalde aanbevelingen juist niet zijn opgevolgd door de aanwezigheid van politieke druk waardoor er bij dat besluit juist tegen het expliciete advies van het OMT in is gegaan. Bij al deze besluiten lag de focus van het besluitvormingsproces op de eenzijdige, kortere termijn aanpak van de bestrijding van de Coronapandemie als infectieziektecrisis. Ook de theorie over beleidsleren en politiek leren worden binnen de context van deze scriptie niet toereikend genoeg geacht om dit te verklaren.

Ook worden er aan de hand van dit onderzoek vraagtekens gezet bij of er door het kabinet geleerd is tijdens het besluitvormingsproces. Aan de hand van de bevindingen blijkt dat het kabinet in haar besluitvorming rondom het sluiten van scholen stelselmatig de eenzijdige aanpak van het bestrijden van de infectieziektecrisis verkoos boven een meer integrale aanpak. Binnen de besluitvoering werd voornamelijk de focus gelegd op de besmettingscijfers, de druk op de zorg en de IC-capaciteit. Het kabinet liet zich bij deze besluiten adviseren door OMT, die, op expliciet verzoek van het kabinet, het perspectief van infectieziektebestrijding zwaar mee liet wegen binnen haar adviezen. Het kabinet heeft dan ook veel van haar besluiten rondom schoolsluiting op de OMT-adviezen gebaseerd. Er werd afgeweken van het OMT-advies op het moment dat het kabinet geloofde dat afwijken beter was voor het verloop van de infectieziektebestrijding. Hierdoor kan worden afgevraagd in hoeverre er bij het opvolgen van aanbevelingen gesproken kan worden van leren door de Nederlandse overheid, of dat er louter de bewuste keuze is gemaakt om de eenzijdige aanpak stelselmatig te verkiezen boven een integrale crisisaanpak.

Vanuit dit onderzoek worden er verschillende aanbevelingen gedaan. Bij een volgende infectieziektecrisis moet het kabinet zorg dragen dat het besluitvormingsproces op korte termijn ingericht is vanuit het volksgezondheidsperspectief en het indammen van de infectieziekte, maar dat ook het lange termijnperspectief vanuit de effecten over het instellen van verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen terugkomt in de besluitvorming. Daarnaast moet het kabinet zorgdragen dat het niet alleen het, zwaar op infectieziektebestrijding gefocuste, OMT-advies opvolgt maar ook expertadviezen vanuit andere perspectieven meeweegt en terug laat komen binnen de besluitvorming. Daarnaast kan het meewegen en terug laten komen van verschillende partijen binnen het besluitvormingsproces zorgen voor een meer integrale crisisaanpak.

Hoofdstuk 8: Conclusie over de mate en wijze van opvolging

8.1 Conclusie van het uitgevoerde onderzoek

Binnen deze scriptie is er onderzoek gedaan naar het lerend vermogen van de Nederlandse overheid met betrekking tot het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. De bevindingen dragen bij aan het creëren van inzicht in het lerend vermogen van de Nederlandse overheid in crisissituaties en factoren die de mate en wijze van het opvolgen van aanbevelingen en leerzame ervaringen beïnvloeden. Aan het begin van deze scriptie is de hoofdonderzoeksvraag: *‘In hoeverre heeft de rijksoverheid wat betreft de besluitvorming rondom het invoeren van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie opvolging gegeven aan de aanbevelingen geformuleerd vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en het doorwerken van leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie, en hoe kan de mate en wijze van opvolging worden verklaard?’* gesteld. Naast de hoofdvraag zijn er vier deelvragen opgesteld om de aanbevelingen, leerzame ervaringen en de besluitvorming rondom de schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel in kaart te brengen. Om de vragen te beantwoorden is er gebruik gemaakt van een enkele casus analyse, waarbij deductieve Proces Tracing is toegepast.

De eerste deelvraag, *‘Welke aanbevelingen en leerzame ervaringen zijn er geformuleerd wat betreft de besluitvorming rondom het invoeren van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie, en op welke bevindingen en conclusies zijn deze gebaseerd?’* is beantwoord. Het empirisch materiaal toont aan dat er tijdens de Nieuwe Influenzapandemie vier aanbevelingen geformuleerd zijn die binnen de context van deze scriptie en de besluitvorming rondom schoolsluiting bruikbaar worden geacht, vanuit de eerste fase van Coronapandemie zijn er zes leerzame ervaringen te onderscheiden.

De tweede deelvraag, *‘Welke besluiten heeft de rijksoverheid genomen wat betreft het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, en hoe verliep de besluitvorming op rijksniveau?’* is beantwoord. De besluitvorming rondom de schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel is in kaart gebracht. Er wordt bevonden dat het kabinet voornamelijk oog had voor de grote impact die het coronavirus had op de volksgezondheid. De argumentatie gebaseerd op de druk op de zorg, de hoogte van de besmettingscijfers en de IC-capaciteit had de overhand binnen de besluitvorming van het kabinet. Dit terwijl het empirische materiaal aantoont dat informatie over de gevolgen van schoolsluiting aanwezig was op het moment van besluitvorming. Hierdoor wordt er geconcludeerd dat de besluitvorming van het kabinet voornamelijk gebaseerd is op het perspectief van infectieziektebestrijding, waarin het kabinet zich voornamelijk heeft laten adviseren door het OMT vanuit haar specifieke focus op infectieziektebestrijding. De argumentatie waarop het kabinet haar besluiten geformuleerd heeft, en de belangrijke rol die het OMT hierbij vervuld heeft, wordt belangrijk geacht voor het begrip over hoe de besluitvorming op rijksniveau is verlopen.

De derde deelvraag, *‘In hoeverre sluit de besluitvorming op rijksniveau rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de tweede fase van de Coronapandemie aan op (argumentatie vanuit) aanbevelingen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en leerzame ervaringen vanuit de eerste fase van de Coronapandemie?’* is beantwoord. Het empirische materiaal toont aan dat niet alle aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit de Nieuwe Influenzapandemie en de eerste fase van de Coronapandemie doorgewerkt zijn in de besluitvorming van het kabinet rondom de schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, waarbij het bij twee leerzame ervaringen niet aantoonbaar is of ze zijn opgevolgd.

De vierde deelvraag, *‘Hoe kan de mate en wijze van opvolging door de rijksoverheid van aanbevelingen en leerzame ervaringen vanuit het verloop van het besluitvormingsproces rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen worden verklaard?’* is beantwoord. Er wordt geconcludeerd dat de overheid geen lering getrokken heeft uit aanbevelingen 1, 2 en 4 door de aanwezigheid van politieke druk binnen het besluitvormingsproces en het niet toepasbaar zijn van de aanbevelingen op de tweede fase van de Coronapandemie. De aanwezigheid van politieke druk is zichtbaar door de focus op kortetermijnoplossingen binnen het besluitvormingsproces om de verspreiding van het virus in te dammen en de impact op de volksgezondheid te minimaliseren. Daarnaast wordt er geconcludeerd dat de overheid lering getrokken heeft uit aanbeveling 3 en leerzame ervaringen 5, 7, 8 en 10 door de aanwezigheid van technocratische druk binnen het besluitvormingsproces, waarbij de leerzame ervaringen ook toepasbaar worden geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. Ook de aanwezigheid van technocratische druk is zichtbaar binnen het besluitvormingsproces, waarbij de besluitvorming rondom schoolsluiting gebaseerd is op de medisch-inhoudelijke adviezen vanuit het OMT, met een zware focus op infectieziektebestrijding. De aanwezigheid van maatschappelijke druk binnen het besluitvormingsproces komt door de gelimiteerde scope van deze scriptie niet terug in het empirische materiaal. Echter wordt er ook geconcludeerd dat de literatuur tekortschiet in het voorzien van verklaringen over precieze invloed van politieke druk, technocratische druk en maatschappelijke druk op de mate en wijze van opvolging van aanbevelingen en leerzame ervaringen binnen het besluitvormingsproces.

Aan de hand van dit onderzoek wordt er geconcludeerd dat het kabinet in haar besluitvorming stelselmatig het perspectief van infectieziektebestrijding hanteert als basis voor de crisisaanpak tijdens de tweede fase van de Coronapandemie, waarbij het kabinet zich voornamelijk heeft laten adviseren door het OMT. De vraag die hierbij opkomt is in hoeverre er sprake is van leren wanneer het kabinet in haar crisisaanpak stelselmatig gekozen heeft voor een eenzijdige crisisaanpak met de focus op infectieziektebestrijding. Om een veelzijdigere crisisaanpak te hanteren moet het kabinet bij een volgende infectieziektecrisis ervoor zorgen dat het besluitvormingsproces op korte termijn ingericht is vanuit het volksgezondheidsperspectief en het indammen van de infectieziekte, maar dat ook het lange termijnperspectief vanuit de effecten over het instellen van verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen terugkomt in de besluitvorming. Daarnaast moet het kabinet zorgdragen dat het niet alleen het, zwaar op infectieziektebestrijding gefocuste, OMT-advies opvolgt maar ook expertadviezen vanuit andere perspectieven meeweegt en terug laat komen binnen de besluitvorming. Het kan immers niet zo zijn dat bij een volgende infectieziektecrisis het kabinet moedwillig het korte termijn bestrijden van de infectieziekte opnieuw centraal stelt, ten koste van de negatieve effecten op de fysieke en mentale gezondheid van jongeren en kinderen.

8.2 Betrouwbaarheid en validiteit van het uitgevoerde onderzoek

Binnen deze sectie worden de betrouwbaarheid en de validiteit van het uitgevoerde onderzoek beschreven. Het onderzoek kan worden herhaald door gebruik van bovenstaande openbare bronnen om het empirische materiaal met betrekking tot de besluitvorming van het kabinet en achterliggende argumentatie te recreëren voor de Nieuwe Influenzapandemie en de twee fases van de Coronapandemie. Er kan opnieuw in kaart worden gebracht welke aanbevelingen en leerzame ervaringen er toepasbaar zijn op de besluitvorming rondom schoolsluiting. Echter is deze toepasbaarheid geobserveerd op basis van eigen interpretatie. Daarnaast kan er door gebruik van dezelfde bronnen opnieuw gededuceerd worden op basis van welke bevindingen en conclusies de aanbevelingen geformuleerd zijn. Op basis van deze informatie in combinatie met de theorie vanuit het theoretisch kader kan er getoetst worden of de aanbevelingen opgevolgd zijn en welke theoretische factoren de mate en wijze van opvolging beïnvloed hebben.

Het onderzoek heeft echter ook beperkingen wat betreft de betrouwbaarheid, omdat door Process Tracing pas tijdens het onderzoek duidelijk is geworden wat de achterliggende argumentatie achter de besluitvorming was en wat de invloed van de aanwezigheid van externe druk en de kenmerken van de aanbevelingen was op het opvolgen van aanbevelingen. Hierdoor was aan de start van het onderzoek niet duidelijk welke kabinetsargumentatie er meegenomen zou worden en wat de precieze invloed zou zijn van de theoretische factoren op de mate en wijze van opvolging. Dit gedeelte van het onderzoek is daarom lastig op exact niveau te reproduceren. Daarnaast worden er ten tijde van schrijven van dit onderzoek (juni 2023) nog steeds nieuwe documenten vrijgegeven over de crisisaanpak van de rijksoverheid tijdens de Coronapandemie. Deze documenten kunnen tot nieuwe inzichten leiden over de argumentatie van het kabinet achter de besluitvorming rondom schoolsluiting.

Ook heeft het onderzoek beperkingen wat betreft de betrouwbaarheid rondom de aanwezigheid van maatschappelijke druk en de invloed binnen het besluitvormingsproces. Door de gelimiteerde scope van deze scriptie zijn de bronnen die de verdere aanwezigheid van maatschappelijke druk kunnen aantonen, zoals sociale media en in kranten, niet meegenomen binnen deze scriptie. Het is niet zo dat er gesteld kan worden dat maatschappelijke druk niet aanwezig is omdat het in de besluitvorming niet terug te zien is, maar dat in de context van deze scriptie binnen het bestudeerde materiaal de aanwezigheid van politieke druk en technocratische druk de boventoon voerde.

Wat betreft validiteit zijn er een paar beperkingen aanwezig binnen dit onderzoek. De bevindingen over de besluitvorming rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen zijn enkel gebaseerd op het instellen van de schoolsluiting als vrijheidsbeperkende maatregel. Door de enkele casusanalyse als onderzoeksmethode zijn de bevindingen en conclusies beperkt tot de bevindingen rondom de schoolsluiting als ingestelde vrijheidsbeperkende maatregel. Daarnaast zijn er binnen de scope en context van deze scriptie tien aanbevelingen en leerzame ervaringen geobserveerd en geanalyseerd. Van de zes leerzame ervaringen werd er bij twee leerzame ervaringen niet aantoonbaar geacht of ze opgevolgd waren in de context van schoolsluiting tijdens de tweede fase van de Coronapandemie. Ook wordt er beoogt om met het onderzoek naar het doorwerken van aanbevelingen binnen de crisisbesluitvorming ook conclusies te kunnen trekken over het lerend vermogen van de Nederlandse overheid. Op basis van de theorie zijn er echter ook andere manieren om het lerend vermogen van de Nederlandse overheid te toetsen, wat van invloed is op de validiteit van deze scriptie.

8.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van de bevindingen vanuit dit onderzoek worden er verschillende aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Vervolgonderzoek naar de exacte invloed van de aanwezigheid van politieke druk binnen de crisisbesluitvorming van het kabinet rondom het instellen van andere vrijheidsbeperkende maatregelen dan schoolsluiting tijdens de Coronapandemie kan de bevindingen en conclusies vanuit het huidige onderzoek ondersteunen. Daarnaast wordt er ook aangeraden om het onderzoek naar factoren die het opvolgen van aanbevelingen door besluitvormers beïnvloeden uit te breiden. Dit kan in kaart worden gebracht door verder onderzoek uit te voeren naar de invloed van de formulering en toepasbaarheid van aanbevelingen en de aanwezigheid van maatschappelijke druk in de besluitvorming. Daarnaast wordt verder onderzoek aangeraden om de bevindingen met betrekking tot de invloed van de toepasbaarheid van de aanbevelingen en de aanwezigheid van politieke en technocratische druk meer kracht bij te zetten.

Het huidige onderzoek legt de link tussen het opvolgen van aanbevelingen door besluitvormers en het trekken van lessen door de Nederlandse overheid tijdens de Coronapandemie. Daarmee richt dit onderzoek zich indirect op het verklaren van het lerend vermogen van de Nederlandse overheid tijdens een crisissituatie. Er wordt aanbevolen om verder onderzoek uit te voeren naar mechanismen die het lerend vermogen van de Nederlandse overheid tijdens een crisissituatie bevorderen en belemmeren. Om de bevindingen en conclusies van dit onderzoek kracht bij te zetten wordt vervolgonderzoek geadviseerd waarbij het opvolgen van aanbevelingen rondom andere vrijheidsbeperkende maatregelen geanalyseerd worden. Daarnaast wordt er geadviseerd om een soortgelijk onderzoek over het lerend vermogen van de Nederlandse overheid uit te voeren nadat het derde evaluatierapport van de Onderzoeksraad uitgekomen is, zodat de focus volledig kan liggen op de volledige observaties en geformuleerde aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Ook wordt er geadviseerd om verder onderzoek te verrichten naar het lerend vermogen van de Nederlandse overheid en de exacte rol van externe druk binnen het besluitvormingsproces.

Referentielijst

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Van Baars, L. (2020). Woede en onbegrip over sluiting van de basisscholen. *Trouw*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/onderwijs/woede-en-onbegrip-over-sluiting-van-de-basisscholen~b184e009/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Bennett, A. O. (2010). Process Tracing and Causal Inference. H. E. Brady., D. Collier. *Rethinking Social Inquiry* (pp.207-219). Rowman & Littlefield Publishers.

Bennett, C.J., Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25 (3): pp. 275–294. <https://doi.org/10.1007/bf00138786>

Berenschot & Crisislab. (2011). *Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1) (de Mexicaanse griep)*. Geraadpleegd van: https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/evaluatie_aanpak_nieuwe_influenza_h1n1.pdf

Birkland, T. A. (2009). Disasters, lessons learned, and fantasy documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00575.x>

Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81–106. <https://doi.org/10.1080/13501760802453221>

Broekema, W. (2018). *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. ISBN 978-94-6375-160-5

Bruins, B. (2020, maart 15). Kamerbrief met nieuwe aanvullende maatregelen om de COVID-19-uitbraak te bestrijden. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/15/covid-19-nieuwe-aanvullende-maatregelen>

Bruins, B. (2020, maart 12). Kamerbrief over COVID-19 Nieuwe maatregelen. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/12/kamerbrief-over-covid-19-nieuwe-maatregelen>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2022). Scientization under pressure—the problematic role of expert bodies during the handling of the COVID-19 pandemic. *Public Organization Review*, 22(2), 291–307. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00605-0>

Couzy, M. (2020). Moorman: ‘Sluiting scholen kan levenslang effect hebben op de leerlingen’. *Het Parool*. Geraadpleegd via: <https://www.parool.nl/amsterdam/moorman-sluiting-scholen-kan-levenslang-effect-hebben-op-de-leerlingen~b7195255/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

van Delden, M., Hendriks, W., Keulemans, S., & van der Steen, M. (2021). De pandemie als Spiegel. *Bestuurskunde*, 30(3), 3–7. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872021030003001>

Deverell, E. (2009). Crises as learning triggers: Exploring a conceptual framework of crisis-induced learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 179–188. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00578.x>

De Jonge: scholen ook dicht om ouders thuis te laten werken. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2360689-de-jonge-scholen-ook-dicht-om-ouders-thuis-te-laten-werken>

Van Dissel, J.T. (2021, 11 januari). *95^e OMT Advies*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/13/95e-omt-advies>

Van Dissel, J.T. (2021, 22 februari). *Advies 101^e OMT over COVID-19*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/02/23/advies-vws-na-omt-101>

Van Dissel, J.T. (2021, 22 mei). *Advies deel 1 naar aanleiding van het 114^e OMT*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/05/22/advies-deel-1-nav-114e-omt>

Van Dissel, J.T. (2020, 18 september). *Advies na 77^e Outbreak Management Team, deel 2*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/09/21/advies-nav-77e-omt-deel-2>

Van Dissel, J.T. (2021, 31 januari). *Advies na 98^e OMT over COVID-19 – deel 1*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/31/98e-omt-advies-deel-1>

Van Dissel, J.T. (2020, 25 mei). *Advies naar aanleiding van 68^e OMT COVID-19*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/05/25/advies-nav-68e-omt-covid-19>

Van Dissel, J.T. (2020, 3 november). *Advies naar aanleiding van 83^e en 84^e OMT*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/11/03/advies-nav-83e-en-84e-omt>

Van Dissel, J.T. (2020, 22 april). *Advies n.a.v. 65^e OMT COVID-19*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/21/advies-n.a.v.-65e-omt-covid-19>

Van Dissel, J.T. (2020, 4 mei). *Advies Outbreak Management Team (OMT) 4 mei 2020*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/advies-outbreak-management-team-4-mei-2020>

Van Dissel, J.T. (2020, 12 maart). *Advies Outbreak Management Team (OMT) over COVID-19*. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/omt59>

Van Dissel, J.T. (2020, 31 december). *Advies over 94^e OMT*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/31/advies-nav-94e-omt>

Van Dissel, J.T. (2020, 7 december). *Advies van het Outbreak Management Team (OMT) over de COVID-19 pandemie*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/08/90e-omt-advies>

Van Dissel, J.T. (2020, 28 februari). *Brief over Advies Outbreak Management Team over COVID-19*. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/omt57>

Van Dissel, J.T. (2020, 31 maart). *Kamerbrief COVID-19 – update stand van zaken 31 maart*. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/omt62>

Van Dissel, J.T. (2020, 28 september). *OMT-advies en landelijke maatregelen*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/09/28/omt-advies-en-landelijke-maatregelen>

Elliott, D. (2009). The failure of organizational learning from crisis - A matter of life and death? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 157–168. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00576.x>

van Essen, G. A. (2010). Terugblik op de influenzapandemie. *Bijblijven*, 26(7), 22–30. <https://doi.org/10.1007/bf03088786>

European Centre For Disease Prevention and Control (ECDC). (2020, augustus). *COVID-19 in children and the role of school settings in transmission*. Geraadpleegd via: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-schools-transmission-August%202020.pdf>

Van der Geest, M. (2020). Hoeveel coronapatiënten kan Nederland aan? *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoeveel-coronapatienten-kan-nederland-aan~b04981a5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

GGD Rotterdam-Rijnmond. (2021, april). *Risicogericht Grootschalig Testen: De resultaten van laagdrempelige testmogelijkheden in gemeente Lansingerland en gebied Charloi*. Geraadpleegd via: <https://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/nieuws/conclusies-grootschalig-t/20210401-Rapportage-RGT-Lansingerland-en-Charlois-V1.1.pdf>

Hall, P. A. (1988). Policy paradigms, social learning, and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>

Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

J.W. (2014, 3rd ed.). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Jetten, R., Asscher, L. (2020, December). *Motie van leden Jetten en Asscher*. Kamerstuk, 25295, nr. 809. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-809.html>

De Jonge, H. (2020, december 31). Brief de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, [Kamerbrief, 25295-850]. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-850.html>

De Jonge, H. (2020, maart 31). Kamerbrief COVID-19 – update stand van zaken 31 maart. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/31/kamerbrief-covid-19---update-stand-van-zaken-31-maart>

De Jonge, H. (2020, april 22). Kamerbrief COVID-19: Update stand van zaken. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/21/kamerbrief-covid-19-update-stand-van-zaken>

De Jonge, H. (2020, mei 6). Kamerbrief: COVID-19 update stand van zaken. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/06/kamerbrief-covid-19-update-stand-van-zaken>

De Jonge, H. (2020, december 14). Kamerbrief inzake Coronamaatregelen 14 december 2020. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/kamerbrief-inzake-coronamaatregelen-14-december-2020>

De Jonge, H. (2020, september 18). Kamerbrief OMT advies 14 september en maatregelen coronavirus [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/18/omt-advies-14-september-en-maatregelen>

De Jonge, H. (2021, januari 31). Kamerbrief over 98^e OMT advies deel 1 en kabinetsreactie [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/31/kamerbrief-inzake-98e-omt-advies-deel-1-en-kabinetsreactie>

De Jonge, H. (2020, mei 28). Kamerbrief over besluiten naar aanleiding van Outbreak Management Team advies 25 mei 2020 [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/28/kamerbrief-over-besluiten-naar-aanleiding-van-outbreak-management-team-advies-25-mei-2020>

De Jonge, H. (2020, november 4). Kamerbrief over coronamaatregelen die op 3 november 2020 zijn afgekondigd. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-over-coronamaatregelen-3-november-2020>

De Jonge, H. (2020, september 1). Kamerbrief over Lessons Learned Covid-19. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-36463f1e-a4df-4c97-abd8-f0f7f93eefe5/pdf>

De Jonge, H. (2021, mei). Kamerbrief over loslaten 1,5-metermaatregel in voortgezet onderwijs in deel 1 OMT-advies 114 [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdljn/documenten/kamerstukken/2021/05/22/loslaten-15m-afstandsmaatregel-in-het-voortgezet-onderwijs>

De Jonge, H. (2020, december 8). Kamerbrief stand van zaken COVID-19. [Kamerbrief]. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/08/kamerbrief-over-stand-van-zaken-covid-19>

De Jonge, H. (2021, februari 23). Kamerbrief stand van zaken COVID-19. [Kamerbrief].

Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/23/kamerbrief-inzake-stand-van-zaken-covid-19>

Kinderarts en OMT-lid Illy: stomverbaasd over sluiting basisscholen. *NOS Nieuws*.

Geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2360873-kinderarts-en-omt-lid-illy-stomverbaasd-over-sluiting-basisscholen>

Koole, S. (2020). Aanpak corona leidt tot ruzie en verdeeldheid in kabinet. *RTL Nieuws*.

Geraadpleegd via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5195938/corona-beleid-van-het-kabinet-hoofdrospelers-rutte-de-jonge>

Kuipers, E., Yeşilgöz-Zegerius, D., Helder, C. (2022). Kabinetsreactie onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ‘Aanpak Coronacrisis, Deel 1’. Geraadpleegd via:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/7/1/reactie_kabinet_op_aanbevelingen_rapport_aanpak_coronacrisis_deel_1.pdf

Van Lakerveld, J. & Wolbers, J. (2020). *WODC - State of the Art Crisisbeheersing Fase 2*.

Geraadpleegd van: https://www.researchgate.net/publication/348836495_WODC_-_State_of_the_Art_Crisisbeheersing_Fase_2

Lavazza, A., & Farina, M. (2020). The role of experts in the COVID-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy. *Frontiers in Public Health*, 8.

<https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00356>

May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331–354.

<https://doi.org/10.1017/s0143814x00005602>

Middelbare scholen vanaf 31 mei weer volledig open. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd via:

<https://nos.nl/artikel/2381865-middelbare-scholen-vanaf-31-mei-weer-fully-open>

Moynihan, D. P. (2009). From intercrisis to intracrisis learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189–198. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00579.x>

Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (2020). *Omgevingsbeelden NKC C-19 04-2021*.

Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/26/openbaarmaking-omgevingsbeelden-opgesteld-door-het-nationaal-kernteam-crisiscommunicatie-covid-19-nkc-c19-en-de-directie-communicatie-van-het-ministerie-van-vws>

De Nationale Ombudsman. (2017). *Q-koorts, een kwestie van erkenning*

Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken.

Geraadpleegd via:

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2017030%20Rapport%20Q-koorts%20def.pdf>

NCTV. (2021, januari). *Catshuis briefing 10 januari: Discussiestuk maatregelen*.

Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/10/catshuis-briefing-10-januari-discussiestuk-maatregelen>

NCTV. (2021, januari). *Maatregelen februari 2021: t.b.v. Catshuis 31 januari 2021*.

Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/documenten/vergaderstukken/2021/01/31/catshuisstukken-31-januari-2021>

Neustadt, R.E., & May, E. R. (1986). *Thinking in time: The uses of history for decision-makers*. The Free Press, New York.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 1: Tot september 2020*.

Geraadpleegd via:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/6/1/aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020_juni_2022.pdf

Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 2: september 2020 - juli 2021*. Geraadpleegd via:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/10/12/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf

Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2022). *Reactie Onderzoeksraad op Opvolging Aanbevelingen Aanpak Coronacrisis deel 1*. Geraadpleegd via:

https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/7/1/reactie_onderzoeksraad_op_opvolging_aanbevelingen_aanpak_coronacrisis_deel_1.pdf

Ouders en Onderwijs. (2020, april 16). Brief betreft ouderorganisaties inzake aanpak coronacrisis onderwijs. Geraadpleegd via:

<https://oudersenonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/04/Brief-Slob-16042020-zonder-Handtekeningen.pdf>

Ouders en Onderwijs. (2020). *Onze Organisatie*. Ouders & Onderwijs: Organisatie.

Geraadpleegd op 27-6-2023 via: <https://oudersenonderwijs.nl/organisatie/>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2003). *Infectieziekten Bulletin*

Jaargang 14 nummer 8. Geraadpleegd via: <https://www.rivm.nl/documenten/jaargang-14-nummer-8>

Rijksoverheid. (2020). *Aanpak coronavirus vraagt om tijdelijke sluiting scholen en kinderdagverblijven (15-3-2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/15/corona-aanpak-vraagt-om-tijdelijke-sluiting-scholen-en-kinderdagverblijven#:~:text=Dit%20vraagt%20volgens%20de%20ministers,hun%20school%20en%20kinderopvanglocatie%20gaan.>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Mark Rutte en directeur Jaap van Dissel (Centrum Infectieziektebestrijding) na afloop van crisisberaad kabinet (09-03-2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/09/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-mark-rutte-en-directeur-jaap-van-dissel-rivm-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister-president Rutte en minister de Jonge (23 februari 2021)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/02/24/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-23-februari-2021>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister de Jonge (8 december 2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/12/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-december-2020>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Mark Rutte en directeur Jaap van Dissel (Centrum Infectieziektebestrijding) na afloop van crisisberaad kabinet (21-4-2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/04/21/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-mark-rutte-en-directeur-jaap-van-dissel-centrum-infectieziektebestrijding-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister Bruins naar aanleiding van de maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland (12 maart 2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/12/persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-bruins-naar-aanleiding-van-de-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (3 november 2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/11/03/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-3-november-2020>

Rijksoverheid. (2021). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (12 januari 2021)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/01/12/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-12-januari-2021>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge na afloop van crisisberaad kabinet (6-5-2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/05/06/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-na-afloop-van-crisisberaad-kabinet>

Rijksoverheid. (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge over verlenging coronamaatregelen (31-03-2020)*. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/03/31/persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-over-verlenging-coronamaatregelen>

Rijksoverheid. (2020). *Mondkapje verplicht vanaf 1 december (19-11-2020)*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/19/mondkapje-verplicht-vanaf-1-december#:~:text=De%20mondkapjesplicht%20geldt%20in%20alle,mensen%20een%20vaste%20zitplaats%20hebben>.

Rijksoverheid. (2020). *Ouders en Onderwijs*. Rijksoverheid: Contactgegevens andere onderdelen overheid. Geraadpleegd op 27-6-2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/ouders-en-onderwijs#:~:text=Ouders%20en%20onderwijs-,Ouders%20en%20onderwijs%20is%20het%20informatiepunt%20voor%20ouders%20van%20kinderen,de%20overheid%20en%20de%20onderwijssector>.

Rijksoverheid. (2020). *TV-toespraak van minister-president Mark Rutte over de lockdown*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/12/14/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte>

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129–168. <https://doi.org/10.1007/bf00136406>

Slob, A., van Engelshoven, I. (2020, maart 24). Kamerbrief over gewijzigde aanpak eindexamen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/24/gewijzigde-aanpak-eindexamen>

Vink, M. (2020). Infectie-expert Voss: ‘Maatregelen hadden niet later moeten komen’. *De Telegraaf*. Geraadpleegd via: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/191466916/infectie-expert-voss-maatregelen-hadden-niet-later-moeten-komen>

World Health Organization. (2020, 11 maart). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*. Geraadpleegd via: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020#:~:text=WHO%20has%20been%20assessing%20this,to%20use%20lightly%20or%20carelessly>.

Appendix

Appendix A: Theoretische drijfveren achter het proces van leren

Binnen de context van deze thesis wordt de volgende definitie van leren gebruikt: "Leren is een proces waarbij individuen nieuwe informatie die aan het licht kan komen door een ramp combineren met ideeën en bestaande informatie die door recente gebeurtenissen hoger op de agenda staan, om uiteindelijk tot beleidsveranderingen en- beslissingen te komen (Birkland, 2009, p. 150)". De focus binnen deze definitie ligt op in hoeverre de nieuwe informatie gebracht door een crisis is toegepast in de zin dat deze terugkomt in de uitkomst in de vorm van een beleidsbesluit (Birkland, 2009, p. 147).

Om voldoende lering te kunnen trekken uit een ramp of crisis is het belangrijk dat leren wordt beschouwd als een doorlopende activiteit binnen een beleidsproces, in plaats van als een uitkomst of doel van een proces (Birkland, 2009, p. 147). De drijfveren achter het proces van leren is hierbij van belang. Birkland (2009) identificeert drie drijfveren die het leerproces kunnen bevorderen of kunnen leiden tot disfunctioneel leren (Birkland, 2009, p. 150-151). De eerste drijfveer is het verlangen om snel te leren waarom er iets ergs is gebeurd om eventuele herhaling te voorkomen. Echter kan de druk om snel te leren er ook voor zorgen dat er te gehaaste pogingen worden gedaan om te leren, waardoor oorzaken te vroegtijdig kunnen worden toegekend (Birkland, 2009, p. 151). Daarnaast wordt het leren van een ramp of crisis door politieke druk vaak gezien als een doel of uitkomst van een proces in plaats van een doorlopende activiteit binnen het beleidsproces (Birkland, 2009, p. 147).

De tweede drijfveer is het eigenbelang van de betrokken partijen om iets te leren van een ramp of crisis. Birkland (2009) stelt dat de keuze om een 'lessons learned document' op te laten stellen juist een strategische keuze kan zijn vanuit het eigenbelang van de betrokken partijen. Of dit het geval is blijkt uit de beleidsvoorschriften waartoe het 'lessons learned document' leidt (Birkland, 2009, p. 152). De derde drijfveer komt voor uit de neiging om na een ramp of crisis een eenvoudige verklaringen proberen te vinden voor zeer complexe sociale en politieke fenomenen (Birkland, 2009, p. 152). Echter stelt Birkland (2009) dat het leggen van de focus op één of enkele aspecten van een crisis vaak niet zal leiden tot het doordringen van de kern van het probleem.

Appendix B: Single-loop leren versus double-loop leren

Om de geleerde lessen en ervaringen na een crisis te borgen en om deze te kunnen laten doorwerken als aanbeveling is het van belang dat overheden ook in staat zijn om deze geleerde lessen te waarborgen en erop kunnen acteren. De mate van succes van het doorwerken van de geleerde lessen naar aanbevelingen en de opvolging ervan kan binnen de context van deze scriptie mede worden verklaard door de mate waarop organisaties kunnen leren na een crisis. Binnen de literatuur wordt er onderscheid gemaakt tussen de concepten ‘single-loop learning’ en ‘double-loop learning’ als concepten die verwijzen naar verschillende manieren waarop organisaties kunnen leren en zich aan kunnen passen na een ramp of een crisis (Birkland, 2009; Argyris & Schön, 1978; Moynihan 2009; Deverell 2009).

‘Single-loop learning’ wordt omschreven als een proces waarbij organisaties zich vooral richten op het verbeteren van bestaande strategieën en procedures om effectiever te worden in het bereiken van hun doelstellingen (Argyris & Schön, 1978; Moynihan 2009; Birkland, 2009). Hiermee wordt bedoeld dat een organisatie na een crisis alleen de oppervlakkige oorzaken van het probleem aanpakt, zonder de eventuele dieperliggende oorzaken te onderzoeken. Volgens Birkland (2009) zijn organisaties binnen het proces van single-loop learning enkel gericht op het corrigeren van fouten en het terugkeren naar de dagelijkse gang van zaken voor een crisis. Hij stelt dat dit kan leiden tot een situatie waarin de organisatie opnieuw dezelfde fouten maakt en hierdoor opnieuw geconfronteerd kan worden met een crisis (Birkland, 2009, p. 146). Single-loop learning is daardoor beperkt tot het oplossen van oppervlakkige problemen. Argyris & Schön (1978) beargumenteren dat organisaties binnen het proces van single-loop learning vaak vasthouden aan hun bestaande denkpatronen en aannames, waardoor ze vaak geneigd zijn om dezelfde fouten te maken. Single-loop learning wordt hierdoor gezien als beperkend in het vermogen om onderliggende problemen op te lossen en fundamentele veranderingen door te voeren.

In tegenstelling tot single-loop learning richt het concept ‘double-loop learning’ zich op het onderzoeken en aanpakken van de dieperliggende oorzaken van een probleem. Dit houdt in dat een organisatie na een crisis niet alleen de oppervlakkige oorzaken van het probleem onderzoekt maar ook de onderliggende oorzaken identificeert en waar mogelijk aanpakt. Dit kan leiden tot een situatie waarin de organisatie structurele veranderingen doorvoert om toekomstige crises te voorkomen (Birkland, 2009). Hierdoor kunnen de geleerde lessen na een crisis belangrijke implicaties hebben voor de rijksoverheid en het bredere beleidssysteem (Birkland, 2009, p. 146). Ook speelt double-loop learning een belangrijke rol in het leren en innoveren, wat tijdens een crisis erg belangrijk is (Moynihan, 2009). Deverell (2009) breidt de invulling van double-loop learning nog verder uit en beargumenteert dat double-loop learning ook bijdraagt aan het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en kennis. Echter is het in een crisissituatie niet altijd mogelijk om te investeren in double-loop learning omdat organisaties tijdens een crisis vaak te maken hebben met beperkte tijd en middelen (Deverell, 2009). Hierdoor kan het noodzakelijk zijn voor een organisatie om te kiezen voor het single-loop learning concept, waarbij de organisatie zich kan richten op het oplossen van specifieke problemen binnen al bestaande kaders (Deverell, 2009).

De bovenstaande literatuur leert dat in het proces van leren tijdens of na een crisis is het onderscheid tussen single-loop en double-loop learning van groot belang is. Er kan echter ook gekozen worden voor een combinatie van de twee leerprocessen, waardoor organisaties effectiever kunnen omgaan met crisissituaties. Birkland (2009) beargumenteert dat afhankelijk van de situatie de concepten ook gecombineerd kunnen worden, waardoor organisaties zich tijdens een crisis zich kunnen richten op zowel het oplossen van bepaalde specifieke problemen, als het oog hebben voor de onderliggende aannames en denkpatronen van de organisatie.

Appendix C: WOB COVID-19 documenten tweede fase van de Coronapandemie

Zoekprofiel: WOBcovid19.rijksoverheid.nl (246 gepubliceerde WOB-documenten) → 1-9-2020 – 1-5-2023 (243 documenten gefilterd) → ‘schoolsluiting’ als zoekterm (36 documenten gefilterd) & ‘scholensluiting’ als zoekterm (15 documenten gefilterd)

Datum publicatie	Naam WOB-besluit
23-3-2023	Woo-deelbesluit aangaande vaccinaties en medicatie over de periode januari 2021
09-03-2023	Woo-deelbesluit aangaande vaccinaties en medicatie over de periode februari 2021
17-02-2023	2 ^e deel Besluit Woo verzoek Covid-19 aanpak ACC Q1 2021 In bijlage 3-2 (een maatschappelijke impact analyse) wordt de groep schoolgaande kinderen als ‘zwaar getroffen’ omschreven. Er is sprake van verlies van leercapaciteit en de gevolgen zijn op zowel de korte als lange termijn zeer ernstig (Bijlage 3-2 januari 21, 25 en 28, p. 11& 12). Daarnaast wordt er gesteld dat de sluitingen in het PO en VO leiden tot leerachterstanden (Bijlage 3-2 januari 21, 25 en 28, p. 252).
31-01-2023	Derde deelbesluit Wob-verzoek inzake informatie over de door Nederland gevoerde covid-19 aanpak.
10-11-2022	Woo-deelbesluit aangaande vaccinaties en medicatie over periode november 2020.
25-10-2020	Woo-deelbesluit aangaande digitale middelen over de periode oktober 2020 In bijlage dm-okt-20-deel-II wordt er gesproken over dat het sluiting van een school media aandacht kan trekken, en dat het daarom van belang is om gezamenlijk te communiceren tussen gemeente, de GGD en school.
02-09-2022	Woo-deelbesluit aangaande vaccinaties en medicatie over de periode december 2020
18-8-2022	1 ^e deelbesluit Woo verzoek Covid-19 aanpak ACC Q4 2020
06-07-2022	Besluit op Wob-verzoek over Corona op scholen (deelbesluit 2)
10-6-2022	Woo-deelbesluit aangaande digitale middelen over periode november 2020
24-05-2022	Wob-deelbesluit aangaande vaccinaties en medicatie over de periode september 2020
27-12-2021	Tweede deelbesluit Wob-verzoek inzake informatie over de door Nederland gevoerde covid-19 aanpak
22-11-2021	Besluit Wob-verzoek over Corona op scholen (deelbesluit 1)
20-10-2021	Eerste deelbesluit Wob-verzoek inzake informatie over de door Nederland gevoerde covid-19 aanpak.
2-6-2021	Besluit op Wob-verzoek over Nationaal Programma Onderwijs.
3-6-2022	Besluit Wob movelijke versoepelingen maatregelenpakket van 20 januari 2021.

Appendix D: Aanbevelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de nieuwe Influenza Pandemie

Bron: Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1) door Berenschot en Crisislab in opdracht van VWS, op verzoek van de Tweede Kamer. Gepubliceerd op 9-3-2011

Pagina	Letterlijke aanbeveling	Categorie aanbeveling
197	Zorg voor goede adviseurs in twee opzichten: het lijkt een good practice om een vaste beperkte kern van ter zake deskundige adviseurs en beslissers te hebben die bij alle onvermijdelijk talrijke crisisoverleggen betrokken zijn. Het is dan wel noodzakelijk bewust de continuïteit van (de kennis van) deze personen te garanderen door het bieden van de juiste zorg. Dit betekent het organiseren van ‘schaduw’, het instellen van een kernoverleg, het organiseren van tegenspraak en/of het bewust vrijstellen van de sleutelfiguren van hun dagelijkse taken.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
197	De huidige OMT/BAO-structuur was niet alleen in de onderzochte nationale crisis H1N1 van beperkte waarde. In elke vergelijkbare situatie waar ‘slechts’ medisch-inhoudelijk advies wordt uitgebracht dat geen rekening houdt met de uitvoering(skosten), zal dit de bestuurlijk beslissers onder een onterecht grote druk zetten.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
203	In onze analyse moet onderkend worden dat wanneer de druk op crisisbesluitvormers het hoogst is, zoals in de kritieke periode voor de zomer, bij elke crisis weer blijkt dat gekozen moet worden voor beperking van de inspanningen gericht op interne communicatie. Met andere woorden, in acute crisissituaties is er simpelweg onvoldoende tijd om tot structurele interne communicatie te komen.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
204	Interne communicatie in de acute fase van een crisis is onvermijdelijk kwetsbaar. De extra inzet tijdens en na de zomer richting decentrale partijen was daarmee goed, maar moet niet de illusie wekken dat in een nieuwe acute crisissituatie meteen tot een dergelijke inspanning kan worden besloten. Een meer robuuste aanbeveling is derhalve om partijen hiervan vooraf op de hoogte te brengen en met elkaar een gedragslijn af te spreken die zo min mogelijk interne communicatie vergt.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
204	Het is onzes inziens wenselijk snel onzekerheden over de bestrijdingsstrategie naar voren te brengen en feiten over de ontwikkeling van het crisisscenario te presenteren.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming

204	In geval van een nationale crisis is het verder naar onze mening wenselijk om als rijksoverheid herkenbaar in beeld te zijn. Het adequate optreden van de directeur CIB, die in de media als onafhankelijk deskundige functioneerde, kan niet dienen als vervanging van de overheid. Deze wenselijkheid wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het feit dat ‘de andere’ deskundige Osterhaus op onderdelen een andere mening verkondigde (c.q. een verwachting over de door de overheid te nemen maatregelen uitsprak) en dat voor de burger dus geen ‘overheidsmening’ beschikbaar was.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
207	De internationale en interdepartementale afstemming van verschillende voorgenomen en ingezette maatregelen was beperkt concreet. Tevens was er beperkt inzicht in de reactie van de maatschappij bij een werkelijk gevaarlijke infectieziekte-uitbraak. Dit uitte zich onder andere in terughoudende communicatie.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
207	De voorbereiding wordt enerzijds gekenmerkt door een neiging alles tot op detailniveau vooraf vast te willen leggen. Anderzijds wordt het benoemen van werkelijke (en vaak moeilijke) problemen vermeden, zodat lastige keuzes vooraf niet gemaakt worden.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
208	Advisering vindt met name binnen sectoren plaats op basis van ‘better safe than sorry’. Praktische uitvoerbaarheid en de noodzaak tot evenwichtige veiligheidsinvesteringen worden buiten de adviezen gelaten door adviseurs vanwege de dreiging dat zij de verantwoordelijkheid moeten dragen als hun adviezen te ‘licht’ blijken.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
210	Zorg dat alle partijen die in planvorming genoemd worden, op de hoogte zijn van het bestaan van het plan en de aan hen toegekende rol in het plan.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
210	Oefen de nationale samenwerkingsstructuur (met alle ketenpartners en koepels). Ontwikkel en onderhoud regels, ervaring en kennis op basis van dit soort oefeningen.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
211	Maak de crisisstructuren helder, ook voor de minder ingewijden. Maak duidelijk hoe de crisisstructuur van VWS zich verhoudt tot de OMT/BAO structuur en eventueel de Gezondheidsraad.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
211	Maak in tijden van crisis gebruik van de bestaande infra-, overleg- en uitvoeringsstructuren.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
211	Laat in de advisering de verschillende perspectieven van betrokken partijen de revue passeren en de betrek uitvoeringsconsequenties mee in wegingen	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
211	Realiseer dat er weinigen zijn die meer dan één crisis meemaken bij het vormgeven van de crisisorganisatie.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur

212	Betrek tijdig de partijen die bij de crisis betrokken zijn om af te stemmen van wie er actie verwacht wordt in de crisisbestrijding.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
212	Hamer op rolvastheid van de spelers door oog te hebben voor het bestuurlijke kader tussen VWS en BZK.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
212	Behoud de heldere scheiding tussen de medische/virologische/epidemiologische kant en de bestuurlijke kant.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
212	Zorg ervoor dat de VWS interne organisatie crisis-proof is, ook voor langere tijd (mensen, achtervang, informatiepositie).	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur
212	Vergeet niet af te schalen en communiceer dit ook naar alle betrokken partijen.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
212	Houd rekening met voorbereidingstijd voor bijvoorbeeld de GGD-en. Zet niet als het niet nodig is op vrijdagmiddag een verandering in gang als de verwachting is dat het publiek in het daaropvolgende weekend beroep zal doen op uitvoeringspartijen.	Uitvoeringspraktijk crisisstructuur & politieke besluitvorming
212	Heb oog voor het bestuurlijke kader en de afstemming hiertussen (BZK, VWS, burgemeesters). Dit ook met het oog op nieuwe wetgeving (Wet veiligheidsregio's, Wet publieke gezondheid).	Uitvoeringspraktijk & wet- en regelgeving crisisstructuur
211	Zoek, ondanks de huidige constellatie aan (nationale) verantwoordelijkheden en bevoegdheden, Europese samenwerking bij het eenduidig maken en implementeren van pandemische interventie strategieën, vroege signalering en mogelijk ook onderhandeling over vaccinaanschaf.	Wet- en regelgeving crisisstructuur
211	Realiseer dat verandering van kennis en inzicht beleid kan doen veranderen. Ontwikkel mechanismen om dit duidelijk te communiceren naar de bevolking. Bouw zodoende meer flexibiliteit in de public health policy.	Wet- en regelgeving crisisstructuur
12 & 59	Het BAO nam het advies van het OMT over om scholen niet te sluiten, aangezien er geen wetenschappelijk bewijs bestond dat sluiting überhaupt zou bijdragen aan de vertraging van de verspreiding in de pandemische fase en bovendien deze fase in Nederland niet aan de orde was.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
59	Het BTCB concludeerde dat OC&W niet bevoegd is om op medische gronden een eventueel besluit tot sluiting van scholen te geven en besloot dat deze bevoegdheidskwestie door VWS moest worden uitgezocht.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming

197	Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen: adviezen dienen altijd voorzien te zijn van een concrete voorkeursoptie waarvoor de adviseur zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. En adviezen dienen, in de mate waarin dit in de tijd mogelijk is, voorzien te zijn van een vergelijk met de ‘niet-crisis’ situatie en van ten minste een rudimentaire intersectorale kosten-batenanalyse.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
200	Voor beslissers geldt dat zij moeten eisen dat er adequate adviezen liggen voordat zij tot besluitvorming overgaan. In de paragraaf over advisering is al aangegeven waar dergelijke adviezen aan moeten voldoen.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
205	De crisisliteratuur leert dat, in vergelijking met andere aspecten van crisisbeheersing, besluiten over operationele aspecten van crisiscommunicatie al snel op het niveau van de topbeslissers moeten worden genomen. In die besluitvorming spelen veelal andere afwegingen dan die rond crisiscommunicatie een dominante rol. Anderzijds is juist crisiscommunicatie van doorslaggevend belang voor het subjectieve en objectieve succes bij nationale crises: door middel van crisiscommunicatie moeten de vele betrokken actoren in de samenleving geïnformeerd en ‘overtuigd’ worden hun verantwoordelijkheid te nemen. Crisiscommunicatie verdient daarmee een zwaardere rol in de besluitvorming. Dit vergt ook zwaardere crisiscommunicatieadviseurs met meer kennis van de maatschappelijke reactie op crises.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
207	De opschaling in Nederland was grosso modo snel en adequaat, waarbij de reguliere en sommige van ‘griepspecifieke’ en professionele maatregelen soepel in werking werden gesteld. Dit geeft vertrouwen voor het geval er de volgende keer een werkelijk gevaarlijke infectieziekte- uitbraak plaatsvindt.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
207	De besluitvorming werd overheerst door risicomijdende adviezen, waardoor dikwijls tot niet (kosten)effectieve maatregelen besloten werd – of ten minste tot maatregelen waarvan onbekend was of het kosteneffectief was.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
207	Deze observaties over de (voorbereiding op) nationale crisisbesluitvorming zijn onzes inziens niet uitsluitend van toepassing op de H1N1-casus, maar eveneens zichtbaar in verschillende andere casussen. De dominante redeneerlijn achter dergelijke observaties is er één van ‘better safe than sorry’, waarbij worst-case scenario’s leidend zijn in voorbereiding, advisering en besluitvorming. Iets wat kenmerkend lijkt voor de hedendaagse (politieke) inschatting van adequate crisisbeheersing.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming

208	Besluitvorming vindt plaats op basis van adviezen uitgaande van worst-case scenario's; besluitvormers krijgen geen gewogen, integraal en uitvoerbaar advies aangeboden. De noodzakelijke integraliteit en meegewogen uitvoerbaarheid van maatregelen worden daarom uiteindelijk in overleg tussen de besluitvormers besproken. Hierdoor worden de besluitvormers zwaar belast en zijn zij mogelijk niet meer in staat tot strategische reflectie op de crisissituatie.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
211	Zorg ervoor dat er een realistische balans wordt opgemaakt van de situatie. Wees alert op de gewoonte om uit te gaan worst-case waarin afschalen of neerwaarts bijstellen van de tactiek niet meer als voor de hand liggend voelt maar dat wel is.	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
211	Zorg voor een heldere context waarbinnen maatregelen zin hebben (scholen, containment).	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming
212	Zet meer in op het beheersen van de perceptie van een griepuitbraak dan van de griepuitbraak zelf ('Manage the fear instead of the disease').	Uitvoeringspraktijk politieke besluitvorming

Appendix E: Aanbevelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces rondom het instellen van vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de eerste fase van de Coronapandemie

Bron: Evaluatie Aanpak Coronacrisis Deel 1 (januari 2020 tot september 2020) door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Gepubliceerd op 16-02-2022.

Pagina	Letterlijke aanbeveling	Categorie aanbeveling
232	Versterk de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises door scenario's uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden. Besluit vervolgens over de gewenste status van paraatheid en monitor de totstandkoming daarvan.	Voorbereiden en aanpassen
232	Ontwikkel de vaardigheid om te kunnen improviseren, onder meer door ermee te oefenen in de voorbereiding op een crisis. Vergroot de mogelijkheden om te kunnen improviseren door buffers in capaciteit en variëteit in werkwijzen te organiseren. Markeer, communiceer en reflecteer tijdens een crisis regelmatig op tussentijdse aanpassingen in aanpak en organisatie.	Voorbereiden en aanpassen
232	Blijf tijdens een crisis uiteenlopende scenario's in kaart brengen, ook minder waarschijnlijke met veel impact, en anticipeer daarop. Expliciteer de mate van onzekerheid in geschetste scenario's. Benoem aannames, validiteit of beperkingen van de gebruikte informatie in zowel de adviezen als de besluiten.	Voorbereiden en aanpassen
232	Borg dat zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden betrokken. Zorg daarmee voor een zo goed mogelijk actueel beeld van het verloop van de crisis en inzicht in de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen.	Voorbereiden en aanpassen
233	Identificeer (nieuwe) kwetsbare groepen tijdens crises. Onderken tijdig de specifieke risico's voor deze groepen en handel ernaar. Bewaak structureel of de aanpak voor deze groepen effectief is.	Voorbereiden en aanpassen
233	Expliciteer de kabinetsbrede verantwoordelijkheid als een crisis overgaat van een departement naar de nationale crisisstructuur. Formuleer een departement- overstijgende strategie en maak het oplossen van problemen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid.	Nationale crisisstructuur

233	<p>Pas de nationale crisisstructuur op de volgende punten aan, zodat deze beter is toegerust op de aanpak van langdurige crises:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarborg de eenheid van overheidsbeleid door tijdens een landelijke crisis de verbinding met de veiligheidsregio's te leggen en te behouden. • Verbeter de uitvoerbaarheid van strategie en besluiten, door een voorafgaande operationele uitvoeringstoets en een voortdurende terugkoppeling van het verloop van de uitvoering. • Organiseer parallel en afzonderlijk van elkaar advisering aangaande de acute problematiek en de lange-termijnproblematiek. Borg dat beide typen perspectieven expliciet worden meegewogen in de besluitvorming. 	Nationale crisisstructuur
233	<p>Pas de crisisstructuur voor het zorgveld aan, zodat de minister van VWS de bevoegdheid heeft om sector-, regio- of instellings-overstijgende problemen effectief te kunnen aanpakken, waaronder in elk geval met rechtstreeks bindende aanwijzingen.</p>	Nationale crisisstructuur
	<p>Bewaak de rolvastheid en borg de eigenstandige positie van bestuurders als besluitvormers en deskundigen als adviseurs. Heldere scheiding van rollen draagt bij aan het begrip voor en de navolgbaarheid van het overheidsoptreden en versterkt de democratische legitimiteit van besluiten.</p>	Nationale crisisstructuur
233	<p>Anticipeer in een langdurige landelijke crisis op een daling van het maatschappelijk draagvlak en richt de communicatiestrategie daarop in. Onderneem daartoe de volgende acties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorzie in de informatiebehoefte van alle doelgroepen en benut voor het bereiken van deze groepen ook partijen die dicht bij hen staan; • Bevorder dat overheidspartijen en bewindslieden onzekerheden omtrent de crisis en effectiviteit van maatregelen benoemen met als doel onrealistische verwachtingen te voorkomen; • Borg de inbreng vanuit sociale en gedragswetenschappen in het crisis- en communicatiebeleid; • Ga met behulp van lokale partijen stelselmatig in gesprek met burgers om hun zorgen, vragen en behoeften een plek te kunnen geven in het crisis- en communicatiebeleid. 	Maatschappelijk draagvlak

Appendix F: Overzicht verklaringen mate en wijze opvolgingen leerzame ervaringen

Aanbeveling 1 is concreet geformuleerd en wordt niet volledig toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbeveling is niet opgevolgd door de aanwezigheid van politieke druk binnen de besluitvorming.

Aanbeveling 2 is concreet geformuleerd, maar niet geheel toepasbaar op de tweede fase van de Coronapandemie. Daarnaast is de aanbeveling niet opgevolgd door aanwezigheid van politieke druk.

Aanbeveling 3 is concreet geformuleerd en toepasbaar binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbeveling is opgevolgd, maar er is geen sprake van externe druk binnen de besluitvorming omdat de aanbeveling specifiek toegespitst is op adviseurs in plaats van besluitvormers.

Aanbeveling 4 is breed geformuleerd, maar is wel toepasbaar op de crisissituatie. De aanbeveling is niet opgevolgd door aanwezigheid van politieke druk binnen de besluitvorming.

Leerzame ervaring 5 is concreet geformuleerd en is opgevolgd door de aanwezigheid technocratische druk binnen de besluitvorming.

Leerzame ervaring 6 wordt niet aantoonbaar geacht in de context van deze scriptie.

Leerzame ervaring 7 is concreet geformuleerd en wordt toepasbaar geacht binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbeveling is opgevolgd door de aanwezigheid van technocratische druk binnen de besluitvorming.

Leerzame ervaring 8 is concreet geformuleerd en is toepasbaar binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbeveling is opgevolgd en is sprake van technocratische druk binnen de besluitvorming.

Leerzame ervaring 9 wordt niet aantoonbaar geacht in de context van deze scriptie.

Leerzame ervaring 10 is breed geformuleerd en toepasbaar binnen de tweede fase van de Coronapandemie. De aanbeveling is opgevolgd en is binnen de besluitvorming sprake van zowel technocratische druk als politieke druk.



THESIS SUMMARY
THE COVID-19 PANDEMIC AS
MIRROR

THE LEARNING CAPACITY OF THE DUTCH
GOVERNMENT DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Anne-Fleur Karssing MSc

Supervisors:
Prof. dr. René Torenvlied, Universiteit Twente
Dr. Guus Meershoek, Universiteit Twente

6th of July 2023
Word count summary: 2964

Submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Science
program Public Administration, University of Twente.

UNIVERSITY OF TWENTE.

Introduction

The Corona pandemic has led to a protracted crisis on both a national and international level. According to the Dutch Safety Board, the COVID-19 pandemic as health crisis quickly expanded into a broad social crisis (Dutch Safety Board part 1, 2022, p. 7). It became clear that the Netherlands does not yet have direct experience with nationwide, disruptive infectious disease crises. The Dutch government was mainly prepared for relatively small-scale infectious disease outbreaks with consequences limited to certain sectors such as healthcare (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 7). Furthermore, problems and lessons observed by the Dutch Safety Board and recommendations formulated because of national crisis management during the COVID-19 pandemic can also be observed in the evaluation of the New Influenza pandemic in 2009 (Lakerveld & Wolbers, 2020, p. 56). These observations raise questions about the learning capacity of the Dutch government to implement recommendations and learning experiences in a revised crisis approach. To prevent the spread of the virus, the Dutch government has decided several times during the corona pandemic to introduce various freedom-restricting measures to prevent the spread of the virus, such as banning events, closing catering establishments and shops, and closing of primary and secondary schools (Dutch Safety Board part 1, 2022).

Due to the enormous social and societal impact of this measure, the decision-making process behind the school closures during the second phase of the pandemic is chosen as the subject of study. This thesis aims to provide insight into the ability of the Dutch government to learn from its crisis approach in the context of school closures during the second phase of the COVID-19 pandemic. In addition, there will be examined whether the presence of external pressure within the decision-making process (political, technocratic, and social pressure) and the characteristics of the recommendations and learning experiences (type of formulation and the applicability of the recommendations and learning experiences) influence the degree and manner of follow-up within the decision-making process. To investigate this, the following research questions have been formulated:

Main research question:

To what extent did the Dutch government concerning the decision-making for the implementation of freedom-restricting measures during the second phase of the COVID-19 pandemic, follow up on the recommendations formulated from the New Influenza pandemic and the implementation of learning experiences from the first phase of the COVID-19 pandemic, and how can the degree and manner of follow-up be explained?

Sub-question 1:

What recommendations and learning experiences have been formulated about the decision-making regarding the introduction of freedom-restricting measures during the New Influenza pandemic and the first phase of the COVID-19 pandemic, and on what findings and conclusions are these based?

Sub-question 2:

What decisions has the Dutch national government taken with regard to the introduction of freedom-restricting measures during the second phase of the corona pandemic, and how did the decision-making process go at the national level?

Sub-question 3:

To what extent does the decision-making process at the Dutch national level regarding the introduction of freedom-restricting measures during the second phase of the COVID-19

pandemic fit in with (arguments based on) recommendations from the New Influenza pandemic and learning experiences from the first phase of the COVID-19 pandemic?

Sub-question 4:

How can the degree and manner of follow-up of the recommendations and learning experiences by the Dutch government be explained from the course of the decision-making process regarding the implementation of freedom-restricting measures?

Theoretical framework

Within the context of this thesis, learning is distinguished as following recommendations and changes in behaviour based on educational experiences. Within the context of this thesis, two different characteristics of the decision-making process can be identified that may influence the decision-making process: the presence of external pressure and the characteristics of recommendations and learning experiences.

The theory distinguishes three forms of external pressure that may influence the decision-making process of the Dutch government: political, technocratic, and social pressure. According to the theory, the presence of political pressure influences the way decision-makers come to decisions (Sabatier, 1988). During a crisis, decision-makers must make decisions that should fit within the broader framework of political accountability (Moynihan, 2009). Furthermore, the presence of social pressure may also influence the follow-up of recommendations within the decision-making process. Because during a crisis, decision-makers must make decisions under the watchful eye of the media and society (Moynihan, 2009). In addition, technocratic pressure may also be present in the decision-making process when the decisions are based on expert advice. As in crisis situations, decision-makers need policy advice and expert information to make decisions (Christensen & Laegreid, 2022, p. 293).

The theory identifies two different characteristics that may influence the follow-up of recommendations and learning experiences during a new crisis. The first is the type of formulation. When recommendations lack purpose and focus, decision-makers can interpret them in many ways. This makes it difficult to learn from the biggest learning points about crisis management (Birkland, 2009, p. 146). The second characteristic is the applicability of a recommendation or learning experience to a new crisis. Recommendations are formulated within the context of the crisis within which the decision-making took place, which does not always apply to the new crisis (Broekema, 2018; Birkland 2009).

Research methods

The aim of this thesis is to investigate to what extent the Dutch national government has implemented the recommendations from the New Influenza pandemic and learning experiences from the first phase of the Corona pandemic during the second phase of the Corona pandemic. Subsequently, it is investigated how the degree and manner of follow-up within the decision-making process can be explained. The New Influenza pandemic took place in 2009. The two phases of the Corona pandemic have been defined based on the definitions of the Dutch Safety Board. The first phase of the Corona pandemic took place from January 2020 to August 2020, the second from September 2020 to July 2021 (Dutch Safety Board, part 2, 2022).

The Berenschot research report is used to map the recommendations from the New Influenza pandemic (Berenschot, 2011). The learning experiences from the first phase of the Corona pandemic are distinguished using the first sub-report of the Dutch Safety Board. Furthermore, official letters to parliament, parliamentary questions, news articles, reports of press conferences, OMT recommendations to the Ministry of Health, Welfare and Sport, and

Catshuis documents are used to map out the recommendations and instructive experiences and to find out the cabinet's arguments behind the decision-making process.

The study consists of a single case analysis, in which Process Tracing was used to investigate the extent to which the national government followed up on recommendations from the New Influenza pandemic and educational experiences from the second phase of the COVID-19 pandemic. The recommendations and educational experiences surrounding school closures have been mapped out for this purpose, together with the decision-making process regarding school closures and the underlying argumentation during the second phase of the Corona pandemic. In addition, it was investigated to what extent the degree and manner of follow-up is influenced by the presence of external pressure (political, technocratic, and social pressure) and characteristics of recommendations and learning experiences (type of formulation and applicability of the recommendation within the current crisis).

Results: recommendations from the New Influenza pandemic

The Berenschot report (2011) served as the official evaluation of the government's crisis response during the New Influenza pandemic in 2009. Based on this evaluation, various recommendations have been formulated to improve the crisis approach for a subsequent crisis. Four recommendations have been formulated that are (indirectly) applicable to the decision-making process regarding school closure.

Recommendation 1:

“Decision-making takes place on the basis of advice based on worst-case scenarios; decision-makers are not offered weighted, comprehensive and actionable advice. The necessary integrality and considered feasibility of measures are therefore ultimately discussed in consultation between the decision-makers. As a result, decision-makers are heavily burdened and they may no longer be able to reflect strategically on the crisis situation” (Berenschot, 2011, p. 208).

Recommendation 2:

“A national crisis by definition means the involvement of the entire society and therefore many policy areas. Preparation ideally gives direction to predetermined and recorded administrative decisions about predictable problems and provides operational scenarios for standard actions to be taken, but also recognizes the necessary room for improvisation in crises” (Berenschot, 2011, p. 184).

Recommendation 3:

“Regarding the quality of the advice: advice should always include a concrete preferred option for which the consultant takes his or her responsibility. And advice should, insofar as this is possible in time, include a comparison with the 'non-crisis' situation and at least a rudimentary intersectoral cost-benefit analysis” (Berenschot, 2011, p. 197).

Recommendation 4:

“The current OMT/BAO structure was not only of limited value in the investigated national crisis H1N1. In any comparable situation where 'only' substantive medical advice is issued that does not take into account the implementation (costs), this will put the administrative decision-makers under undue great pressure” (Berenschot, 2011, p. 197).

Results: Learning experiences based on the first phase of the COVID-19 pandemic

The learning experiences below are formulated based on the most important decisions taken by the decision-makers from March 2020 to September 2020. Based on these decisions and the accompanying argumentation, six learning experiences were formulated about the decision-making regarding the closure of schools during the first phase of the COVID-19. In addition, these learning experiences are distinguished using the first sub-report of the Dutch Safety Board, which was published two years after the first phase of the Corona pandemic. Based on the empirical material on the decision-making process, the empirical material from the Dutch Safety Board, and the recommendations formulated by the Dutch Safety Board in its first sub-report, six instructive experiences have been drawn up.

Learning experience 5:

“Strengthen the preparation for long-term socially disruptive crises by developing scenarios with the conceivable consequences and the way in which they can be dealt with. Then decide on the desired state of readiness and monitor its development” (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 232).

Learning experience 6:

“Develop the skill of being able to improvise, including by practicing it in preparing for a crisis. Increase the possibilities to improvise by organizing buffers in capacity and variety in working methods. During a crisis, regularly mark, communicate and reflect on interim adjustments in approach and organization” (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 232).

Learning experience 7:

“During a crisis, continue to map out various scenarios, including less likely ones with a high impact, and anticipate them. Explicit the degree of uncertainty in the scenarios outlined. State assumptions, validity or limitations of the information used in both the advice and the decisions” (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 232).

Learning experience 8:

“Make sure that both high-quality current quantitative data and qualitative data and less certain information are included in advice and decisions. In doing so, provide the most up-to-date picture possible of the course of the crisis and insight into the implementation and effectiveness of the measures” (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 232).

Learning experience 9:

“Explicitly state the government-wide responsibility if a crisis moves from a department to the national crisis structure. Formulate a cross-departmental strategy and make solving problems a joint responsibility” (Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 233).

Learning experience 10:

*“Adjust the national crisis structure so that it is better equipped to deal with protracted crises:
Organize parallel and separate advice on acute problems and long-term problems. Ensure that both types of perspective are explicitly taken into account in the decision-making.”*
(Dutch Safety Board, part 1, 2022, p. 233).

Analysis

The empirical material regarding the decision-making process during the second phase of the COVID-19 crisis shows that recommendation 3 and learning experiences 5, 7, 8 and 10 have

been implemented and acted upon by decision-makers. It also shows that recommendations 1, 2 and 4 were not implemented within the decision-making process. Within the context of this thesis there cannot be found whether learning experiences 6 and 9 have been implemented.

The presence of political pressure was found among the recommendations that were not implemented. The presence of technocratic pressure was found among the recommendations and learning experiences that were followed. It is concluded that the government systematically uses the perspective of infectious disease control in its decision-making as the basis for the crisis approach during the second phase of the corona pandemic, in which the government mainly received advice from the OMT.

Discussion

The question is raised about whether the government has learned during the decision-making process. Based on the findings, it appears that the government systematically chose the unilateral approach over a more integrated approach in its decision-making on the closure of schools. Within the decision-making process, the focus was mainly on reducing the pressure on healthcare, reducing the level of the virus infections figures and making sure there is enough IC-capacity. The government based its decisions on OMT-advice, which, at the explicit request of the government, weighed the perspective of infectious disease control very heavily within its advice. The government has therefore based many of its decisions on school closures on the OMT recommendations. There was only deviated from the OMT-advice when the cabinet believed that deviating from it was better for the course of infectious disease control. This raises the question to which extent the Dutch government can speak of learning when following recommendations, or whether the deliberate choice was merely made to systematically prefer the one-sided approach to an integrated crisis approach.

Based on the conducted research several recommendations can be made. In the event of a subsequent infectious disease crisis, the government must ensure that the short-term decision-making process is organized from a public health perspective and containment of the infectious disease, but also has to make sure that the long-term perspective from the effects of introducing various freedom-restricting measures is reflected in the decision-making process. In addition, the cabinet must ensure that it not only follows the OMT advice, which is heavily focused on infectious disease control, but also takes expert advice from other perspectives into account and implements it within the decision-making process. Furthermore, allowing different parties to participate in the decision-making process can lead to a more integrated crisis approach.

Conclusion

The main research question and all four sub-questions have been answered. The empirical material shows that during the New Influenza pandemic, four recommendations were formulated that are considered useful within the context of this thesis and the decision-making process regarding school closures. Six learning experiences can be distinguished from the first phase of the COVID-19 pandemic. It has been found that not all recommendations and learning experiences from the New Influenza pandemic and the first phase of the Corona pandemic have been implemented within the government's decision-making process regarding school closures during the second phase of the Corona pandemic. In addition, in the case of two learning experiences it is within the context of this thesis not to prove whether they have been implemented or not.

It is concluded that the Dutch government has not learned lessons from recommendations 1, 2 and 4 due to the presence of political pressure within the decision-making process and the inapplicability of the recommendations to the second phase of the Corona pandemic. The presence of political pressure is visible through the focus on short-

term solutions within the decision-making process to contain the spread of the virus and minimize the impact on public health. In addition, it is concluded that the government has learned lessons from recommendation 3 and learning experiences 5, 7, 8 and 10 due to the presence of technocratic pressure within the decision-making process, whereby the learning experiences are also considered applicable within the second phase of the Corona pandemic. The presence of technocratic pressure is also visible within the decision-making process, with decision-making regarding school closures being based on medical advice from the OMT, with a heavy focus on infectious disease control. Due to the limited scope of this thesis, the presence of social pressure within the decision-making process is not reflected in the empirical material. However, it is also concluded that the literature falls short in providing explanations about the precise influence of political pressure, technocratic pressure and social pressure on the extent and method of follow-up on recommendations and learning experiences within the decision-making process.

Furthermore, it is concluded that, during the decision-making process regarding school closures, the Dutch cabinet mainly focused on the major impact that the corona virus had on public health. The argumentation behind the decision-making process was mainly based on reducing the pressure on healthcare, reducing the level of the virus infections figures and making sure there was sufficient IC-capacity available. The cabinet chose to prevail these arguments within the decision-making process, while the empirical material shows that the information about the consequences of school closure was present during the decision-making process.

Validity and reliability of the conducted research

The conducted research has several limitations regarding the validity and reliability. In this summary the most important ones are mentioned. Regarding validity, the findings on the decision-making regarding the implementation of freedom-restricting measures are only based on the decision-making process regarding school closures as a freedom-restricting measure. Furthermore, there are also other ways to test the learning capacity of the Dutch government, which influences the validity of this thesis. The research has limitations regarding the reliability of the presence of social pressure and its influence within the decision-making process. Due to the limited scope of this thesis, the sources that can demonstrate the further presence of social pressure, such as social media and newspaper articles have not been included in this thesis. It is not that it can be said that social pressure is not present because it is not reflected in the decision-making process, but that in the context of this thesis the presence of political pressure and technocratic pressure predominated within the conducted research.

References

- Berenschot & Crisislab. (2011). *Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1) (de Mexicaanse griep)*. Geraadpleegd van: https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/evaluatie_aanpak_nieuwe_influenza_h1n1.pdf
- Birkland, T. A. (2009). Disasters, lessons learned, and fantasy documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00575.x>
- Broekema, W. (2018). *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. ISBN 978-94-6375-160-5
- Christensen, T., & Lægheid, P. (2022). Scientization under pressure—the problematic role of expert bodies during the handling of the COVID-19 pandemic. *Public Organization Review*, 22(2), 291–307. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00605-0>
- Van Lakerveld, J. & Wolbers, J. (2020). *WODC - State of the Art Crisisbeheersing Fase 2*. Geraadpleegd van: https://www.researchgate.net/publication/348836495_WODC_-_State_of_the_Art_Crisisbeheersing_Fase_2
- Moynihan, D. P. (2009). From intercrisis to intracrisis learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 189–198. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00579.x>
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 1: Tot september 2020*. Geraadpleegd via: https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/6/1/aanpak_coronacrisis_deel_1_to_t_september_2020_juni_2022.pdf
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 2: september 2020 - juli 2021*. Geraadpleegd via: https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2022/10/12/aanpak_coronacrisis_deel_2.pdf
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129–168. <https://doi.org/10.1007/bf00136406>