

Zorgzaam uit de crisis



Vijf
uitgangspunten
voor
beleidsmakers

Over de vormgeving

Voor de beelden in dit boekje is beeldmaker Isabelle Backer op zoek gegaan naar een vorm die de lading van de soms zware of complexe thema's over kan brengen op een mooie, ingetogen en kunstzinnige manier. "Bij het lezen van de vijf hoofdthema's kreeg ik direct de associatie met bloemen en planten. Zo divers in hun verschijningsvorm, waardoor het ook echt vijf verschillende 'natuurportretten' oplevert, die de inhoud weergeven van de verschillende hoofdstukken."

Dankwoord

De auteurs willen iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek met name de deelnemers aan de interviews en ronde tafels. Er is grote erkentelijkheid voor de financiële ondersteuning door ZonMw. Voor hun ideeën, adviezen en commentaar rondom dit beleidskader spreken we in het bijzonder onze dank uit naar: Ageeth Ouwehand, Anja Machielse, Anne-Mei The, Alistair Niemeijer, Eleni Tukker, Els van Wijngaarden, Evert Bloemen, Hanneke Kerkhof, Herman Meininger, Jeannette Pols, Joan Tronto, Jorrit Nuijens, Leontien Sierts, Maartje Schermer, Margreet Kroesen, Paul Lindhout, Richard Starmans, Sam van Vliet, Sara Dekking, Saskia Teunissen, Thijs Tromp, Tineke Abma, Truus Teunissen, Wout Visser en onze collega's van de vakgroep Zorgethiek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit stuk ligt volledig bij de auteurs.

Colofon

Universiteit voor Humanistiek

September, 2022

Auteurs: Adrienne de Rooter, Pieter Dronkers, Carlo Leget

Vormgeving: Rem & Isa

Deze rapportage is onderdeel van het project *Zorgzaam uit de crisis* van de vakgroep Zorgethiek van de Universiteit voor Humanistiek.

Dit project is mogelijk gemaakt door:



Wat kunnen we van de coronacrisis leren over het ontwerpen van zorgzaam en inclusief beleid voor een veerkrachtige samenleving?

Dit zorgethisch beleidskader biedt een antwoord op die vraag aan de hand van gesprekken die we voerden met mensen die tijdens de pandemie (extra) kwetsbaar waren en naasten en professionals die voor hen zorgen. Ook organiseerden we rondetafeldiscussies met beleidsmakers van ministeries, gezondheidsdiensten, maatschappelijke organisaties, belangenverenigingen en zorginstellingen.

Op basis van alle verzamelde inzichten formuleren we vijf uitgangspunten voor beleidsmakers, zorgbestuurders en alle anderen die zich inzetten voor een zorgzame samenleving.

inleiding

De pandemie als les

Van de coronacrisis valt veel te leren over wat er nodig is om te werken aan een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving. In de afgelopen coronajaren moesten veel ingrijpende en ingewikkelde besluiten worden genomen. Wat politieke keuzes extra complex maakte, was dat er in feite niet sprake was van één crisis, maar van meerdere crises. De eerste trof mensen die vooral in fysieke zin kwetsbaar waren.¹ Zij liepen extra gezondheidsrisico's door een coronabesmetting of door uitstel van zorg. De tweede crisis hing samen met verlies van werk en inkomen.² Sommige burgers kregen voor het eerst te maken met financiële onzekerheid, terwijl voor anderen de problemen verergerden die ze voor de crisis al hadden.³ Een derde crisis speelde zich af onder mensen die leden onder een gebrek aan sociale contacten en betekenisvolle activiteiten.⁴ Sommigen van hen vereenzaamden en verloren de zin in het leven. Een vierde crisis raakte mensen die juist alle zeilen bij moesten zetten, bijvoorbeeld in hun rol als zorgprofessional, leraar of mantelzorger.⁵ Veel mensen gingen over hun eigen grenzen heen en merkten de gevolgen tot de dag van vandaag.⁶ Het is deze complexiteit van gestapelde crises die leidde tot de morele dilemma's waar de overheid en samenleving in de afgelopen jaren mee worstelden. Het was immers niet mogelijk om tegelijkertijd prioriteit te geven aan al de verschillende problemen die er speelden. Hoe er met deze dilemma's werd omgegaan weerspiegelt wat we als samenleving het belangrijkste vinden en wiens stem het meest wordt gehoord.

In dit beleidskader reflecteren we op de morele logica achter de crisisrespons en beschrijven we welke impact de gemaakte keuzes hadden op groepen in de samenleving die op verschillende manieren met kwetsbaarheid te maken kregen. Aandacht voor mensen in een kwetsbare positie is belangrijk, omdat zij extra risico lopen om in crisistijd hard geraakt te worden en bovendien niet altijd even goed in beeld zijn. Hun ervaringen bieden vijf belangrijke inzichten over hoe we in de toekomst zorgzaam en inclusief beleid kunnen vormgeven dat bijdraagt aan maatschappelijke veerkracht.

Zorgethiek als uitgangspunt

De *Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers* in dit kader zijn gebaseerd op twee jaar zorgethisch onderzoek, uitgevoerd tijdens de opeenvolgende golven van de coronapandemie.⁷ Zorgethiek is een ethische stroming, geworteld in feministische theorie, gericht op de morele dimensies van zorgrelaties.⁸ Zorgethici richten zich niet zozeer op abstracte ethische principes van waaruit bepaald zou kunnen worden wat goed en fout is, maar op concrete praktijken waarin mensen zorg dragen voor anderen, zichzelf en alles wat van betekenis is in het leven.⁹ Een belangrijk uitgangspunt is de constatering dat we als mensen allemaal op wisselende manieren afhankelijk zijn van anderen en dat het dus uitmaakt wat wijzelf en anderen doen en nalaten. Tegen de achtergrond van deze feitelijke onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid, onderzoeken zorgethici hoe mensen steeds proberen om zo goed mogelijk voor hun eigen leefwereld te zorgen en hoe dit vanuit moreel oogpunt nog beter zou kunnen.¹⁰ Zorgethici gaan er daarbij vanuit dat iedereen die betrokken is bij morele praktijken of dilemma's over unieke (ervarings)kennis beschikt die relevant is voor ethische afwegingen.¹¹ Om er zeker van te zijn dat onrecht en achterstellingen niet onopgemerkt blijven, is het bovendien van belang om te luisteren naar mensen in marginale posities.¹² Door middel van deze relationele en contextuele benadering laat zorgethiek zien wat in de ogen van betrokkenen bijdraagt of juist afbreuk doet aan hun kwaliteit van (samen)leven.

Onderzoek naar vier groepen in kwetsbare posities

In ons onderzoek staan de ervaringen centraal van mensen die langdurige zorg ontvangen en hun (in)formele zorgnetwerk. Deze focus is typerend voor zorgethisch onderzoek: reflectie op (toekomstig) beleid begint met het in kaart brengen van de ervaringen van de mensen waar beleid op is gericht.¹³ In de langdurige zorg werden verschillende vormen van kwetsbaarheid duidelijk zichtbaar. Bovendien kreeg de acute zorg in de ziekenhuizen doorgaans prioriteit in het coronabeleid. Onze focus op de langdurige zorg biedt daarvoor een belangrijk contrastbeeld.¹⁴ Door de ethische analyse van overheidsbeslissingen te verbinden met morele inzichten uit concrete (zorg)praktijken kunnen we een scherpe visie ontwikkelen op wat er nodig is om toe te werken naar een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving.¹⁵

In vier eerdere rapportages en factsheets brachten we de situatie in kaart van verschillende groepen die tijdens de eerste golven van de coronacrisis vaak als extra kwetsbaar werden gezien of te maken kregen met factoren die hun kwetsbaarheid vergrootten.¹⁶ De groepen die we in de vier deelonderzoeken onderzochten zijn:

- ◆ **personen met een licht verstandelijke beperking in zorginstellingen of met ambulante zorg en hun naasten**
- ◆ **zelfstandig wonende ouderen met langdurige zorg of ondersteuning en hun mantelzorgers**
- ◆ **ongedocumenteerde migranten en asielstatushouders en vrijwilligers die hen helpen**
- ◆ **naasten van mensen die tijdens de crisis in een hospice zijn overleden**

De focus op deze vier groepen stelde ons in staat om verschillende aspecten van kwetsbaarheid in beeld te brengen op fysiek, mentaal, sociaal en maatschappelijk vlak.¹⁷ Daarnaast hebben we interviews gehouden met personen die professionele zorg bieden aan deze groepen. In totaal gaat het om meer dan vijftig interviews.¹⁸ Via rondetafeldiscussies zijn we bovendien in gesprek gegaan met meer dan veertig beleidsmedewerkers en zorgbestuurders uit deze verschillende zorgdomeinen.¹⁹ Dit kader biedt overkoepelende inzichten uit de vier deelonderzoeken.

Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers

Aan de hand van ons onderzoek, formuleren we vijf uitgangspunten voor beleidsmakers op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Deze punten zijn allereerst van belang voor de overheden, maar ze zijn ook relevant voor zorginstellingen en maatschappelijke organisaties. We hopen dat ze beleidsmakers een kader bieden om met burgers in gesprek te gaan over een zorgzame samenleving.

1. **Kwetsbaarheid** kent vele gezichten.

Breng actief in kaart welke vormen van kwetsbaarheid mensen ervaren en voorkom probleemstapeling. Plak kwetsbaarheid niet als een label op groepen. Dit stigmatiseert personen die zich niet herkennen in dit beeld en sluit anderen juist uit. Door met betrokkenen in gesprek te gaan kan worden ontdekt wat kwetsbaarheid voor hen betekent en welke ondersteuning en zorg mensen nodig hebben.

2. Achter **noodzaak** ligt een oordeel over welke behoeften fundamenteel zijn.

Tijdens de coronacrisis werd vaak gesteld dat ingrijpende maatregelen noodzakelijk waren. Noodzaak bestaat echter niet simpelweg als feit, maar berust op een onderliggend oordeel dat bepaalde behoeften zo essentieel zijn dat we ze niet onvervuld kunnen laten. Het is cruciaal om deze afweging op een democratische manier te maken waarbij alle betrokkenen inspraak hebben. Wanneer dit in een crisissituatie niet mogelijk is, dient in ieder geval duidelijk te worden gemaakt welke behoeften door bestuurders op deze manier worden gezien. Zo kan iedereen die door beleidskeuzes wordt geraakt bepalen of dit oordeel terecht is.

3. **Verantwoordelijkheid** vul je samen in.

Verantwoordelijkheid is een antwoord op de fundamentele behoeften die we bij onszelf en anderen tegenkomen. Verantwoordelijkheid ontvouwt zich in een netwerk van relaties waarbinnen een beroep op ons wordt gedaan. Daarmee is verantwoordelijkheid altijd gedeeld. Mensen kunnen, binnen hun mogelijkheden eigen verantwoordelijkheid nemen, maar nooit volledig zelfredzaam

zijn. Mensen zijn immers ook altijd afhankelijk van de mate waarin medeburgers, instellingen en de overheid hun verantwoordelijkheid nemen. De overheid draagt daarbij de eindverantwoordelijkheid om te garanderen dat burgers de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Vaak kunnen verantwoordelijkheden echter beter op lagere organisatieniveaus worden ingevuld waar het eenvoudiger is om aan te sluiten bij de behoeften en kwetsbaarheden die binnen specifieke situaties en contexten worden ervaren.

4. Zingeving is essentieel om betekenis te geven aan (samen)leven.

Zingeving draait om de ervaring dat wat we doen in het leven betekenisvol is. Tijdens de coronacrisis werd de ruimte om zin en betekenis te geven aan het leven voor veel mensen beperkt, doordat sociale contacten, (vrijwilligers-)werk, dagbesteding en culturele activiteiten wegvielen. Zingeving is cruciaal om duiding te geven aan ervaringen, juist ook in zware tijden. Actief beleid is nodig om ervoor te zorgen dat mensen met verschillende capaciteiten en in verschillende maatschappelijke posities de kans hebben om te ervaren dat zij ertoe doen en deel uitmaken van de samenleving.

5. Vertrouwen is niet vanzelfsprekend.

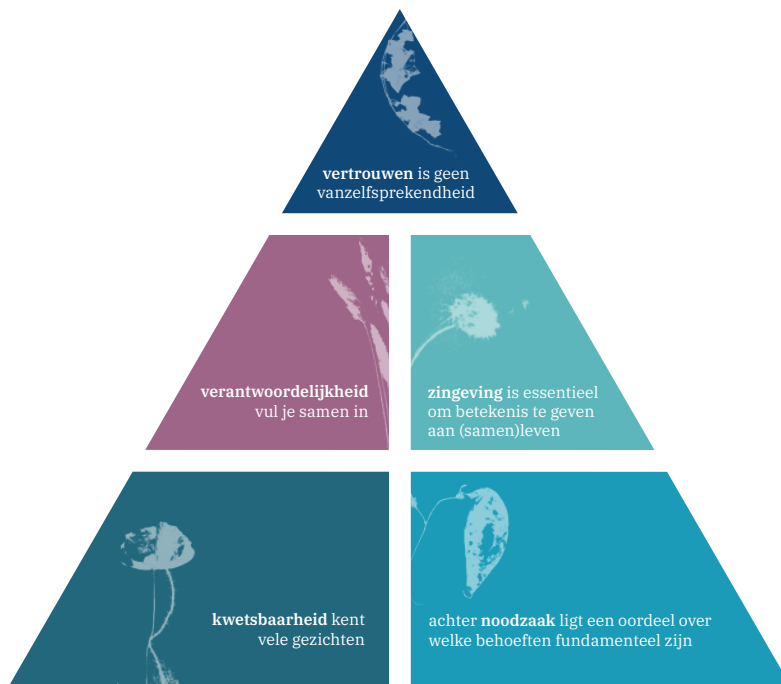
Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor goed samenleven. Door aandacht te besteden aan de bouwstenen van vertrouwen kan maatschappelijke veerkracht worden bevorderd. Vertrouwen in de overheid hangt samen met het geloof dat de regering de capaciteit heeft om tegemoet te komen aan de behoeften en belangen van burgers, en dat ze daarbij integer handelt vanuit waarden die maatschappelijk van belang worden geacht. Daarbij is het belangrijk dat de perspectieven van alle burgers worden meegenomen in politieke afwegingen. Uitgaan van de betrouwbaarheid van burgers, zorginstellingen en andere partners is cruciaal om het vertrouwen tussen samenleving en overheid te herstellen.

Op weg naar een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

De *Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers* bieden een kader voor zorgzaam en inclusief beleid dat bijdraagt aan een veerkrachtige samenleving. *Zorg* staat hierbij voor ons centraal, omdat we als mensen allemaal zorg nodig hebben, ontvangen en geven. Zonder zorgrelaties kunnen we niet in onze fundamentele behoeften voorzien en valt de samenleving uiteen.²⁰ Tijdens de crisis werd nog eens scherp duidelijk dat de erkenning van de diversiteit aan zorgbehoeften en een eerlijke verdeling van zorgverantwoordelijkheden belangrijke politieke kwesties zouden moeten zijn.²¹ *Inclusie* is daarbij essentieel om te garanderen dat iedereen in de samenleving daadwerkelijk mee kan praten over politieke besluiten die voor hen van toepassing zijn.²² Een van de belangrijkste voorwaarden voor beleid rondom goed en gezond (samen)leven is dat het democratisch tot stand komt en als legitiem en eerlijk kan worden ervaren.²³ *Veerkracht*, tot slot, is het vermogen om met veranderingen en problemen om te gaan.²⁴ Veerkracht zien we als dynamisch en relationeel, omdat burgers, organisaties, bedrijven en de overheid samen het vermogen ontwikkelen en onderhouden om tegenslagen het hoofd te bieden.²⁵ Het is belangrijk om veerkracht vooral vanuit een collectief oogpunt te benaderen, aangezien het vermogen van individuele burgers om problemen op te vangen in grote mate wordt bepaald door maatschappelijke en politieke factoren, zoals inkomen, opleiding, talenkennis en sociaal vangnet.²⁶

De vijf geformuleerde uitgangspunten dragen bij aan een samenleving waarin inclusie, zorg en veerkracht de onderlinge verbinding en maatschappelijke draagkracht versterken. De samenhang tussen deze vijf punten kan worden voorgesteld in de vorm van een piramidestructuur. De eerste laag bestaat uit aandacht voor kwetsbaarheid en fundamentele behoeften. Door deze in hun verscheidenheid te erkennen wordt inclusief beleid bevorderd. De tweede laag richt zich op activiteiten die fundamenteel zijn om zorg te dragen voor burgers en de samenleving. Om aan ervaren behoeften tegemoet te komen en kwetsbaarheden weg te nemen of op te vangen, dienen we met elkaar verantwoordelijkheden te dragen en processen van zingeving te stimuleren. De derde laag, tenslotte, wordt gevormd door vertrouwen. Vertrouwen steunt op verantwoordelijkheid en zingeving. Door verantwoordelijkheid te nemen wanneer dat nodig is, toont de overheid haar capaciteit om aan fundamentele behoeften tegemoet te komen. Zingeving ondersteunt vertrouwen door duiding te geven

aan (collectieve) ervaringen en gebeurtenissen en maatschappelijke verbinding te bevorderen. Vertrouwen draagt bij aan veerkracht, doordat het maatschappelijk vermogen om met tegenslagen om te gaan wordt vergroot wanneer burgers weten dat steun niet uitblijft, wanneer deze nodig is. De relatie tussen deze elementen wordt in dit kader verder uitgewerkt en in de conclusie nader toegelicht.



Afbeelding 1: Vijf uitgangspunten voor beleid

Methodologie

In de *Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers* verwerken we de belangrijkste inzichten uit ons onderzoeksproject *Zorgzaam uit de crisis*. Dit door ZonMw gefinancierde project bestond uit een discoursanalyse van regeringsbrieven over het coronabeleid uit de eerste golf, gevolgd door interviews met groepen in een kwetsbare positie en hun zorgnetwerk en, tenslotte, rondetafelgesprekken met beleidsexperts (zie afbeelding 2). De vijf uitgangspunten zijn opgesteld rondom de sleutelbegrippen kwetsbaarheid, noodzaak, verantwoordelijkheid, zingeving en vertrouwen. De eerste drie termen kwamen voort uit de analyse van de beleidsbrieven.²⁷ Zingeving en vertrouwen kwamen naar voren als belangrijke aanvullende concepten uit de interviews en rondetafeldiscussies.²⁸

Via de analyse van de vijf sleutelbegrippen brengt dit kader de morele dimensies van het coronabeleid in beeld en signaleert onopgeloste kwesties die vragen om maatschappelijk debat en ander beleid. Wij geven hiertoe een aanzet door voor elk van de centrale begrippen te schetsen hoe deze een rol speelde in het crisisbeleid (*meedenken*), wat er daarbij over het hoofd werd gezien of op welke punten deze invulling tekortschoot (*tegedenken*) en hoe we deze inzichten kunnen gebruiken om de morele grondslagen van fundamentele beleidskeuzes te herijken (*omdenken*).²⁹

2021

2022

**Discoursanalyse
beleidsbrieven**
oktober 2020 - januari 2021

Analyse van
+30 brieven
van het Minis-
terie van Volks-
gezondheid
aan de Tweede
Kamer

Interviews & focusgroepen
april 2021 - december 2021

Gesprekken met 60 deelnemers over
hun ervaringen met de coronacrisis
met aandacht voor kwetsbaarheid,
noodzaak en verantwoordelijkheid

Rondetafelgesprekken
november 2021 - april 2022

Vier rondes met 42
beleidsexperts uit de
ouderen-,
gehandicapten- en
palliatieve zorg en
(medische) zorg voor
ongedocumenteerden
en asielstatushouders

**Kwetsbaarheid,
noodzaak en
verantwoordelijkheid**
belangrijk voor morele
rechtvaardiging
crisisbeleid

Herwaardering van
**kwetsbaarheid,
noodzaak en
verantwoordelijkheid**
op basis van geleefde
ervaringen

**Zingeving als
aandachtspunt**

Gedeelde wens om
grotere
verantwoordelijkheid
te dragen in de
crisisaanpak

**Vertrouwen als
sleutelbegrip**

Afbeelding 2: Bevindingen uit de drie fases van het onderzoek



1

kwetsbaarheid

kent vele gezichten

“Wat ik heel moeilijk vond om te zien en wat indruist tegen hoe je vanuit de hospicezorg naar leven en dood kijkt, is dat de overheid het label ‘kwetsbaar’ ineens op een aantal mensen heeft geplakt. Nu was het in één keer van: ‘Misschien gaan mensen dood, dus je mag niemand meer zien. Je mag je kamer niet meer af, want je bent kwetsbaar.’ Ja, je bent kwetsbaar, misschien ga je dood, maar vindt die persoon dat überhaupt een onoverkomelijk probleem? Of voelt diegene zich veel kwetsbaarder als ie eenzaam is of geen zingeving meer ervaart door de situatie? Is kwetsbaarheid alleen maar ziek worden en je leven verliezen of kun je ook in heel andere dingen kwetsbaar zijn? En mag je als overheid zomaar ineens voor zoveel mensen beslissen wat kwetsbaarheid is en wat er beschermd moet worden en op welke manier?”

**Verpleegkundig specialist
palliatieve zorg**

“Je hoort tot een bepaalde doelgroep en dan moet je in een hoekje gaan zitten en dan gaan anderen voor je zorgen tot het over gaat of tot het beter wordt. Dat voel ik niet.”

Zelfstandig wonende oudere

“Ik wil graag dat mensen weten dat het voor ons net zo zwaar was als voor mensen in de verpleeghuizen. En soms nog wel zwaarder. Ik heb medebewoners die het helemaal niet snappen. Iemand in een bejaardenhuis kun je nog uitleggen dat ze even hun familie niet kunnen zien, maar ik heb huisgenoten die eigenlijk heel weinig kunnen begrijpen.”

**Bewoner woongroep
voor mensen met een
verstandelijke beperking**

“Ik vind het nogal meevallen met hoe kwetsbaar ouderen zijn. Velen stappen gewoon op de fiets en rijden nog in de auto. Ze haken de caravan achter hun auto en gaan naar Zuid-Frankrijk. Echt kwetsbaar zijn misschien mensen in achterstandswijken, mensen die sociaal zwakker zijn, mensen met slechte leefomstandigheden, mensen die roken en drinken, die de taal niet spreken, die je niet kunt bereiken met goede voorlichting. Hen zou ik eerder als kwetsbaar zien, maar niet zo generalistisch van ‘Elke 80-jarige is kwetsbaar’.”

Wijkverpleegkundige

“Een grote verandering die ik in ons werk gemerkt heb, is dat er zoveel nieuwe groepen en nieuwe mensen bijkomen die ongedocumenteerd zijn en die nu opeens hulp nodig hebben. Toen corona kwam, hebben een heleboel mensen hun baan verloren. Ze konden niet meer werken en ze konden ook niet terug naar het land waar ze vandaan komen. Zij hebben geen vangnet.”

**Vrijwilliger organisatie
die hulp biedt aan
ongedocumenteerden³⁰**

“We weten dat we ongedocumenteerden zijn, en alleen al door het feit dat we dat zijn, zijn we kwetsbaar. Formeel gezien bestaan we niet, maar feitelijk bestaan we wel. Wat ons pijn doet is dat we ook niet worden meegenomen in de groep van kwetsbaren. We zijn al zo kwetsbaar.”

Ongedocumenteerde migrant

1.1 Kwetsbaarheid in het crisisbeleid

In de loop van maart 2020 werd de ernst van de uitbraak van het coronavirus steeds duidelijker. In eerste instantie dacht de overheid de situatie nog met een paar gerichte maatregelen in de hand te kunnen houden, maar al snel bleek ingrijpender optreden noodzakelijk.³¹ Naast het overeind houden van kritische zorgfaciliteiten, werd het beschermen van kwetsbare groepen tegen coronabesmettingen één van de hoofddoelen van het pandemiebeleid.³² In dat beleid werden mensen als kwetsbaar gezien als zij vanwege hun fysieke toestand een groter risico lopen om ernstig ziek te worden van het coronavirus. In overheidsbrieven werden met name ouderen en mensen met al bestaande gezondheidsproblemen als kwetsbare groepen aangemerkt.³³

Om de groepen te beschermen die ze zelf als kwetsbaar definieerde, was de overheid bereid omgekend forse ingrepen te doen. Centrale waarden als individuele vrijheid werden opeens opnieuw gewogen. Zo stelde premier Rutte expliciet in een persconferentie op 21 april 2020: "de vrijheid van de één mag niet ten koste gaan van de gezondheid van de ander."³⁴

Tegelijkertijd werd er in het beleid ook een spanning zichtbaar tussen de inzet op het zo volledig mogelijk beschermen van kwetsbare groepen en de wens om proportionele maatregelen te nemen.³⁵ In de eerste golf leidde dit tot crisisbeleid dat werd gepresenteerd als een middenweg tussen een volledige lockdown en het virus vrijelijk zijn gang laten gaan.³⁶ Met het afkondigen van een "intelligente lockdown" wilde de regering benadrukken dat zij alleen strikt noodzakelijke beperkingen oplegde, zoals het sluiten van horeca, scholen en kinderopvang.³⁷ Ondertussen werd de bevolking opgeroepen om zich verstandig en verantwoord te gedragen om kwetsbare leden van de samenleving zo goed mogelijk te beschermen.³⁸ Toen dit niet afdoende bleek, werden verpleeghuizen en andere zorginstellingen gesloten voor bezoek. Voor sommigen werd de gedeeltelijke lockdown daarmee alsnog volledig.³⁹



De focus op lichamelijke kwetsbaarheid van ouderen en mensen met onderliggende gezondheidsproblemen liet andere vormen van kwetsbaarheid in het crisisbeleid veelal buiten beeld.

1.2 Lessen uit de pandemie

Hoe cruciaal de inzet op kwetsbaarheid ook is, de aanvankelijke aandacht voor de fysieke gesteldheid van met name ouderen en mensen met onderliggende medische kwalen, liet andere vormen van kwetsbaarheid grotendeels buiten beschouwing. Hier kunnen we bijvoorbeeld denken aan onzekere inkomsten, een gering sociaal netwerk of langdurige blootstelling aan stress en overbelasting.⁴⁰ Meer nog dan een verzwakte gezondheid, laten deze voorbeelden zien dat kwetsbaarheid vaak niet iets is dat mensen zomaar overkomt, maar samenhangt met beleidskeuzes.⁴¹ Tijdens de coronacrisis werd duidelijk dat voor mensen in achtergestelde posities economische en gezondheidsrisico's zich vaak opstapelen.⁴² Een realistische kijk op kwetsbaarheid vraagt om aandacht voor de manier waarop beleidskeuzes bepaalde groepen in de samenleving extra kwetsbaar maken of onvoldoende in staat stellen om tegenslagen op te vangen. Maatschappelijke omstandigheden en politieke keuzes beïnvloeden niet alleen de mate van kwetsbaarheid, maar ook de middelen die mensen hebben om hiermee om te gaan.⁴³ Recht doen aan alle relevante aspecten van kwetsbaarheid vraagt om een meer gelaagde analyse van de situatie waarin mensen fysiek, mentaal en sociaal verkeren.

In de crisiscommunicatie van het kabinet speelde het beschermen van de kwetsbaren een belangrijke rol. Onbedoeld droeg deze keuze bij aan een maatschappelijke tweedeling, waarin een minderheid van de samenleving als kwetsbaar en hulpbehoevend werd gelabeld en een meerderheid als sterk en verantwoordelijk. Dit beeld negeert het feit dat kwetsbaarheid een fundamenteel kenmerk is van het menselijk bestaan.⁴⁴ Hoewel we verschillen in hoe kwetsbaar we zijn, heeft ieder mens op enig moment te maken met verlies, leed, pijn en behoefte aan zorg. De crisis laat zien dat niemand zich hier volledig van kan afschermen.⁴⁵ Niet alleen kregen ook mensen die niet tot


officiële risicogroepen behoren te maken met het overlijden van dierbaren of het wegvallen van sociale contacten en betekenisvolle activiteiten, ook ondervonden sommigen de gevolgen van *long-covid*.⁴⁶ Maatregelen zouden daarom niet gepresenteerd moeten worden als ter bescherming van een minderheid die op een unieke wijze kwetsbaar zou zijn.⁴⁷ Publiekelijk stilstaan bij een gedeelde kwetsbaarheid van alle burgers kan helpen om polarisatie tegen te gaan.

Ook komt het beeld van kwetsbaarheid dat in het coronabeleid wordt geschetst niet overeen met de ervaringen van mensen zelf. Aan de ene kant herkennen veel ouderen zich bijvoorbeeld niet in het idee dat hun situatie precair zou zijn of ervaren dit niet als een probleem.⁴⁸ Zo gaf een oudere vrouw uit ons onderzoek aan dat het voor haar veel gemakkelijker was om zichzelf te isoleren, omdat ze in een ruim huis op het platteland woont, terwijl het voor jongeren in de stad veel lastiger is om geen coronabesmetting op te lopen. Aan de andere kant voelen sommige mensen zonder hoge leeftijd of onderliggende gezondheidsproblemen zich juist extra kwetsbaar in de crisis. In de interviews werden onder meer verlies aan inkomen, spanningen in de thuissituatie of zorgen rondom het mogelijk overdragen van het virus aan anderen genoemd als factoren die mensen met kwetsbaarheid confronteren.⁴⁹

Door de beleidsfocus op fysiek kwetsbare groepen bleven ingewikkelde, maar broodnodige politieke afwegingen rondom andere vormen van kwetsbaarheid te vaak achterwege. Zo kan het vermijden van sociaal contact het risico om het coronavirus op te lopen verminderen, maar ook bijdragen aan een verhoogde psychosociale kwetsbaarheid in de vorm van vereenzaming.⁵⁰ Om transparante en inclusieve besluitvorming te bevorderen is het belangrijk om de complexiteit van deze politieke belangenafweging te erkennen. Maatregelen die gericht zijn op het beschermen van bepaalde groepen met verhoogde gezondheidsrisico's kunnen leiden tot een verdieping van andere kwetsbaarheden, al dan niet bij andere groepen in de samenleving. Het is daarbij belangrijk om oog te hebben voor de gevolgen voor burgers die al in een precaire situatie verkeren en voor nieuwe kwetsbaarheden die ontstaan als mensen opeens minder middelen hebben om financiële, sociale, mentale of fysieke tegenslagen op te vangen.⁵¹ Mensen die voor de crisis toch al in een maatschappelijke lastige positie zaten, ondervonden naar verhouding de meeste negatieve gevolgen van de beperkingen. Dit laat zien dat de lasten van de crisismaatregelen niet gelijk verdeeld waren.⁵² Wanneer de lasten van collectieve maatregelen juist groepen

in een kwetsbare positie het hardste raken, is beleid nodig dat de gevolgen van deze achterstelling tenietdoet en in de toekomst probeert te voorkomen.

Het feit dat de regering koos voor een gedeeltelijke lockdown laat zien dat zij zich bewust is van diverse sociale, economische en maatschappelijke kwetsbaarheden die spelen in de samenleving en die tegen elkaar afgewogen dienen te worden om tot proportionele maatregelen te komen. Transparante en inclusieve besluitvorming op deze verschillende vormen van kwetsbaarheid en hoe daartussen keuzes worden gemaakt is belangrijk om duidelijk te maken dat verschillende kwetsbaarheden tellen, zelfs al kunnen ze niet allemaal tegelijk voorop worden gezet in beleid.



Mensen in een precare maatschappelijke positie zijn vaak extra hard geraakt door de crisismaatregelen. Gericht beleid is nodig om problemen die hierdoor zijn ontstaan aan te pakken.

1.3 Richting een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

Hanteer een breed, gelaagd en dynamisch begrip van kwetsbaarheid.

De crisis laat zien dat kwetsbaarheid verschillende dimensies kent op fysiek, mentaal, sociaal en maatschappelijk vlak. Dit betekent dat in crisissituaties vaak complexe keuzes gemaakt moeten worden waarbij niet met alle belangen even veel rekening kan worden gehouden. Het is belangrijk om de tragedie van dergelijke besluiten te erkennen en duidelijk te maken dat diverse vormen van kwetsbaarheid gezien worden en meetellen, zelfs al kunnen deze niet tegelijkertijd prioriteit hebben. Wanneer kwetsbaarheden niet benoemd worden, blijft onzichtbaar wat opgegeven wordt in besluitvorming.

Voorbeeld uit de praktijk

De verschillende dimensies van sterven

In de palliatieve zorg wordt gewerkt met een multidimensionale benadering van het stervensproces met oog voor de fysieke, psychologische, sociale en spirituele aspecten van het levenseinde.⁵³ Met individuele patiënten wordt steeds weer besproken welke dimensies en kwetsbaarheden voor hen op dat moment het meest urgent zijn om vervolgens te kijken hoe deze met elkaar samenhangen en wat er gedaan kan worden om deze weg te nemen of te ondervangen. Dit model biedt inspiratie voor de omgang met dimensies van kwetsbaarheid in beleidsvraagstukken. Een vast analysekader kan helpen om de dynamiek tussen fysieke, mentale, sociale en maatschappelijke kwetsbaarheden in beeld te krijgen: *Welke kwetsbaarheden spelen er in dit beleidsdomein? Draagt het voorgestelde beleid bij om deze kwetsbaarheden weg te nemen of te ondervangen? Loopt dit beleid risico om bestaande vormen van kwetsbaarheid te vergroten of nieuwe vormen van kwetsbaarheid te creëren? Sluit beleid aan bij de ervaren behoeften rondom kwetsbaarheid van de betrokkenen?*

Kwetsbaarheid vraagt niet altijd om bescherming. Reacties van mensen die als extra kwetsbaar worden aangemerkt laten zien dat de beleidsrespons om bescherming te bieden door deze groep(en) af te schermen van risicofactoren niet voor iedereen goed aansluit bij ervaren behoeften. Aandacht is nodig voor de wijze waarop mensen in precare posities zelf willen dat hiermee wordt omgegaan. Ook is het belangrijk om mensen mee te laten beslissen over wat voor hen fundamenteel is in plaats van dit voor hen in te vullen. Denken vanuit “zorgen voor” in plaats van “beschermen tegen” kan daarbij behulpzaam zijn.

Voorbeeld uit de praktijk

Alles is relatief

Een vrouw op hoge leeftijd met wie we voor ons onderzoek spraken, gaf aan het niet eens te zijn met alle goedbedoelde adviezen om vooral thuis te blijven en niemand te zien. Ze was niet bang om corona te krijgen, want ze had een lang leven achter de rug. Op de vraag van dierbaren wat nu als ze wel besmet zou raken, antwoordde ze met “*So what?*” Haar uitspraak laat zien dat niet iedereen die fysiek kwetsbaar is, bescherming in de vorm van afscherming als de meest wenselijke beleidsreactie op die kwetsbaarheid ziet.

Maak beleid dat factoren wegneemt die kwetsbaarheid vergroten.

Zorgzaam beleid brengt in kaart welke kwetsbaarheden het welbevinden van personen ondermijnen en welke factoren het vermogen om tegenslagen op te vangen ondergraven. In de nasleep van de pandemie is specifieke aandacht nodig voor burgers in een precaire maatschappelijke positie wiens situatie is verslechterd als gevolg van de crisismaatregelen. Aangezien deze groep over het algemeen meer heeft geleden onder deze maatregelen, is het rechtvaardig om met voorrang juist de behoeften en belangen van deze groep in het herstelbeleid centraal stellen. Proactief handelen kan helpen om een stapeling van problemen en kwetsbaarheden in de toekomst te voorkomen.

Voorbeeld uit de praktijk

Ongedocumenteerden moeten ook eten

Verschillende burgerinitiatieven richtten tijdens de eerste coronagolf voedselbanken op voor ongedocumenteerden.⁵⁴ Aangezien ongedocumenteerden buiten de officiële coronasteunmaatregelen vallen en geen aanspraak kunnen maken op de reguliere voedselbank of een uitkering, lopen zij een verhoogd risico om hun bestaanszekerheid te verliezen door het wegvallen van werk en inkomsten. De ondersteuning in de vorm van voedselpakketten was erop gericht hen te helpen de crisisperiode te overbruggen en te voorkomen dat mensen vanwege geldgebrek moesten kiezen tussen bijvoorbeeld levensmiddelen en huisvesting.





2

achter **noodzaak**

ligt een oordeel over

welke behoeften

fundamenteel zijn

“Wat ik de moeilijkste maatregel vond, is dat je niet op bezoek mocht bij kwetsbare mensen boven de 70, terwijl dat nou juist was wat ik deed. Ik ben heel consciëntieus eigenlijk. Normaal volg ik altijd de maatregelen op. Dan denk ik: ‘Nou, er is over nagedacht.’ Maar ik vond dat nu heel moeilijk, want ik dacht: ‘Ik kan echt niet wegblijven.’ Ik heb daar ook een paar keer een huilbui over gehad, omdat het ook spanning opleverde. Alsof ik de oorzaak zou zijn, als zij ziek zouden worden.”

Mantelzorg

“Je geeft cliënten gewoon hele strenge beperkingen om maar te zorgen dat ze niet besmet raken, zodat wij ook niet besmet zouden worden en waardoor wij weer anderen zouden besmetten. Dat was heel ingrijpend, want mensen zijn echt heel eenzaam geweest. Ze zaten gewoon alleen in hun huis. Af en toe kwam er dan wel een dochter of zoon om de boodschappen te brengen, maar ja, gewoon iemand gezellig op de thee en dat wij dan daar ook naar binnen zouden komen, ja, dat kon niet. Dus mensen werden heel erg beperkt in hun sociale leven.”

Wijkverpleegkundige

“Alles lag onder een vergrootglas, hè? Wat je als begeleider wel mocht, dat mochten bewoners niet. Alles wat je deed moest je heel goed uitleggen, ook al kon je zeggen van ‘de boodschappen doe ik voor jou zodat jij kunt eten’. Soms koos je ervoor om ergens een uitzondering op te maken, maar dan moest je wel een reden hebben. Maar we moesten ook voorzichtig blijven, want stel je voor dat we wel het virus zouden oplopen, dan moesten we allemaal binnen blijven.”

**Begeleider woongroep
voor mensen met een
verstandelijke beperking**

“Die kille richtlijnen die moesten. Die waren noodzakelijk om het veilig te houden. Maar ja, het past helemaal niet bij hoe wij hier graag zorg willen geven aan mensen die gaan sterven. Maar dat was niet echt een keuze. Behalve dan dat ik het af en toe wel kon benoemen, of wilde benoemen ook, dat het heel anders voelde dan wat ik moest doen.”

Verpleegkundig specialist palliatieve zorg

2.1 Noodzaak in het crisisbeleid

Tijdens de eerste golf benadrukte de regering regelmatig dat de genomen crisismaatregelen strikt noodzakelijk waren.⁵⁵ Daarmee werd “noodzaak” een belangrijk argument in de rechtvaardiging van het coronabeleid: de overheid gaf aan dat ze weinig tot geen ruimte had om andere beslissingen te nemen. Een beroep op “noodzaak” is ethisch relevant. Als individuen en instituties geen reële alternatieve opties hebben, dan zijn zij niet of maar beperkt moreel verantwoordelijk voor de genomen beslissingen.⁵⁶

Het beroep op noodzaak paste bij de crisissituatie waarin de regering snel belangrijke en ingrijpende besluiten moest nemen. De overbelasting van het zorgstelsel en de verstrekkende medische gevolgen voor met name fysiek kwetsbare groepen leidden tot grote handelingsdruk. Er was hoge urgentie om in te grijpen om te voorkomen dat veel mensen ernstig ziek zouden worden en wellicht zouden overlijden. Ook waren maatregelen nodig om te beletten dat de zorg de druk niet aan zou kunnen. De IC-capaciteit werd flink opgeschroefd en planbare zorg werd uitgesteld.⁵⁷ Daarnaast werd er een beroep gedaan op Duitsland om Nederlandse coronapatiënten op te vangen.⁵⁸

In de crisiscommunicatie werd voortdurend benadrukt hoe noodzakelijk het was dat burgers de voorschriften zouden volgen. Het succes van de crisisrespons hing immers af van de mate waarin de bevolking zich hield aan het beleid. Een communicatiestrategie waarin noodzakelijkheid centraal stond was daarmee een logische keuze om draagvlak te behouden.⁵⁹

Als beleidskeuzes gerechtvaardigd worden met een beroep op noodzaak, dan verandert dit hoe we morele verantwoordelijkheid toewijzen.



2.2 Lessen uit de pandemie

De noodzaak om in te grijpen stond tijdens de pandemie buiten kijf. Tegelijkertijd kunnen er kanttekeningen geplaatst worden bij de wijze waarop het idee van noodzaak werd gebruikt om het coronabeleid te rechtvaardigen. Noodzaak bestaat niet simpelweg als feit of gegeven, maar houdt een oordeel in over wat we van cruciaal belang vinden.⁶⁰ Een beroep op noodzaak is gebaseerd op een interpretatie van de werkelijkheid die voortkomt uit een vaak impliciete afweging van achterliggende fundamentele behoeften. Wanneer we zeggen dat iets noodzakelijk is, dan houdt dit een oordeel in dat bepaalde behoeften zo belangrijk zijn dat we ze niet onvervuld kunnen laten. Als dit oordeel niet wordt uitgesproken, worden ingrijpende beslissingen buiten het politieke debat geplaatst. Door te stellen dat beleidskeuzes noodzakelijk zijn zonder in te gaan op deze achterliggende overwegingen worden beslissingen gedepolitiseerd.⁶¹

Uiteraard werden in de crisiscommunicatie *wel* redenen gegeven waarom ingrijpen noodzakelijk was: maatregelen waren onvermijdelijk om kwetsbare groepen te beschermen, kritische zorgfaciliteiten overeind te houden en de verspreiding van het virus in te dammen.⁶² De overheid was echter minder duidelijk over de relatie tussen deze drie pijlers. Hoewel in de persconferenties de bescherming van kwetsbaren veelal voorop stond, bleek in de praktijk dat het overeind houden van de acute zorg vaak feitelijk prioriteit had. Zo laat het beleid rondom de verdeling van persoonlijke beschermingsmiddelen zien dat ziekenhuizen aan het begin van de crisis voorrang kregen boven verpleeghuizen terwijl juist in de verpleeghuizen veel kwetsbare ouderen verbleven.⁶³ Een beroep op noodzaak vergt dus niet alleen een algemene uitleg over waarom handelen noodzakelijk is, maar ook een meer gedetailleerde uitwerking van welke noden en behoeften het zwaarst wegen in de uiteindelijke besluitvorming.

Het feit dat ingrijpen noodzakelijk is, betekent bovendien niet dat de overheid helemaal geen keuze heeft over de manier waarop ze de te nemen maatregelen invult. De Nederlandse regering koos bijvoorbeeld niet voor de invoering van een strikte lockdown, zoals die bijvoorbeeld in Zuid-Europa wel noodzakelijk werd geacht om verspreiding van het virus tegen te gaan.⁶⁴ Dit alternatief van een volledige lockdown laat zien dat er vaak wel degelijk een bepaalde keuzeruimte bestaat ook onder omstandigheden waarin het nemen van maatregelen noodzakelijk is. Het is daarom belangrijk dat deze keuze voldoende wordt

toegelicht.⁶⁵ Vaststellen welke behoeften en belangen relevant zijn en hoe deze tegen elkaar afgewogen moeten worden, zijn belangrijke elementen in het politiek proces en vragen om transparantie en inclusieve democratische besluitvorming.⁶⁶

Het is daarbij van belang om oog te hebben voor het feit dat wat als noodzakelijk wordt aangemerkt, afhangt van welke en wiens behoeften en belangen als zwaarwegend worden gezien.⁶⁷ Dit hangt samen met de maatschappelijke positie en zichtbaarheid die bepaalde groepen in de samenleving hebben. Beleid dat daadwerkelijk zorgzaam is, begint dan ook met het in kaart brengen wat er bij maatschappelijke groepen speelt die minder goed in beeld zijn. Ook garandeert het dat iedereen een gelijkwaardige stem heeft rondom de afweging welke behoeften de overheid als eerste moet adresseren.⁶⁸ Maatschappelijke en politieke ongelijkheid die bepaalde stemmen verzwakt en anderen juist versterkt, werkt inclusie en democratie tegen.

De nadruk op “noodzakelijke beslissingen” kan er ook toe leiden dat de onderliggende, structurele kwesties onderbelicht blijven. Door drastische maatregelen als een uitzondering te beschouwen, die het gevolg is van *force majeure*, lijkt het niet nodig om stil te staan bij de al langer bestaande problemen die in crisissituaties zichtbaar worden. Dit beperkt de ruimte om te leren van dit soort gebeurtenissen, niet alleen over de calamiteit zelf, maar ook over de onderliggende maatschappelijke opgaves. Als de pandemie als een unieke noodsituatie wordt gezien, kan het bijvoorbeeld niet nodig lijken om de fragmentatie en verkokering van het Nederlandse zorgstelsel aan te pakken, terwijl die tijdens de crisis een belemmering bleken om de crisisrespons centraal aan te sturen.⁶⁹

Crisismaatregelen worden vaak als noodzakelijk gelabeld. Dit maskeert de tragiek van keuzes die gemaakt worden tussen achterliggende fundamentele behoeften.



2.3 Richting een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

Noodzaak is een leeg begrip zonder morele visie. Wat gezien wordt als noodzakelijk is afhankelijk van welke behoeften en belangen als fundamenteel worden (h)erkend. Wanneer een beroep wordt gedaan op noodzaak zonder achterliggende afwegingen transparant te maken, is de kans groot dat mensen zich niet kunnen vinden in de invulling van noodzaak. Hoe herkenbaarder de onvermijdelijkheid van de te nemen maatregelen, hoe gemakkelijker een beroep op noodzaak te rechtvaardigen is.

Voorbeeld uit de praktijk

Is het sluiten van verpleeghuizen nu noodzakelijk of ontoelaatbaar?

De verandering van perspectief op de sluiting van de verpleeghuizen toont hoe de blik op noodzaak samenhangt met een morele visie op welke behoeften fundamenteel zijn. Tijdens de eerste golf werd deze maatregel gezien als noodzakelijk in een context waarin beperkte persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) en testcapaciteit beschikbaar waren. Om de verspreiding van het coronavirus onder kwetsbare ouderen tegen te gaan werd een volledige afsluiting van bezoek gezien als een passende maatregel. Tijdens de tweede golf werd een dergelijke ingreep niet langer als acceptabel gezien. De verandering van perspectief kwam niet alleen tot stand vanwege de gewijzigde situatie wat betreft testcapaciteit en beschikbare PBM's. Verworven inzicht over de impact van de bezoekerssluiting op het welzijn en de levenskwaliteit van bewoners leidde tot het besef dat een hernieuwde sluiting moreel onaanvaardbaar zou zijn vanwege het leed dat dit zou veroorzaken.⁷⁰

Participatie en democratie zijn belangrijke waarden die ook in een nood situatie zoveel mogelijk dienen te worden geborgd. Erken dat mensen verschillende visies kunnen hebben op wat noodzakelijk is en op welke behoeften fundamenteel zijn. Het maatschappelijke middenveld kan een belangrijke rol spelen als schakel in dit proces van politieke dialoog.

Voorbeeld uit de praktijk

Gezamenlijke besluiten leiden tot groter draagvlak

Tijdens de eerste golf nam de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) een belangrijke rol in het adviseren over beleid voor de gehandicaptenzorg. Zo kwam de “Nee, tenzij” richtlijn voor bezoek aan zorginstellingen voor mensen met een verstandelijke beperking tot stand in samenspraak tussen VGN en het Ministerie van Volksgezondheid. In respons op kritische reacties op de richtlijn zette VGN in op bredere samenwerking en meer inspraakmogelijkheden voor zorginstellingen en brancheorganisaties. Zo kwam de nieuwe (“Ja, mits”) richtlijn tot stand die breed werd gedragen en beter aansloot op de ervaren behoeften van cliënten, naasten en zorgmedewerkers.

Houd ook bij noodzakelijk ingrijpen oog voor onderliggende problemen die vragen om een structurele aanpak. Wanneer een crisis wordt benaderd als een uitzonderingssituatie, bestaat het risico dat een grondige evaluatie van de structurele oorzaken van calamiteiten uitblijft en factoren over het hoofd worden gezien die ook in de toekomst voor complicaties kunnen zorgen.

Voorbeeld uit de praktijk

De crisis als wake-up call

Een wijkverpleegkundige met wie we voor ons onderzoek spraken, hoopt dat de coronacrisis een “wake-up call” kan zijn voor de manier waarop zorg in Nederland wordt georganiseerd. Volgens haar laat de crisis zien dat niet alles door de markt kan worden geregeld. De nadruk op efficiëntie leidt tot strikte richtlijnen rondom de tijd die zorgprofessionals aan cliënten mogen besteden, waardoor de kwaliteit van de geboden zorg afneemt. Ook maakt ze zich zorgen dat ondersteunende faciliteiten, zoals de GGD, niet genoeg middelen hebben om hun taken uit te voeren en dat de zorg in toenemende mate verkokerd raakt. Ervaringskennis van zorgmedewerkers kan bijdragen aan het identificeren van structurele problemen die in de crisis zichtbaar werden en die dienen te worden aangepakt om ook in de toekomst goede zorg te kunnen bieden.





3

verantwoordelijkheid

vul je samen in

“Je voelt je verantwoordelijk voor een cliënt. Dus als die niet lekker in z'n vel zit, dan zul je er altijd alles aan proberen te doen om een cliënt aan het eind toch gezellig aan tafel te hebben, gezellig naar bed te laten gaan en de dag goed af te sluiten. In de coronacrisis was dat heel lastig: meer depressiviteit, omgedraaide dag- en nachtritmes, het leven niet meer zien zitten, missen van ouders. Je voelde je echt wel verantwoordelijk en dus ging je echt wel zoeken naar: een kaartje sturen, even Facetimen, iets leuks knutselen, cadeautje kopen. Je kan het zo gek niet verzinnen om toch met die kleine positieve dingetjes de dag weer een beetje op te fleuren.”

Begeleider woongroep voor mensen met een verstandelijke beperking

“Een arts stopte met vrijwilligerswerk bij ons en zei: ‘Jullie moeten er ook mee ophouden, want anders gaat de overheid nooit iets doen.’ Dat blijft natuurlijk een spanningsveld. Wij zijn een particulier initiatief en eigenlijk is deze zorg iets dat de overheid moet regelen. Maar ik denk dat de staat ook niet alles kan. Ik doe het niet zozeer vanuit verantwoordelijkheidsgevoel, maar omdat ik het leuk vind. Maar als ik die verantwoordelijkheid niet zou voelen, zou ik het natuurlijk niet doen. Er is natuurlijk een hulpvraag en er vallen altijd gaten in. Ik heb de mogelijkheid om bij te springen, omdat ik arts ben en een lange ervaring heb.”

Vrijwilliger organisatie die hulp biedt aan ongedocumenteerden

“Uiteindelijk ben ik blij dat we in een land wonen waar ik nog steeds de ruimte voel om zelf mijn beslissingen te nemen. Dat zou er eigenlijk altijd moeten zijn. Ik bedoel, je hebt in de jazzmuziek de noten, maar je moet er ook af en toe even een half nootje naast gaan zitten. Dus dat heb ik eigenlijk ook wel geleerd, dat ik denk van: ‘Ja, uiteindelijk blijft het mijn beslissing.’”

Mantelzorger

“Bij het herstarten van uitgestelde zorg is de aanwas van nieuwe cliënten bij vlagen zo groot dat je ze allemaal niet meer kan aannemen. Er zijn heel veel mensen die wel zorg nodig hebben, maar geen zorg kunnen krijgen. Normaal krijg ik één of misschien twee aanvragen per week. Twee is al best veel. In de afgelopen maanden kreeg ik er vier per dag. Ja, dat gaat gewoon niet. Ik zit ook vol. Dan moet ik nee zeggen tegen iemand die gewoon echt heel hard zorg nodig heeft. Ik kan mijn eigen cliënten soms al niet de zorg geven die ze nodig hebben. Op bepaalde momenten moet familie de zorg overnemen, omdat we zo vol zitten.”

Wijkverpleegkundige

“Wij vallen overal buiten. Wij zijn als hospice geen zorginstelling in de zin dat we onder bepaalde coronaprotocolen vallen. Wat wij merkten was een grote onzekerheid. Met onze gasten of hun familie nog niet eens zozeer. Maar wel bij vrijwilligers en verpleegkundigen van: ‘Wat is onze verantwoordelijkheid nu in deze crisis? En hoe moeten we daar onze weg in vinden?’”

Medewerker palliatieve zorg

3.1 Verantwoordelijkheid in het crisisbeleid


Verantwoordelijkheid is een vaak terugkerende term in het crisisbeleid. Er moesten ingrijpende maatregelen genomen worden, terwijl niet altijd meteen duidelijk was wie daarbij welke taken op zich diende te nemen. Een gezondheids crisis van de schaal van de coronapandemie was in de beschikbare protocollen en richtlijnen niet volledig uitgedacht. Hierdoor moesten de aanpak en de verdeling van verantwoordelijkheden worden vastgesteld op het moment dat de virusuitbraak escaleerde.⁷¹

De overheid nam een leidende rol in het uitzetten van het beleid, geholpen door de adviezen van de (bio-)medische experts van het *Outbreak Management Team* (OMT) en ambtelijke overleggen.⁷² Bovendien ondersteunde de regering organisaties, bedrijven en burgers op logistiek en financieel vlak.⁷³ De overheid nam daarbij taken op zich, die zij normaal gesproken aan andere spelers in de maatschappij overlaat. Voorbeelden zijn het inkopen van persoonlijke beschermingsmiddelen voor zorginstellingen en het faciliteren van vertalingen van informatie rondom gezondheidszorg om iedereen in de samenleving te kunnen bereiken.⁷⁴

Niet alleen de overheid nam (tijdelijk) nieuwe taken en rollen op zich. Ook burgers en organisaties zochten naar manieren om in de pandemie hun eigen verantwoordelijkheden zo goed en adequaat mogelijk in te vullen. Dit deden ze binnen en soms ook buiten de ruimte die het crisisbeleid daarvoor liet. Zo zetten zorginstellingen zich in om de crisismaatregelen zo toe te passen dat de behoeften en belangen van alle betrokkenen daarbij zo goed mogelijk vervuld konden worden.⁷⁵ Maatschappelijke organisaties brachten allerlei adviezen uit over hoe om te gaan met de impact van het coronabeleid.⁷⁶ Zorgmedewerkers deden wat ze konden en namen vaak extra taken op zich om in de toegenomen zorgvraag te kunnen voorzien.⁷⁷ Veel burgers probeerden zo goed en zo kwaad als dat ging thuis te werken om zo de verspreiding van het virus tegen te gaan en drukte in het openbaar vervoer te voorkomen. De schoolsluitingen betekenden daarbij dat ouders het thuiswerken moesten combineren met extra zorg en aandacht voor hun kinderen.⁷⁸

De crisisrespons laat zien dat vrijwel iedereen in de samenleving bereid was om verantwoordelijkheid te dragen om de negatieve gevolgen van de pandemie in te dammen. De overheid had en nam de eindverantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat kwetsbare groepen beschermd zouden worden en dat de maatschap-

pelijke en economische schade zo beperkt mogelijk zou blijven. Deze taakopvatting was passend bij de situatie: de coronapandemie was zo intens en immens dat zeker in de eerste fase op het hoogste niveau maatregelen moesten worden genomen. Toch roept de crisisaanpak ook vragen op over de manier waarop verantwoordelijkheden werden verdeeld en ingevuld.



De coronacrisis was ook een crisis van verantwoordelijkheid: het was niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk was voor wat in de aanpak van de pandemie.

3.2 Lessen uit de pandemie

Een positief bijeffect van de coronacrisis was dat er een verschuiving plaatsvond in het maatschappelijk denken over verantwoordelijkheid. In overheidsbeleid van voor de pandemie werd doorgaans de nadruk gelegd op eigen verantwoordelijkheid.⁷⁹ Deze situatie maakte echter duidelijk dat verantwoordelijkheid zich ontvouwt in een netwerk van relaties en onder omstandigheden waar we zeker als individu slechts beperkt invloed op kunnen uitoefenen. Zo konden we vooral in periodes waarin besmettingsaantallen hoog waren de gevolgen van ons handelen niet goed overzien, doordat we onbewust een risico konden vormen voor de gezondheid van anderen. Verantwoordelijkheid draaide hierdoor opeens niet meer zozeer om de vraag of iemand zelf bereid is een risico te lopen op besmetting, maar om de risico's waaraan anderen worden blootgesteld. Verantwoordelijkheid gaat dus niet alleen mijzelf aan, maar hangt samen met de fundamentele behoeften van anderen.

De coronacrisis illustreert de tekortkomingen van het model van eigen verantwoordelijkheid. Niet alleen heeft mijn handelen gevolgen voor anderen, waardoor ik rekening moet houden met de (mogelijke) invloed van mijn handelen op hen. Tegelijkertijd heeft het handelen van anderen invloed op mij. Deze invloed beperkt de mate waarin ik zelf keuzes kan maken over hoe ik wil handelen en werkt bovendien door in hoe die handelingen vervolgens uitvallen. Verantwoordelijkheid is daardoor per definitie relationeel, omdat mensen niet in een vacuüm kunnen handelen.

Het adagium van zelfredzaamheid komt hierdoor ook in een ander licht te staan. De coronacrisis maakte pijnlijk duidelijk hoe ons vermogen om zelf verantwoordelijkheid te nemen afhangt van omstandigheden die ons hiertoe in staat stellen. Hoewel mensen binnen hun mogelijkheden eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen, houdt dit niet in dat zij daadwerkelijk zelfredzaam kunnen zijn. Mensen zijn altijd tot op zekere hoogte afhankelijk van de mate waarin medeburgers, instellingen en de overheid hun verantwoordelijkheid nemen. Iedereen heeft immers behoeften waarin voorzien moet worden door anderen om überhaupt in staat te kunnen zijn om keuzes te maken en hiernaar te handelen. Dit neemt niet weg dat het voor veel mensen van groot belang is om zelf verantwoordelijkheid te kunnen dragen. De spanning ligt in het juist afstellen van de mate van vrijheid en ondersteuning. De beweging naar een relationeel beeld van verantwoordelijkheid vraagt daarbij dat burgers niet meer zelfredzaamheid wordt toegeschreven dan ze feitelijk aankunnen.


Als verantwoordelijkheden inderdaad ontstaan en ontdekt worden in een netwerk van relaties, dan is het belangrijk dat alle betrokkenen zoveel mogelijk samen bepalen hoe die het beste verdeeld en ingevuld kunnen worden. Het is te rechtvaardigen dat de overheid in crisistijden steviger de leiding neemt in dit verdelingsproces, zonder inspraak en transparantie uit het oog te verliezen. In een crisiscontext is het immers de staat die over de meest adequate middelen beschikt om in de fundamentele behoeften van burgers te kunnen voorzien. Buiten deze uitzonderingssituaties om is het echter van groot belang verantwoordelijkheden zo democratisch mogelijk in te vullen. Juist burgers en (zelf)organisaties hebben veel belangrijke ervaringskennis, waardoor verantwoordelijkheid kan worden ingevuld op een manier die vaak beter aansluit bij bestaande behoeften. Het is daarom essentieel om partijen zoals vakbonden, belangenorganisaties, beroepsverenigingen, vrijwilligersorganisaties en zorgaanbieders, te betrekken bij beleid. Alleen dan zijn inspraak en een sterk maatschappelijk middenveld geborgd.

Tijdens de eerste golf gaven zorginstellingen en andere maatschappelijke organisaties aan meer ruimte te willen om hun verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen.⁸⁰ Bestuurders en zorgprofessionals zagen in de praktijk wat de uitwerking was van de politieke crisisbesluiten. Juist daarom waren zij in een goede positie om in te schatten of algemeen geldende maatregelen ook passend waren binnen de specifieke context waarin zij werkzaam waren.⁸¹

Zorgprofessionals vertelden ons dat ze te maken kregen met morele stress, omdat ze crisismaatregelen moesten uitvoeren die niet altijd pasten bij hun beeld van goede zorg.⁸² Geconfronteerd met de tegenstrijdige beroepen die op hen werden gedaan, was het vaak ingewikkeld om te besluiten hoe te handelen.

Morele dilemma's geven aan waar verantwoordelijkheid wordt gevoeld. Deze dilemma's komen voort uit de spanning die ontstaat wanneer mensen het idee hebben dat er onverenigbare dingen van hen gevraagd worden. In een pandemie, waarin belangen rondom de nationale gezondheid afgewogen dienen te worden tegenover de belangen van individuele patiënten, zijn dergelijke dilemma's niet te voorkomen.⁸³ Om verantwoordelijkheid in te vullen op een manier die desondanks zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en belangen van betrokkenen is het belangrijk om deze op het juiste niveau te beleggen. Door te vertrouwen op de professionele deskundigheid en het verantwoordelijkheidsbesef van (zorg)bestuurders, managers en (zorg)professionals krijgen mensen meer ruimte om hun taken in te vullen op een manier die past bij hun professionele en ethische visie.⁸⁴

De positie van de overheid in dit proces is dubbelzijdig. Enerzijds is het belangrijk dat de overheid verantwoordelijkheden op het niveau laat waar ze het beste ingevuld kunnen worden. Wat burgers zelf kunnen en willen doen, dienen maatschappelijke organisaties niet op zich te nemen en wat maatschappelijke organisaties kunnen en willen doen, dient de overheid niet op zich te nemen. Anderzijds blijft de overheid er eindverantwoordelijk voor dat aan de fundamentele behoeften van alle burgers tegemoet wordt gekomen. Het is daarom essentieel dat overheid oog heeft voor wat er nodig is om adequate zorg en ondersteuning te bieden, niet alleen in standaardsituaties, maar ook in *worst case* scenario's.⁸⁵ Aangezien in een samenleving veel fundamentele behoeften en risicofactoren spelen, is het belangrijk dat de overheid samenwerkt met partners uit het veld om deze in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat zij niet onbeantwoord blijven.



Verantwoordelijkheden rondom zorg moeten eerlijk en democratisch worden verdeeld.

3.3 Richting een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

Bevorder maatschappelijk debat en reflectie op verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Tijdens de pandemie werd scherp duidelijk dat mensen voor hun gezondheid en welbevinden sterk van elkaar afhankelijk zijn. Burgers nemen hun eigen verantwoordelijkheid niet in een vacuüm, maar worden hierin beïnvloed door hun eigen omstandigheden, de keuzes van hun omgeving en de professionele steun die ze krijgen. Deze relationele visie op verantwoordelijkheid vraagt om een nieuwe benadering van het denken over zorg en zorgbeleid waarin zelfredzaamheid niet langer een vanzelfsprekend uitgangspunt kan zijn.

Voorbeeld uit de praktijk

Geen financiële coronasteun voor ongedocumenteerden

Vanwege hun verblijfsstatus kwamen ongedocumenteerde migranten niet in aanmerking voor coronasteun van de overheid. Vanuit het perspectief van eigen verantwoordelijkheid is dit het gevolg van keuzes die ongedocumenteerden zelf gemaakt hebben waardoor een geldige verblijfsstatus ontbreekt. Een perspectief op gedeelde verantwoordelijkheid vraagt echter aandacht voor de sociale omstandigheden die geleid hebben tot deze situatie. Hieronder vallen bijvoorbeeld de vraag naar goedkope arbeidskrachten, politieke terughoudendheid om het verblijf te legaliseren van mensen die al lange tijd in Nederland verblijven en strikte asielprocedures waardoor mensen verblijfsstatus wordt ontzegd zonder dat ze terug kunnen keren naar hun land van origine.

Bied ruimte om verantwoordelijkheid te nemen. Verantwoordelijk beleid vergt dat verantwoordelijkheden op het meest passende niveau worden belegd. In (zorg)praktijken ontstaat unieke (ervarings)kennis waardoor betrokkenen inzicht ontwikkelen in de fundamentele behoeften die er spelen. Bovendien is het voor het zelfrespect en werkplezier van mensen van belang om niet alleen gezien te worden als iemand voor wie verantwoordelijkheid wordt genomen, maar ook als iemand die verantwoordelijkheid kan dragen.

Voorbeeld uit de praktijk

Wie weet het beter?

Een sociaal werker met wie we voor ons onderzoek spraken, vertelde dat ze door haar werkgever was gevraagd om folders te maken met informatie over het coronavirus. Zij gaf aan dat dit niet goed paste bij de doelgroep met wie zij werkt. Het zou in haar ogen beter zijn om direct een boodschap in te spreken in hun moedertaal en via bestaande groepsapps rond te sturen. Nadat de folders waren gemaakt - “*zonde van het geld en zonde van de tijd*” - sprak ze de tekst alsnog in en stuurde deze rond naar haar cliënten.

Toekomstgericht perspectief op verantwoordelijkheid. Een kijk op verantwoordelijkheid die minder gericht is op aansprakelijkheid, maar vooruitkijkt naar wat er nodig is om de situatie en het welbevinden van betrokkenen te bevorderen kan terughoudendheid om verantwoordelijkheden op te nemen verminderen.⁸⁶ Het is van belang om lessen te leren uit het verleden en te zien hoe we soortgelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen zonder mensen of instanties af te rekenen op onbedoelde tekortkomingen.

Voorbeeld uit de praktijk

Leerachterstanden aanpakken om structurele problemen te voorkomen

De overheid maakte met het Nationaal Programma Onderwijs subsidies beschikbaar om leerachterstanden weg te werken die zijn ontstaan door de sluiting van scholen. De regering nam hiermee verantwoordelijkheid op een manier die kan worden gelinkt aan aansprakelijkheid, aangezien de ontstane problemen deels samenhangen met gemaakte beleidskeuzes. De genomen maatregelen zijn echter vooral toekomstgericht: de overheid maakt geld vrij om scholen te ondersteunen, omdat zonder subsidies een structureel probleem ontstaat dat nog lang door zal werken en dat de gelijke kansen van leerlingen en studenten ondermijnt. Dit voorbeeld toont een toekomstgericht perspectief op verantwoordelijkheid dat focust op positieve veranderingen voor alle betrokkenen.





4

zingeving

is essentieel om
betekenis te geven aan
(samen)leven

“Ik merk het overal. Mensen zeggen: ‘Ik heb geen zin meer. Ik voel me alleen.’”

Sociaal werker

“Ik vond het heel dramatisch, die ouderen in verpleeghuizen die ziek werden en geen familie meer mochten zien. Dat is iets waarvan ik denk: ‘Ja, dat is vreselijk. Als jou dat overkomt.’ Daar zijn ze gelukkig ook van teruggekomen. Dat zal niet meer gebeuren, denk ik. Die eenzaamheid, dat is het ergste wat je iemand aan kan doen.”

Zelfstandig wonende oudere

“Een probleem dat we bij ongedocumenteerden zien, is het wegvallen van activiteiten. Voor de crisis deden sommigen bijvoorbeeld wel vrijwilligerswerk. Ze zeggen vaak: ‘Ik hoef niet eens betaald te krijgen, of ook al krijg ik maar een beetje betaald, ik wil vooral iets te doen hebben.’ Dat maakt het heel lastig, omdat er gewoon veel minder activiteiten zijn waar ze iets aan kunnen bijdragen en zichzelf dus waardevol kunnen voelen.”

Vrijwilliger organisatie die hulp biedt aan ongedocumenteerden

“Vroeger vond ik het leven wel leuk, maar met corona vond ik het echt een stuk minder. Ik heb vier maanden lang thuisgezeten. Ik voelde me alsof ik opgesloten zat. Ik kon niet naar mijn werk, naar dagbesteding, naar familie, dat soort dingen.”

Bewoner zorginstelling voor mensen met een verstandelijke beperking

“Ik denk dat de overheid de ouderen misschien wel te veel heeft willen beschermen. Er zijn nu ouderen overleden aan eenzaamheid. Stel dat ze zelf de keuze hadden gehad van kies ik ervoor om het risico te lopen dat ik corona krijg, of wil ik echt in mijn eentje op mijn kamer zitten een jaar lang. Dan denk ik dat er heel veel hadden gekozen voor het risico op corona en dan wel de familie zien, of nog bepaalde dingen wel kunnen doen.”

Wijkverpleegkundige

“Ik denk dat het fatsoenlijk afscheid kunnen nemen en dichtbij je naasten kunnen zijn in de terminale fase echt wel heel belangrijk zijn. Ik weet eigenlijk niet of de overheid daar iets over heeft gezegd, maar in ieder geval heb ik het niet gehoord. Daar hebben ze wel weinig op gericht denk ik.”

Medewerker palliatieve zorg

4.1 Zingeving in het crisisbeleid

Zingeving draait om de ervaring dat wat we doen in het leven betekenisvol is.⁸⁷ Tijdens de coronacrisis kwam zingeving op verschillende manieren onder druk te staan. Om besmettingen te voorkomen, werden maatregelen genomen die het openbare leven in grote mate stillegden. Activiteiten die voor mensen waardevol en van betekenis zijn, zoals (vrijwilligers)werk, dagbesteding en ontmoetingen met vrienden of familie, vielen weg.

Deels erkende de overheid het belang van zingeving tijdens de crisis, bijvoorbeeld rondom het levenseinde. Het werk van geestelijk verzorgers werd bijvoorbeeld aangemerkt als “essentieel”, waardoor deze beroepsgroep verpleeghuizen mocht blijven bezoeken.⁸⁸ Bovendien werd in april 2020 een campagne aangekondigd rondom geestelijke gezondheid, spanning- en angstklachten.⁸⁹ Burgers werden opgeroepen om naar anderen om te zien en bijvoorbeeld een kaartje te sturen naar eenzame ouderen.⁹⁰

Naarmate de crisis voortduurde, kwam er meer aandacht voor de effecten die de crisismaatregelen hadden op zingeving en mentaal welbevinden.⁹¹ Eenzaamheid, isolement en depressie werden aangemerkt als factoren die kwaliteit van leven ondermijnden.⁹² Binnen zorginstellingen en door maatschappelijke organisaties werd hulp geboden bij het vinden van dagbesteding.⁹³ Tegelijkertijd bleef in de landelijke crisisaanpak een medische focus veelal vooropstaan.⁹⁴

Het fundamentele belang van zingeving werd pas laat onderkend in het coronabeleid.

4.2 Lessen uit de pandemie

De nadruk op medische aspecten van de coronacrisis is begrijpelijk als directe reactie op de virusuitbraak. Naarmate de pandemie en crisismaatregelen langer duurde, werden de negatieve gevolgen van de aanhoudende beperkingen echter steeds zichtbaarder. Zorgmedewerkers uit ons onderzoek geven aan dat eenzaamheid een zware wissel trok op patiënten.⁹⁵ Sommigen menen

zelfs dat er ouderen overleden zijn aan de gevolgen van hun geïsoleerde bestaan. Door een gebrek aan sociale contacten en stimulerende activiteiten, gingen veel mensen op leeftijd er cognitief en motorisch op achteruit. Het vooruitzicht om verloren capaciteiten weer terug te winnen, werd naarmate de crisis langer voortduurde steeds kleiner. De sluiting van dagbestedingen was voor alle doelgroepen problematisch.⁹⁶ Mensen verloren zo een gevoel van zin en betekenis. Een aantal mensen met een licht verstandelijke beperking zagen de activiteiten die thuis als alternatief werden aangeboden als een nutteloos tijdverdrijf. Wat zij misten was aansluiting bij de maatschappij en het idee dat zij iets voor anderen konden betekenen.⁹⁷

Ook voor zorgmedewerkers vormden de maatregelen een zware last. De wens om cliënten de best mogelijk zorg te bieden en tegelijkertijd alle regels na te volgen, leidde tot morele stress.⁹⁸ Onder hoge druk moesten zorgmedewerkers moeilijke beslissingen nemen. Vaak was er te weinig tijd om voldoende bij alle dilemma's en ervaringen stil te staan.⁹⁹ Zorgmedewerkers en mantelzorgers ondervonden ook dat door beperkingen van sociale contacten en culturele activiteiten het moeilijker was om te ontspannen en afstand te nemen van complexe situaties op het werk of in de zorgrelatie.¹⁰⁰ Tegelijkertijd vormden zorgverantwoordelijkheden voor sommige zorgprofessionals en mantelzorgers juist een belangrijke bron van zingeving. Zij hadden het gevoel dat ze in de crisis een onmisbare bijdrage konden leveren door in de zorgbehoeften van anderen te voorzien.¹⁰¹

Zingeving kwam voor veel mensen in het geding, omdat het beperken van besmettingsrisico's activiteiten uitsloot die voor velen van betekenis zijn. De spanning tussen de medische kanten van de crisis en het gebrek aan zingeving worden nog weleens weergegeven als twee kanten van een balans.¹⁰² Het idee dat deze aspecten tegenover elkaar kunnen worden geplaatst en afgewogen, geeft echter een vertekend beeld. Vragen rondom zingeving en (medische) gezondheid zijn intrinsiek verbonden, omdat het ervaren van betekenis en zin in het leven voor een deel bepaalt hoe mensen zich voelen.¹⁰³ Zingeving wordt soms zelfs aangeduid als de belangrijkste dimensie van positieve gezondheid: de behoefte om betekenis te geven aan ervaringen is fundamenteel voor de mens.¹⁰⁴

Op de vraag welke behoeften en belangen voorrang moeten krijgen in een crisis, is geen eenduidig antwoord te geven. Een beleidsmedewerker van het Ministerie van Volksgezondheid vatte terugkijkend het dilemma samen: "We

hebben dagen aan het leven toegevoegd, maar leven uit de dagen gehaald.”¹⁰⁵ Juist vanwege de complexiteit van de afwegingen, is inspraak belangrijk om inzicht te krijgen in waar betrokkenen zelf het meeste belang aan hechten. Zeker in een crisis betekent dat echter uiteraard niet dat individuele wensen zonder meer prioriteit kunnen krijgen als het collectieve belang gemeoid is.¹⁰⁶

De spanning tussen individuele behoeften en collectief belang is een fundamentele spanning die niet op een principiële niveau opgelost kan worden. Welke politieke keuze er ook gemaakt wordt, er zijn altijd burgers die niet datgene krijgen wat ze nodig hebben of zouden willen. Het is belangrijk dat de tragiek van deze politieke beslissingen wordt erkend en dat het verlies zo eerlijk mogelijk wordt verdeeld. In dat kader valt op dat het belang van zingeving voor welbevinden in de afgelopen jaren niet altijd op waarde lijkt te zijn geschat, zoals blijkt uit het feit dat in de afgelopen jaren veel fondsen voor dagbesteding en sociale en culturele activiteiten zijn verdwenen.¹⁰⁷ Tijdens de crisis kwam dagbesteding, maar ook de cultuursector, verder onder druk te staan. Door mensen vanuit verschillende domeinen een rol te geven in processen rondom inspraak en advies over crisisbeleid neemt het risico af dat een eenzijdige visie ontstaat waardoor essentiële behoeften van mensen uit zicht verdwijnen.¹⁰⁸

De overheidsinzet op solidariteit met slogans als “Alleen samen krijgen we corona onder controle” veronderstelt een gevoel van gemeenschap en verbinding. De mate waarin een gedeeld verband gevoeld wordt, hangt deels samen met sociale en publieke processen van zingeving. Een gevoel van gemeenschap ontstaat in contact met medeburgers, waarin zowel ontmoetingen in de wijk als cultuur een verbindende factor spelen. Om terug te kunnen vallen op een “alleen samen” is beleid nodig dat de randvoorwaarden schept om dat “samen” te creëren, vast te houden en soms ook te bevragen. Anders is wat overblijft vooral een “samen alleen”. Een maatschappij die zich langs die laatste lijn organiseert, houdt het logischerwijs niet lang vol bij tegenslagen die we “alleen samen” het hoofd kunnen bieden.

Zonder publieke zingeving erodeert maatschappelijke verbinding en solidariteit

4.3 Richting een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

Zingeving is een belangrijk element van welbevinden en verdient actief overheidsbeleid. Het is van belang om in crisissituaties niet alleen medische aspecten, maar ook sociaalpsychologische dimensies in ogenschouw te nemen. Deze kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Mensen die betrokken zijn in zorgrelaties benadrukken het belang om ook zorg niet als puur medisch in te vullen: zonder aandacht voor de fundamentele behoeften aan nabijheid, betekenisvol contact en zingeving neemt de kwaliteit van leven af.

Voorbeeld uit de praktijk

“Ik ben geen onnodig mens. Ik kan mensen helpen.”

Een ongedocumenteerde man met wie we voor ons onderzoek spraken, gaf aan het leven tijdens de coronacrisis niet meer te zien zitten. Door middel van gesprekken met een psycholoog hervond hij perspectief in zijn leven. Het inzicht dat hij iets kan betekenen voor anderen hielp hem om door te gaan.

Houd in crisissituaties rekening met publieke zingeving. Crises uiteten zich in grote maatschappelijke transformatie en onzekerheid. Oog voor de betekenis die wordt gegeven aan deze plotselinge en ingrijpende veranderingen is belangrijk om mensen te begeleiden in dit proces. Culturele instanties, zoals musea en theaters, en professionals die zich bezighouden met betekenis en zingeving, zoals kunstenaars, artiesten en geestelijk verzorgers, kunnen hierbij een centrale rol spelen.¹⁰⁹

Voorbeeld uit de praktijk

Musea open tijdens lockdown in België

Waar in Nederland culturele instellingen en musea gesloten bleven tijdens de verschillende lockdowns werd in België vanaf december 2020 beleid gevoerd om musea weer open te laten gaan. De heropening van musea werd daar gezien als een belangrijke stap om burgers plekken te bieden voor ontspanning en verbeelding. Het verschil in prioriteit dat werd gegeven aan de opening van culturele instanties lijkt te duiden op een verschil in visie op het belang van cultuur en publieke zingeving in de samenleving.

Besteed aandacht aan de psychosociale gevolgen van de coronacrisis.

Zorgverleners zijn gedurende de pandemie niet alleen overbelast geraakt door hoge werkdruk, zij ervaren ook morele stress door de wijze waarop ze tijdens de crisis zorg moest bieden waarbij het collectieve belang dikwijls boven het individuele belang van patiënten moest worden geplaatst. Nazorg voor zorgverleners vraagt ondersteuning bij het betekenis geven aan dilemma's uit de crisis.

Voorbeeld uit de praktijk

(Na)zorg vraagt tijd en aandacht

Een verpleegkundig specialist in een hospice met wie we voor ons onderzoek hebben gesproken, vertelde dat ze merkt dat de emoties bij veel collega's nog hoog zitten. Tijdens de coronatijd was het moeilijk om hen in dit proces begeleiden, alhoewel ze wel probeerde om een luisterend oor te bieden. Om stil te staan bij ervaringen, sluit men op het hospice de dag af met een kort gesprek over hoe de dag geweest is. Ze merkt echter dat collega's vaak moe zijn en meteen naar huis willen. Verlaging van de werklust kan bijdragen om tijd te creëren voor dit proces.





5

vertrouwen

is niet vanzelfsprekend

“In eerste instantie werd gezegd dat persoonlijke beschermingsmiddelen niet nodig waren in de thuiszorg. Alleen als patiënten verdacht waren, ging je volledig in het pak. Later werd bekend dat je corona ook asymptomatisch kon hebben. Toen moesten we toch wel met een mondkapje gaan werken. Toen hadden we wel zoiets van: ‘Nou, dan hebben we dus een paar maanden onnodig risico gelopen, waarin best wel veel flink fout had kunnen gaan.’ Dat is gelukkig niet gebeurd, maar nu achteraf moet het ineens allemaal wel. Ja, dat voelde heel apart. Waarom nu wel, en toen niet?”

Wijkverpleegkundige

“Aan het begin van de crisis stonden we voor grote onbekendheid. We wisten niet zo goed hoe groot het gevaar was. In dat grote onbekende durven mensen ook niet altijd te vertrouwen op waar je normaal gesproken wel op vertrouwt.”

Verpleegkundig specialist palliatieve zorg

“Mantelzorgen is al lastig genoeg en dan moet je rekening houden met al die regels. Nou, en hoeveel keer zijn de regels niet veranderd zeg.”

Mantelzorger

“Wat mij erg frustreerde, is dat de premier het nooit over de mensen met een verstandelijke beperking had. Dan denk ik: ‘Hij moet één keer het goede voorbeeld geven.’ Ik vind dat de premier dat wel had mogen doen. Wij hoeven niet in een hoekje te worden gedrukt. Wij horen er ook gewoon bij.”

Bewoner woongroep voor mensen met een verstandelijke beperking

“Stel dat we in het ziekenhuis komen en dan ligt daar een ongedocumenteerde en iemand die gedocumenteerd is. En stel dat corona zo ver is dat zij moeten gaan kiezen. Wie gaan zij dan kiezen? Natuurlijk degene die verzekerd is.”

Ongedocumenteerde

5.1 Vertrouwen in het crisisbeleid

Vertrouwen is essentieel voor een succesvolle crisisaanpak.¹¹⁰ Hoewel het vertrouwen in de overheid aan het begin van de crisis hoog was, nam dit na de eerste golf af.¹¹¹ Naarmate de pandemie langer duurde, werd steeds zichtbaarder dat sommige burgers zich niet gehoord voelden.¹¹² De strategie en de communicatie rondom de crisisaanpak waren niet altijd helder en eenduidig, waardoor bij sommigen het beeld ontstond dat willekeurige keuzes werden gemaakt. Bovendien kwam de crisis niet alleen. Er speelde tegelijkertijd een hele reeks van andere problemen die het vertrouwen in de overheid ondermijnden, zoals de toeslagenaffaire, de gaswinningskwestie in Groningen en de problemen rondom de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg.¹¹³

Andersom speelt vertrouwen van de overheid in de maatschappij ook een belangrijke rol in het slagen van de crisisrespons. Vertrouwen is nodig om ruimte te creëren voor een meer contextuele aanpak, gericht op maatwerk.¹¹⁴ Een relatie van onderling vertrouwen vraagt enerzijds dat burgers en maatschappelijke partners ook in crisistijd de kans krijgen om verantwoordelijkheid op zich te nemen en anderzijds dat de overheid zich betrouwbaar en voorspelbaar opstelt in beleidsvoering.¹¹⁵

Vertrouwen is een centrale factor in het slagen van de crisisaanpak.



5.2 Lessen uit de pandemie

Tijdens de coronacrisis kwam het vertrouwen in de overheid onder druk te staan.¹¹⁶ Dit kwam mede doordat vertrouwen verschillende elementen omvat die in de aanpak van de pandemie niet altijd even goed tegelijkertijd konden worden geborgd. Twee belangrijke voorwaarden voor institutioneel vertrouwen zijn de capaciteit om te doen wat er verwacht wordt en de naleving van centrale waarden.¹¹⁷ Institutioneel vertrouwen gaat verloren als burgers het idee hebben dat de overheid niet in staat is om hen te helpen. Vertrouwen wordt echter ook aangetast wanneer het beeld ontstaat dat de overheid niet transparant, eerlijk en integer is. Precies deze elementen van vertrouwen in capaciteit en in integriteit bleken in de crisis lastig bij elkaar te brengen.

Het welslagen van de corona-aanpak hing voor een goed deel samen met de mate waarin burgers de crisismaatregelen naleefden.¹¹⁸ Voor haar capaciteit als crisisbestrijder was de overheid dus afhankelijk van het draagvlak onder burgers. Het publiekelijk benoemen van allerlei onzekerheden in de eigen aanpak zou het vertrouwen in het nut van de voorzorgsmaatregelen negatief kunnen beïnvloeden. Echter, als de overheid in haar crisiscommunicatie zekerheden zou poneren die niet klopten of hooguit een *educated guess* waren, dan liep ze het risico om vertrouwen te verliezen omdat ze zich niet transparant, eerlijk en integer opstelde. Uiteindelijk koos de regering voor een middenweg, waarbij ze in haar communicatie krachtige taal gebruikte, zoals veelvuldige verwijzingen naar het “(maximaal) controleren” van het virus.¹¹⁹ Tegelijkertijd maakte ze duidelijk dat er ook veel onzekerheden waren. Bekend is de uitspraak van premier Mark Rutte in de eerste coronapersconferentie op 12 maart 2020, dat de overheid “met 50% van de kennis 100% van de besluiten moet nemen.”¹²⁰ Deze voorstelling van zaken was echter alsnog te rooskleurig, aangezien de werkelijke kennis aan het begin van de crisis nog veel lager lag.¹²¹ Het positiever voorstellen van de werkelijkheid is in een crisissituatie wellicht soms een te verdedigen strategie om paniek te vermijden en het vertrouwen hoog te houden. Tegelijkertijd kan deze benadering op de langere termijn weerstand oproepen, omdat mensen niet goed weten waar ze aan toe zijn.

Naast het beeld dat burgers van de capaciteit en integriteit van de overheid hebben, is ook de mate van aandacht en erkenning essentieel voor het vertrouwen. Als burgers het gevoel hebben dat hun behoeften en belangen zonder legitieme redenen steeds genegeerd worden of dat die van anderen stelselmatig prioriteit krijgen, dan verdwijnt het institutionele vertrouwen. Hier raakt vertrouwen aan de centrale waarde van gelijke behandeling.¹²² Niet alleen de capaciteit van de overheid om in behoeften te voorzien is doorslaggevend, maar ook de bereidheid om op een inclusieve manier beleid te maken. Tijdens de coronacrisis voelden verschillende groepen zich niet voldoende gezien.¹²³ Dit is begrijpelijk, aangezien veel fundamentele behoeften van burgers tijdens de pandemie in de knel kwamen. Publiekelijk erkennen dat de overheid in deze context niet aan alle belangen en behoeften tegemoet kan komen bevestigt beperkingen aan de capaciteit van de overheid om iedereen in crisissituaties adequaat te ondersteunen, maar kan ertoe bijdragen dat mensen zich minder snel ongezien of in de steek gelaten voelen.

Net als verantwoordelijkheid is ook vertrouwen relationeel. Zoals de overheid haar verantwoordelijkheden alleen in samenhang en samenspraak met burgers en organisaties kan invullen, zo vraagt het bevorderen van vertrouwen om een overheid die uitgaat van de goede intenties en capaciteiten van burgers en organisaties. Juist omdat de context en specifieke kwetsbaarheden bepalen welke maatregelen nodig en passend zijn, kunnen bijvoorbeeld zorginstellingen zelf in veel gevallen het beste coronaprotocollen vormgeven. In overleg met de driehoek van cliënten, naasten en professionals kunnen zorgbestuurders besluiten wat er in hun context nodig en noodzakelijk is. Door met elkaar verantwoordelijkheid te dragen en te onderzoeken wat en hoeveel eenieder kan dragen, is het mogelijk naar een samenleving met “hoger vertrouwen” toe te werken.¹²⁴ In relaties van vertrouwen durven mensen kenbaar te maken waar hun fundamentele behoeften en kwetsbaarheden liggen. Het is onrealistisch om te verwachten dat de overheid deze relaties met eenieder in de samenleving aan kan gaan. Wel kan de overheid bijdragen aan rechtvaardige instituties, een sterk maatschappelijk middenveld en een levendige publieke sfeer waarin alle burgers gezien en gehoord worden.

Capabel, integer en transparant overheidsop treden met oog voor wie zich niet gezien voelt zijn cruciale bouwstenen voor institutioneel vertrouwen.



5.3 Richting een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving

Vertrouwen in maatschappelijk middenveld is nodig om effectief (crisis)beleid te kunnen voeren. Vertrouwen is een wisselwerking. Vertrouwen vraagt dat maatschappelijke partners en professionals zoveel mogelijk vrijheid krijgen om, in samenspraak met alle betrokkenen, zelf invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op een manier die past bij de specifieke context.

Voorbeeld uit de praktijk

Vertrouwen? Dan graag minder controle!

Vanuit verschillende zorgdomeinen komt het signaal dat er steeds meer werk gaat zitten in het verplicht invullen van (digitaal) papierwerk. Zo is het tweede punt van het manifest van “Help, de huisarts verzuipt” dat de administratieve belasting van huisartsenpraktijken omlaag moet.¹²⁵ In ons onderzoek gaven verschillende wijkverpleegkundigen eveneens aan dat er meer vertrouwen dient te zijn in de professionaliteit en expertise van zorgmedewerkers. Zo stelt één wijkverpleegkundige dat ze meer tijd zou hebben om zorg te bieden als er minder eisen zouden worden gesteld rondom “*eindeloos invulwerk en allemaal afvinklijstjes om te controleren of de professional zijn werk doet*”.

Breed maatschappelijk vertrouwen vergt inclusief beleid. Vertrouwen gaat verloren wanneer mensen zich niet gezien voelen. Om inclusief beleid te voeren dient in kaart te worden gebracht welke groepen in de samenleving met achterstelling en vermijdbare vormen van verhoogde kwetsbaarheid te maken krijgen. Door samen met betrokkenen en partners in het veld vast te stellen wat nodig is om deze factoren te ondervangen, kan worden voorkomen dat mensen worden vergeten.

Voorbeeld uit de praktijk

Het belang van sleutelfiguren en toegangspunten

De coronacrisis maakt duidelijk hoe belangrijk het is om toegang te hebben tot moeilijk bereikbare groepen. Sleutelfiguren en informatiekanalen van maatschappelijke organisaties speelden hierin een belangrijke rol. Zo bleek een WhatsApp heldesk van het Rode Kruis voor ongedocumenteerden en statushouders een belangrijke middel voor deze groepen om betrouwbare informatie te krijgen rondom de coronacrisis.

Bouw aan verticaal vertrouwen door te investeren in horizontaal vertrouwen. Vertrouwen ontstaat niet in een vacuüm. Vertrouwen tussen verschillende maatschappelijke lagen kan opgebouwd worden door voort te bouwen op vertrouwen dat al bestaat binnen gemeenschappen.

Voorbeeld uit de praktijk

Coronajournaal voor en door mensen met een licht verstandelijke beperking

Bij een grote zorginstelling voor mensen met een verstandelijke beperking zetten cliënten een eigen journaal op. Hierin werd informatie over het coronavirus op een begrijpelijke manier uitgelegd door mensen met een licht verstandelijke beperking. Het journaal werd op woongroepen getoond en besproken door cliënten en begeleiders. Door eigen nieuws aan te bieden werd belangrijke informatie aangeboden op een manier die aansloot bij de behoeften van de doelgroep.



conclusie

De in dit kader geformuleerde *Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers* zijn gebaseerd op de crisiservaringen van mensen in kwetsbare posities en de personen die hen direct en indirect ondersteunen. De geformuleerde inzichten zijn echter minstens zo relevant om ook buiten crisistijd te werken aan een zorgzame, inclusieve en veerkrachtige samenleving.

1. Kwetsbaarheid kent vele gezichten.

Leer deze kennen.

Wanneer kwetsbaarheid eenzijdig wordt ingevuld als een fysieke toestand die samenhangt met ouderdom of onderliggende medische problemen blijven andere factoren die kwetsbaarheid vergroten buiten beeld. Maatschappelijke omstandigheden en politiek beleid beïnvloeden hoe precair de situatie van mensen is en welke middelen ze hebben om hiermee om te gaan. Onzekere inkomsten, een gering sociaal netwerk of langdurige blootstelling aan stress en overbelasting hebben bijvoorbeeld een grote invloed. Zorgzaam beleid vraagt om aandacht voor alle vormen van kwetsbaarheid, met name die kwetsbaarheden die gecreëerd of versterkt worden als (neven)effect van politieke besluitvorming. Kwetsbaarheid uit zich in verschillende verschijningsvormen en vraagt een (pro-)actieve aanpak van beleidsmedewerkers en bestuurders om deze in kaart te brengen en aan te pakken. Door vermijdbare vormen van kwetsbaarheid tegen te gaan en probleemstapeling te voorkomen kan maatschappelijke veerkracht worden vergroot.

- ◆ **Stel vast welke kwetsbaarheden in de samenleving spelen door nauw samen te werken met gemeenten, hulporganisaties, zorgverleners, onderzoekers en sleutelfiguren uit gemeenschappen.**
- ◆ **Werk aan een hecht netwerk waarin bovengenoemde partijen met elkaar in contact staan om signalen uit het veld tijdig op te pakken en in crisissituaties snel in te kunnen spelen op problemen.**
- ◆ **Zorg ervoor dat de manieren die gebruikt worden om kwetsbaarheden in kaart te brengen, passen bij de doelgroep. Houd hierbij rekening met eventuele laaggeletterdheid en laag vertrouwen in de overheid en onderzoekers. Maak gebruik van al bestaande contacten en (ervarings)kennis van hulporganisaties en zorgverleners.**



- ◆ Besteed aandacht aan welke vormen van kwetsbaarheid door betrokkenen zelf als het meest problematisch worden ervaren.
- ◆ Nodig beleidsbetrokkenen en, indien relevant, hun vertegenwoordigers uit aan de beleidstafel om mee te denken over hoe bestaande problemen het best aangepakt kunnen worden.
- ◆ Monitor bij beleidsplannen altijd de kwetsbaarheidsdimensie: *Welke kwetsbaarheden spelen er in dit beleidsdomein? Draagt het voorgestelde beleid bij om deze kwetsbaarheden weg te nemen of te ondervangen? Loopt dit beleid risico om bestaande vormen van kwetsbaarheid te vergroten of nieuwe vormen van kwetsbaarheid te creëren? Sluit beleid aan bij de ervaren behoeften rondom kwetsbaarheid van de betrokkenen?*

2. Achter **noodzaak** ligt een oordeel over welke behoeften fundamenteel zijn. *Bepaal op een democratische en inclusieve manier welke dit zijn.*



Het labelen van beleid als noodzakelijk kan het politieke debat stilleggen. Het is echter belangrijk dat mensen mee kunnen praten over de fundamentele behoeften die zij ervaren juist ook in tijden van crisis. De vraag welke behoeften als fundamenteel worden gezien is een cruciale politieke kwestie. In zorgzaam en inclusief beleid worden dergelijke behoeften niet van bovenaf bepaald, maar in samenspraak met degenen die het betreft vastgesteld. Participatie en democratie zijn belangrijke waarden die hierbij dienen te worden geborgd. Om ervoor te zorgen dat ieders stem wordt gehoord en meegewogen, is het van belang om die vormen van maatschappelijke ongelijkheid aan te pakken die bepaalde stemmen verzwakken en anderen juist versterken. Alle burgers moeten op basis van gelijkwaardigheid deel kunnen nemen aan het politieke gesprek over hoe de overheid op welke behoeften een antwoord moet bieden, zowel binnen als buiten crisistijd.

- ◆ Zorg ervoor dat mensen mee kunnen praten over beleid dat hen raakt. Bespreek welke behoeften zij als fundamenteel ervaren en wat voor beleid in hun ogen nodig is om hieraan tegemoet te komen. Legi-

tiniteit van politieke keuzes hangt af van de inclusiviteit van democratische processen en mogelijkheden tot participatie.

- ◆ Wanneer snel verstrekkende maatregelen genomen moeten worden, is het belangrijk om goed uit te leggen waarom ingrijpen als noodzakelijk wordt gezien. Hoe herkenbaarder de onvermijdelijkheid van de te nemen maatregelen voor een breed publiek, hoe gemakkelijker een beroep op noodzaak te rechtvaardigen is.
- ◆ Onderken de structurele problemen die een crisis (mede) hebben veroorzaakt of de impact ervan vergroten. Beschouw een noodtoestand niet als een eenmalige uitzonderingssituatie, maar adresseer de onderliggende maatschappelijke vraagstukken zodra dat kan.
- ◆ Monitor welke maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot nieuwe crises. Zo wijzen signalen uit de zorg over de hoge uitstroom van medewerkers en de toename van de zorgvraag op een groeiend probleem. Voor de aanpak hiervan is veel te leren van de verhalen van (voormalige) zorgprofessionals over de struikelblokken in hun werk. De ervaringskennis van professionals biedt een goed aanknopingspunt om factoren die leiden tot uitval vast te stellen en aan te pakken.

3. **Verantwoordelijkheid vul je samen in.** *Aandacht, solidariteit en actie zijn daarvoor cruciaal.*

Verantwoordelijkheid is een antwoord op de fundamentele menselijke behoeften die we bij onszelf en bij anderen tegenkomen. Verantwoordelijkheid ontvouwt zich in een netwerk van relaties waarbinnen een beroep op ons wordt gedaan. Daarmee is verantwoordelijkheid altijd gedeeld. Mensen kunnen, binnen hun mogelijkheden eigen verantwoordelijkheid nemen, maar dat betekent niet dat mensen zelfredzaam zouden kunnen zijn. Mensen zijn immers altijd afhankelijk van de mate waarin medeburgers, instellingen en de overheid hun verantwoordelijkheid nemen. Voor het samen invullen van verantwoordelijkheid zijn aandacht, solidariteit en actie cruciaal. Aandacht is nodig om vast te stellen welke fundamentele behoeften om een respons vragen. Solidariteit beweegt ons om hulp te bieden. De erkenning van de hulpvraag en de motivatie om hieraan tegemoet te komen vragen vervolgens om concrete actie.¹²⁶



De overheid draagt hierbij de eindverantwoordelijkheid om te garanderen dat benodigde ondersteuning en zorg wordt geboden. Verantwoordelijkheden kunnen evenwel doorgaans het beste op lagere (organisatie)niveaus worden ingevuld, omdat het hier vaak eenvoudiger is om aan te sluiten bij de behoeften en kwetsbaarheden die binnen specifieke situaties en contexten worden ervaren.

- ◆ **Verantwoordelijkheid draait om het tegemoet komen aan fundamentele behoeften. Verantwoordelijkheid dient daarom samen ingevuld te worden, waarbij aandacht wordt besteed aan de ervaringen van betrokkenen zelf.**
- ◆ **Bied mensen ruimte om verantwoordelijkheid te nemen. Veel mensen willen verantwoordelijkheid nemen om hulp te bieden aan anderen. Wanneer zij ondersteund worden om dit op te pakken, helpt dit hen om anderen bij te staan.**
- ◆ **Stimuleer een sterk maatschappelijk middenveld en samenwerking op verschillende organisatieniveaus om verantwoordelijkheid samen in te vullen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zorgorganisaties en de professionals die daar werken ruimte dienen te krijgen om hun werk in overleg met zorgvragers zelfstandig vorm te geven, wanneer dit mogelijk is.**
- ◆ **Kijk vooruit naar wat er nodig is om ook in de toekomst in fundamentele behoeften te kunnen voorzien. Deze behoeften zijn talrijk en divers. Door te bepalen welke behoeften het meest urgent en zwaarwegend zijn, kunnen hierin afwegingen worden gemaakt.**
- ◆ **Ga uit van een visie op verantwoordelijkheid die vooruitkijkt naar wat er nodig is om de situatie en het welbevinden van betrokkenen te bevorderen. Terughoudendheid om verantwoordelijkheden op te nemen kan worden teruggedrongen door aansprakelijkheid niet voorop te zetten, maar te kijken naar welke lessen we uit het verleden kunnen leren voor de toekomst.**

4. **Zingeving** is essentieel om betekenis te geven aan (samen)leven.

Faciliteer dit proces door ruimte voor ontmoeting, betekenisvolle dagbesteding en cultuur.

Ruimte voor zingeving is essentieel voor het welbevinden van burgers. Sociale contacten en betekenisvolle activiteiten, waarmee duiding kan worden gegeven aan ervaringen, zijn juist ook in zware tijden cruciaal. Publieke en collectieve vormen van zingeving zijn daarbij essentieel om in onzekere tijden een leidraad te bieden bij het duiden van grote maatschappelijke veranderingen. Actief beleid is nodig om ervoor te zorgen dat mensen met verschillende capaciteiten en in verschillende maatschappelijke posities de kans hebben te ervaren dat zij ertoe doen en onderdeel uitmaken van de samenleving. Zingeving dient niet gezien te worden als een tegenhanger van (medische) gezondheid en welzijn, maar als een intrinsiek onderdeel hiervan.

- ◆ **Erken het belang van zingeving voor individuele burgers. Bied mensen met verschillende achtergronden en in verschillende situaties de mogelijkheid om ook in crisistijd betekenisvolle activiteiten te ontplooien.**
- ◆ **Dagbesteding is voor veel mensen belangrijk. Als bijvoorbeeld buurthuizen en activiteitencentra tijdelijk de deuren moeten sluiten, is het belangrijk dat er alternatieven worden geboden die zoveel mogelijk aansluiten bij de behoeften van betrokkenen.**
- ◆ **Voer actief beleid om te garanderen dat iedereen die dat wil een bijdrage kan leveren aan de samenleving. Hiervoor zijn (sociale) dagbesteding, ontmoetingsplekken en vrijwilligerswerk onmisbaar.**
- ◆ **Publieke zingeving is belangrijk om duiding te bieden, zowel in meer als minder zekere tijden. Gezien de belangrijke rol van de culturele sector in dit proces dient meer belang te worden gehecht aan de bijdragen die culturele instituties, artiesten en kunstenaars kunnen leveren.**



5. **Vertrouwen** is niet vanzelfsprekend.

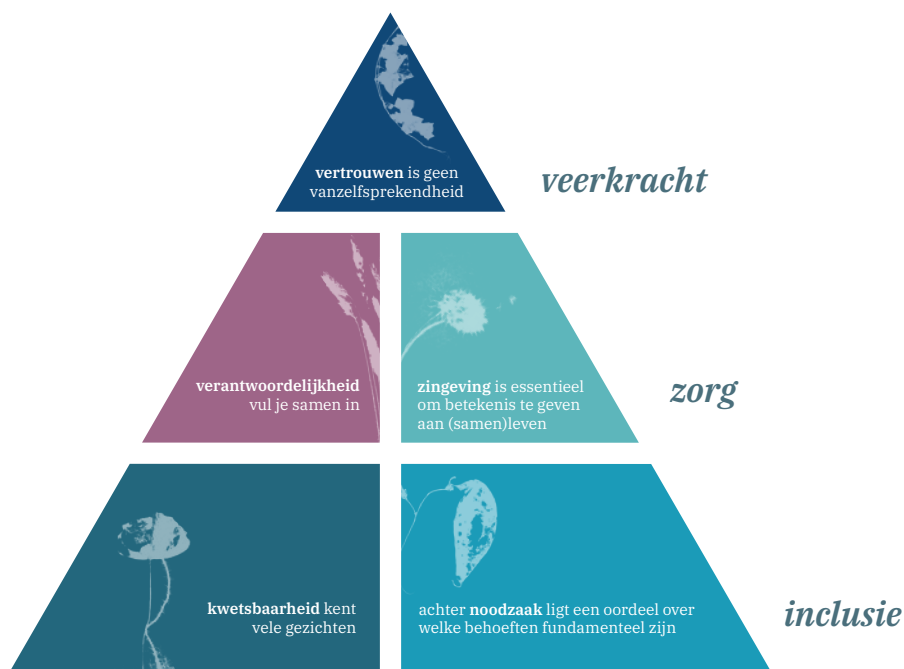
Neem vertrouwen in burgers en maatschappelijke partners als leidraad voor beleid.



Vertrouwen draait om het geloof dat de ander betrouwbaar is. Dit is geen vanzelfsprekendheid en vergt onderhoud. Vertrouwen in de overheid hangt samen met de overtuiging dat de regering de capaciteit heeft om tegemoet te komen aan de behoeften en belangen van burgers, en dat ze daarbij integer handelt vanuit waarden die maatschappelijk van belang worden geacht. Daarbij is het belangrijk dat de perspectieven van alle burgers worden meegenomen in politieke afwegingen. Uitgaan van de betrouwbaarheid van burgers, zorginstellingen en andere partners is cruciaal om het vertrouwen tussen samenleving en overheid te herstellen. De overheid kan bovendien een bijdrage leveren aan maatschappelijk vertrouwen door rechtvaardige instituties en een levendige publiek domein te bevorderen.

- ◆ Houd oog voor verschillende groepen in de samenleving. Het gevoel niet gezien of gehoord te worden speelt een belangrijke rol in afbreuk van vertrouwen. Mensen die zich in de steek gelaten voelen, geven echter blijk van een wens om erbij te horen. Dit biedt aanknopingspunten om vertrouwen te herstellen.
- ◆ Bevestig dat stemmen gehoord worden ook als niet direct uitdrukking kan worden gegeven aan de behoeften en belangen die mensen hebben. Door helder te communiceren over de complexiteit van belangenafwegingen kan de boodschap worden uitgedragen dat mensen niet over het hoofd worden gezien.
- ◆ Vertrouwen is tweerichtingsverkeer. Geef daarom het goede voorbeeld door als overheid vertrouwen te stellen in burgers, organisaties en het maatschappelijk middenveld. Uitgaan van de betrouwbaarheid van burgers en partners in het veld is een belangrijk startpunt om de relatie tussen de samenleving en de overheid te herstellen.
- ◆ Bevorder rechtvaardige instituties en een dynamische publieke sfeer om maatschappelijk vertrouwen te versterken.

De *Vijf uitgangspunten voor beleidsmakers* die in dit kader gepresenteerd zijn, dragen bij aan een samenleving waarin inclusie, zorg en veerkracht de onderlinge verbinding en maatschappelijke draagkracht vergroten. *Inclusie* begint met de aandacht voor en de erkenning van verschillende vormen van kwetsbaarheid en fundamentele behoeften van burgers. *Zorg* bestaat uit het eerlijk verdelen van de verantwoordelijkheid voor de samen vastgestelde kwetsbaarheden en behoeften. Aandacht voor en ondersteuning van zingeving zijn daarbij cruciaal om zorg te dragen voor het welbevinden van burgers. *Vertrouwen* is zowel het gevolg als de basisvoorwaarde voor een samenleving waarin burgers, het maatschappelijk middenveld, organisaties en de overheid op elkaar kunnen rekenen. Het idee dat je er niet alleen voor staat en niet aan je lot wordt overgelaten geeft rust en zekerheid. De wetenschap dat zorg en ondersteuning beschikbaar zijn als dat nodig is, bevordert maatschappelijke veerkracht. Op deze manier draagt aandacht voor kwetsbaarheid, fundamentele behoeften, verantwoordelijkheid, zingeving en vertrouwen bij aan inclusief en zorgzaam beleid voor een veerkrachtige samenleving.



Afbeelding 3: Bouwstenen voor inclusie, zorg en veerkracht

Eerdere publicaties *Zorgzaam uit de crisis*

Ongedocumenteerden en statushouders

Factsheet *Corona en zorg voor nieuwkomers*, november 2021, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2021/11/UvH-Factsheet-Corona-en-zorg-voor-nieuwkomers-1.pdf>.

Rapportage *Onder de radar: Zorg voor ongedocumenteerden en statushouders in coronatijden*, februari 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/02/UvH-2022-Under-de-Radar.pdf>.

Mensen met een licht verstandelijke beperking

Factsheet *Corona en zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*, september 2021, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2021/09/UvH-Factsheet-Corona-en-zorg-voor-mensen-met-een-verstandelijke-beperking.pdf>.

Rapportage *Beperkt meedoen: Zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking in coronatijden*, april 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/04/Beperkt-meedoen.pdf>.

Verslag *“Er veranderde opeens heel veel voor ons”: Verhalen uit de coronacrisis*, april 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/04/UvH-Verhalen-uit-de-coronacrisis-v1.1.pdf>.

Zelfstandig wonende ouderen

Factsheet *Corona en zorg voor ouderen*, juli 2021, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2021/07/UvH-factsheet-Coronacrisis-en-zorg-voor-ouderen-juli-2021.pdf>.

Rapportage *Bijzonder kwetsbaar? Zorg voor zelfstandig wonende ouderen in coronatijden*, juni 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/05/UvH-2022-Bijzonder-kwetsbaar.pdf>.

Naasten en zorgmedewerkers in het hospice

Factsheet *Corona en palliatieve zorg*, maart 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/03/UvH-Factsheet-Corona-en-palliatieve-zorg.pdf>.

Rapportage *Dicht bij de dood: Zorg in het hospice in coronatijden*, juni 2022, <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/06/UvH-2022-Dicht-bij-de-dood.pdf>.

Referenties en methodologische verantwoording

In dit beleidskader verwijzen we naar relevante rapportages en wetenschappelijke literatuur. Om het gemakkelijker te maken deze bronnen te vinden en de omvang van dit stuk beperkt te houden, hebben we ervoor gekozen onze referenties online te zetten. Hier is ook onze methodologische verantwoording te vinden. Zie <https://www.zorgethiek.nu/wp-content/uploads/2022/08/referentieszorgzaamuitdecrisis.pdf>.

