



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Crisisbestrijding: uitdagingen voor bestuurders, deskundigen en politici

Wellink, N.; Sombroek-van Doorm, M.; Leun, J. van der; Ellian, A.; Boom, W. van

Citation

Wellink, N. (2021). Crisisbestrijding: uitdagingen voor bestuurders, deskundigen en politici. In M. Sombroek-van Doorm, J. van der Leun, A. Ellian, & W. van Boom (Eds.), *Cum Suis: Vriendenboek Carel Stolker* (pp. 139-151). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3463979>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3463979>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

CRISISBESTRIJDING: UITDAGINGEN VOOR BESTUURDERS, DESKUNDIGEN EN POLITICI

*Nout Wellink**

Momenten van terugtreden zijn deels ook momenten van reflectie, van terugkijken en van lessen trekken. Elke classicus zal zich vermoedelijk herinneren dat van Ovidius de gedachte afkomstig is dat de koeien van de burens meer melk geven dan de onze. Toch is dat lang niet altijd het geval. Toen acht jaar geleden een nieuwe rector-magnificus/voorzitter van het college van bestuur voor de Leidse universiteit moest worden gevonden – ik was toen voorzitter van de raad van toezicht – zijn we begonnen met een lijst van tientallen kandidaten, afkomstig uit meerdere regio's van de wereld. Tot in Amerika toe hebben we kandidaten gepolst of deze eventueel beschikbaar zouden zijn voor de vacante, zeer prestigieuze post in Leiden. Uiteindelijk kwamen we bij Carel Stolker uit, die min of meer om de hoek in Leiden woonde. Terecht werd hij de opvolger van Paul van der Heijden. Carel sluit thans een zeer succesvolle bestuursperiode af, waarbij cruciaal waren zijn luisterend oor en warme aandacht voor alles wat met de Leidse universiteit te maken heeft. Het is jammer dat het laatste jaar van zijn carrière als bestuurder zo in het teken heeft gestaan van het coronavirus (SARS-CoV-2). Maar dat is natuurlijk maar een klein ongemak vergeleken met de ellende die door deze pandemie over de wereld is heen gespoeld.

De coronacrisis heeft mij aan het piekeren gezet over hoe bestuurlijk met zo'n probleem moet worden omgegaan. Als oud-bestuurder kan Carel nog eens verder nadenken en filosoferen over de vraag of hij en zijn collega's op de juiste wijze en in het vereiste tempo hebben gereageerd toen het virus uitbrak. Want ook de Leidse universiteit en haar studenten hebben de gevolgen ondervonden van deze pandemie. In sommige hoeken waren de repercussies vanzelfsprekend veel heftiger dan in andere, bijvoorbeeld in en rond het LUMC.

De informatie gevonden op het internet, wekt de indruk dat de Leidse aanpak nuchter en zakelijk is geweest. Heel mooi was de crowdfundingactie van het LUF, in samenwerking met de Bontius Stichting, met als drijvende kracht hoogleraar moleculaire virologie Eric Snijder. Leidse onderzoekers konden door deze actie hun onderzoek naar virusremmers, geneesmiddelen en kandidaat-vaccins snel opschalen. Met heel veel genoegen heb ik deze actie in een

* Dr. A.H.E.M. Wellink is econoom; hij was onder meer president van De Nederlandsche Bank (1997-2011).

radioprogramma mogen ondersteunen. Van slechts één bericht van de Leidse Universiteit in februari 2020, op het internet, was ik aanvankelijk nogal geschrokken: “Fantasieën over het coronavirus zijn besmettelijker (dan de ziekte zelf)”. Tot ik de onderliggende tekst bij deze enigszins ongelukkige kop zag, waarin door Leidse onderzoekers zeer terecht werd gewaarschuwd voor nepnieuws en afschuw werd uitgesproken over misplaatste, discriminerende grappen over Chinezen. Sommige grappen werken overigens relativerend, ondanks een strikt genomen pijnlijke inhoud. Een voorbeeld: 10 tien jaar geleden hadden we “Johnny Cash, Bob Hope en Steve Jobs”. Door de coronacrisis was er “No cash, no hope, no jobs”. Tot in China heeft deze, niet specifiek op dit land gerichte grap gecirculeerd. Mede door mijn toedoen.

NIET DE EERSTE, MAAR OOK NIET DE LAATSTE CRISIS

Eigenlijk komen echte crises veel vaker voor dan we ons realiseren. Dat we ons hiervan onvoldoende bewust zijn, komt omdat het geheugen kort is en crises vaak plaatsvinden in ‘verweglanden’. Een paar voorbeelden: het uiterst gevaarlijke Cuba-incident tijdens de Koude Oorlog staat niet meer op het netvlies gebrand van de jongere generatie. Ook weinigen in ons deel van de wereld zullen er zich van bewust zijn dat in 2019 wereldwijd nog 690.000 mensen aan aids overleden (bron: UNAIDS). Doorslaggevend voor herinnering en bewustzijn is de eigen betrokkenheid.

Opvallend is hoeveel effectiever het coronavirus is bestreden in landen die rondom China liggen en waarin de Sars- en Mers-epidemieën nog niet uit het collectieve geheugen waren verdwenen. Zie ook mijn boek ‘Ontgelden’.¹ Daar werd een aanpak gevolgd die in oktober 2020 door de Nieuw-Zeelandse minister-president is omschreven als de: “go hard and go early strategy, combining lockdown measures with a blitz of testing, contact tracing and quarantining”. Haar land was zeer succesvol in de bestrijding van het coronavirus: 25 doden per medio oktober 2020.

Breekt een crisis uit, dan is het verstandig meteen op zoek te gaan naar landen die eerder door een soortgelijk proces zijn heengegaan. Helaas is, zeker aanvankelijk maar ook later nog, juist het omgekeerde gebeurd: “De aanpak in dat soort landen werkt bij ons niet vanwege culturele verschillen”; “Mondkapjes zijn iets voor Aziaten”. Toch heb je veel uit te leggen als je bijvoorbeeld het aantal coronadoden in Taiwan van ca. 400 tijdens de eerste golf (maart t/m juni 2020) vergelijkt met het Nederlandse cijfer voor de overeenkomstige periode. In ons land stierven toen in totaal 10.067 mensen met als doodsoorzaak vastgestelde of vermoedelijke Covid-19. Dit is de schatting van het CBS, het (incomplete)

1 Wellink 2020.

RIVM-cijfer ligt ruim een derde lager, maar blijft desalniettemin hoog. Reeds in juli 2020 ondervonden het dagelijks leven en de binnenlandse economie in Taiwan nauwelijks nog hinder van het coronavirus.

Wat voor Taiwan geldt, gaat op voor meerdere landen in de Aziatische regio. Het sprekendste voorbeeld is China zelf. In het tweede kwartaal van 2020 herstelde zich de economische groei in dat land en in het derde kwartaal lag het groeicijfer alweer op bijna 5%. Nog veel sprekender is misschien dat als het Nederlandse dodenaantal zou worden opgeschaald naar de omvang van China (toegegeven, dit is een kort-door-de-bocht calculatie) in dit land medio oktober rond 800.000 doden te betreuren zouden zijn geweest in plaats van de officieel geregistreerde 4750.

Het argument dat hard ingrijpen relatief grote schade aan de economie toe brengt, moet dus met een schep zout worden genomen. Nog belangrijker uiteraard is dat bij zo'n beleid veel meer mensenlevens gespaard zullen worden. Niet verrassend is dat de landen die de "go hard and go early"-strategie niet hebben gevolgd en na het boeken van aanvankelijke successen betrekkelijk snel ontspannen achterover zijn gaan leunen, vanaf augustus/september 2020 met een tweede golf werden geconfronteerd.

Bij het beoefenen van mijn professe – economie in de ruime zin van het woord – heb ik van nabij een drietal zeer ernstige crisissituaties meegemaakt (de oliecrises in de jaren zeventig, de financiële crisis die aanving in 2007/2008 en de coronacrisis die zich begon te ontwikkelen in het vroege voorjaar van 2020). Met de ervaringen uit die crises in het achterhoofd ben ik me gaan afvragen voor welke uitdagingen we staan als er opnieuw een echte crisis uitbreekt. Want dit zal zeker niet de laatste gezondheids-, financiële of wereldwijde politieke crisis zijn.

Die uitdagingen hebben ten minste drie dimensies: een analytische, een institutionele en een beleidsmatige. Alle drie hangen nauw samen met het globaliseringsproces en de daaruit voortvloeiende internationale vervlechtingen. Er kunnen meer invalshoeken (bijvoorbeeld ook een technologische of een medische) worden gekozen, maar ik beperk me in de context van deze bijdrage tot de genoemde drie. Het ligt voor de hand dat de invulling van die dimensies met name plaatsvindt vanuit het perspectief van mijn eigen beroepservaring. Ik zal echter proberen de invulling in een zodanige vorm te gieten dat deze ook breder toepasbaar is.

DE ANALYTISCHE UITDAGING

De eerste uitdaging is een analytische. Als een nieuwe, omvangrijke crisis ons treft, kennen wij dan voldoende de oorzaken om deze adequaat te kunnen bestrijden en beschikken we over de juiste instrumenten voor de bestrij-

ding? Meestal niet. Dat komt omdat zo'n crisis plaatsvindt in de context van veelal zeer complexe systemen. Voor een optimale reactie is het essentieel dit te beseffen. De grootste fouten in een ingewikkelde crisis worden gemaakt door degenen die vanaf de aanvang zeker weten wat de aanpak moet zijn en daar ook stijfhoofdig aan vasthouden. De Brazilianen en Amerikanen hebben een hoge prijs moeten betalen voor de koppigheid van hun presidenten. Inflexibele reacties konden tot op zekere hoogte ook dichterbij huis worden waargenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot het nut van temperatuurmetingen of het dragen van mondkapjes.

De coronacrisis is een buitengewoon complexe, net als destijds de financiële crisis van 2007/2008. Laatstgenoemde crisis trad op in een periode van globalisering, deregulering en innovatie. Kennis over elk van deze aspecten was aanwezig, maar de interactie tussen deze aspecten en de gevolgen van deze interactie waren onvoldoende bekend. Dat kwam onder meer tot uitdrukking in het feit dat de financiële sector, waarin deze drie fenomenen prominent speelden, nauwelijks in de bestaande economische modellen was geïncorporeerd. Desondanks werd aanvankelijk gedacht dat met de traditionele aanpak de crisis bezworen zou kunnen worden. In zo'n beheersbaar geachte crisissituatie werk je "opschalend", dat wil zeggen voer je geleidelijk – naar gelang de crisis zich ontwikkelt – de bestrijdingsmaatregelen op. Het woord "opschalen" is bij de aanvang van de coronacrisis met regelmaat gebruikt (opschalen van testen, IC-capaciteit, etc.), maar in een echte crisis werkt zo'n aanpak niet. Dan moet proactief, en niet opschalend worden gereageerd om "kwantumsprongen" in de ontwikkeling vóór te zijn. Dat heb ik op 8 maart 2020 in het tv-programma "Buitenhof" – zonder veel succes overigens – over het voetlicht proberen te brengen. In diezelfde maand (op 25 maart 2020) "WeChat" ik naar mijn neef Frans Greidanus (Qiu Shi Chair Professor aan de Zhejiang University):

"Eerst waren er genoeg tests en toen ze er niet waren, werd testen niet belangrijk. Vervolgens waren er genoeg bedden etc. en nu dat vermoedelijk niet het geval is, is het veel humaner om mensen die toch weinig kansen hebben maar rustig te laten inslapen. En inmiddels sterven in Italië en New York mensen als vliegen en mobiliseert New York alles om elk mensenleven te redden".

Ik was toen duidelijk wat boos, evenals mijn neef overigens.

Proactief handelen betekent dat er rekening wordt gehouden met non-lineariteiten en zogeheten "Knightian uncertainty", genoemd naar de econoom Frank H. Knight die in een baanbrekend boek uit 1921 ("Risk, Uncertainty and Profit") een onderscheid maakt tussen niet meetbare onzekerheden en kwantificeerbare risico's. Voor de financiële sector is een van de beleidsimplicaties van niet-meetbare onzekerheden dat, voordat een crisis tot uitbarsting komt, gezorgd moet worden voor zeer royale kapitaalbuffers, buffers die groter zijn dan de meetbare risico's zouden vereisen. Dat is een bijna onmogelijk te slijten beleid. Staartrisico's worden zelden serieus genomen. Proactief handelen

impliceert bij pandemierisico's onder meer de mogelijkheid om onmiddellijk "track and trace"-systemen te kunnen activeren (om de verspreiding van het virus te kunnen volgen) alsmede voldoende beschikbaarheid van IC-capaciteit in ziekenhuizen, alsook de tijdige opbouw van grote voorraden testmateriaal en mondkapjes. Op al deze gebieden is in heel veel landen duidelijk gefaald in de jaren vóór de uitbraak van het coronavirus. Voorraden of bijvoorbeeld capaciteit op de intensive care in de planning laten meegroeien met de omvang van het virusprobleem is vragen om moeilijkheden. Die kregen vele landen dan ook prompt. Net zoals het bankwezen bij de financiële crisis in grote problemen kwam door aanzienlijk te lage kapitaalbuffers. Toen de tweede virusgolf over de westerse wereld begon te spoelen, bleken we – hoewel in toenemende mate op zo'n golf werd gerekend – opnieuw onvoldoende voorbereid. Zo'n tweede klap komt relatief hard aan, omdat de eerste het "systeem" al ernstig, economisch en psychisch, heeft verzwakt.

Het is de interactie tussen een veelheid van factoren die een systeem buitengewoon complex en instabiel kan maken, de werking ervan moeilijk te doorgronden maakt en tot niet-meetbare onzekerheden leidt. Bij de coronacrisis werd dit veroorzaakt door onbekendheid met het nieuwe virus, onduidelijke transmissiekanalen en moeilijk in te schatten menselijke gedragsreacties (van publiek en politiek). In het geval van de financiële sector ontstond complexiteit en instabiliteit door de samenloop van globalisering, deregulering en innovatie. Deze drie gelijktijdig optredende ontwikkelingen hadden een gemeenschappelijke noemer: het verliezen van de controle. Een echte crisis wordt gekenmerkt door zo'n (dreigend) verlies. Pogingen om de controle terug te winnen, kunnen contraproductief werken. Zo kan een overmaat aan regelgeving in de financiële sector leiden tot het zoeken van ontsnappingsroutes via niet onder toezicht staande instellingen en kan het afsnijden van innovatie juist een vermindering inhouden van de mogelijkheden om in een steeds complexere wereld meer grip te krijgen op de ontwikkelingen (bijvoorbeeld door dataverzameling en data-analyse).

Eenzelfde soort problematiek speelt bij de coronacrisis. Een "lockdown" van de economie om het virus onder controle te krijgen kan tot ernstige psychische problemen, ziektes of zelfs tot hongersnood leiden. Onder extreme omstandigheden kan het middel daardoor erger worden dan de kwaal. In hoeverre dit risico wordt gelopen, is mede afhankelijk van de economische en psychische "buffers" in een samenleving, op collectief en op individueel niveau. In relatief rijke landen zijn in beginsel voldoende buffers aanwezig om prioriteit aan de virusbestrijding te kunnen geven. Naarmate men daarbij succesvoller is, zal de economische schade minder zijn. Arme en kwetsbare landen zal het, door royale steun vanuit de internationale gemeenschap, mogelijk moeten worden gemaakt eveneens aan de virusbestrijding de hoogste prioriteit te geven. Meteen na het uitbreken van de coronacrisis heeft het Internationale Monetaire Fonds terecht schuldverlichting voor deze landen toegezegd. Daarnaast heeft het Fonds in recordtempo de toegang tot bestaande financieringsfaciliteiten

geopend. Daarbij is afgezien van de gebruikelijke programma- en conditiona-
liteitsvereisten.

Bij complexe crises moet een leercurve worden doorlopen. Gaandeweg werd in vele landen na de uitbraak van het virus nuttige, nieuwe kennis vergaard over onder meer besmettingsprocessen, behandelmethoden, preventief te treffen maatregelen, etc. Daarover werd royaal gepubliceerd en de onderzoeksresultaten waren goed te volgen in onder meer het tijdschrift Nature en via de website van MedRxiv, waarop studies worden gepubliceerd die nog geen peer-review-proces hebben doorlopen. Bij kennisneming van de vele coronapublicaties valt voor een buitenstaander op hoe intensief de wereldwijde wetenschappelijke gedachte-uitwisseling inmiddels is. Tegelijkertijd lijken sommige buitenlandse studies/ervaringen slechts met vertraging elders door te dringen respectievelijk inhoudelijk geaccepteerd te worden. Mogelijk komt dat door de massaliteit van de te verwerken informatie en de druk waaronder in een crisis wordt gewerkt. Maar ook speelt tot op zekere hoogte dat “elk meent zijn uil een valk te zijn”. Ik heb dit ook gezien bij de financiële crisis, waarin soms om dezelfde redenen suboptimale beslissingen werden genomen.

Bij grote, grensoverschrijdende problemen (financiële stelsel, klimaat, pandemieën) die per definitie zeer complex zijn, zijn efficiënte wetenschappelijke, internationale samenwerking en informatie-uitwisseling cruciaal om de analytische uitdagingen aan te kunnen en de kennisgaten op te vullen. Daarbij moet men openstaan voor de opvattingen van anderen en die serieus meewegen, ook als het gaat om landen met andere culturen en politieke systemen. Door de “ruis” heen moet naar het gemeenschappelijk belang worden gekeken. Voorts moet niet te gemakkelijk worden gedacht dat de inzet van sommige instrumenten (zoals het vergaren van gegevens via apps) zo cultureel bepaald is, dat deze in de westerse wereld nimmer toepasbaar zouden zijn. Dit speelt bijvoorbeeld bij privacybescherming. Toch valt niet uit te sluiten dat in het belang van de volksgezondheid, waarbij het kan gaan over leven of dood, aan onze privacy uitgangspunten (tijdelijk) niet kan worden vastgehouden.

INSTITUTIONELE UITDAGINGEN

Grensoverschrijdende problemen vergen niet alleen intensieve, grensoverschrijdende wetenschappelijke samenwerking en informatie-uitwisseling, maar ook grensoverschrijdende instituties. Deze zijn er in groten getale, zowel intergouvernementele (publieke) organisaties als private. De kring van deelnemers aan intergouvernementele organisaties kan sterk wisselen. In intergouvernementele organisaties zie je vaak regionale clusteringen ontstaan, omdat binnen een regio deelnemers eerder gemeenschappelijke belangen hebben. Bij deze internationale organisaties is tot op zekere hoogte sprake van (potentiële) overdracht van nationale soevereiniteit. Soevereiniteitsoverdracht is een gevoelig punt en leidt ertoe dat dit soort organisaties vaak niet erg efficiënt opereert. Besluitvor-

mingsregels, gericht op het beperken van de soevereiniteitsoverdracht (unanimiteit, gekwalificeerde meerderheid, blokkerende minderheden), verhinderen dat. Machtverschuivingen tussen de deelnemers, of vrees voor machtverschuivingen, kunnen via deze besluitvormingsregels de effectiviteit van deze instellingen sterk aantasten. In een periode van geopolitieke verschuivingen kunnen de traditionele intergouvernementele organisaties, maar ook andere internationale samenwerkingsverbanden, het daarom heel moeilijk krijgen. Dat hebben we gezien bij het Klimaatakkoord van Parijs, de NAVO, en zagen we bijvoorbeeld ook met betrekking tot de WHO (World Health Organization). Soortgelijke problemen kunnen ook in de wetenschappelijke wereld (gaan) spelen als het onderlinge wantrouwen voortdurend wordt gevoed.

Globalisering betekent toenemende, wederzijdse afhankelijkheid. Helaas groeien de institutionele kaders die bij het globaliseringsproces horen niet mee met omvang en snelheid van het globaliseringsproces. Een voorbeeld ontleend aan de financiële sector: als banken in Europa wordt toegestaan vrijelijk over de landsgrenzen te opereren, dat wil zeggen zonder gecoördineerde of overkoepelende regelgeving en toezicht, is dat een “recipe for disaster”. Dat hebben we in Nederland tijdens de kredietcrisis bijvoorbeeld ervaren met betrekking tot Icesave. Dit is de reden waarom we bij gezamenlijke problemen in ons deel van de wereld juist meer in plaats van minder Europa nodig hebben, en op wereldschaal ook een sterker Internationaal Monetair Fonds.

De Amerikaanse filosofie is steeds die van een hegemoniale mogendheid geweest: “keep your own house in order”, dan komt het allemaal wel in orde. Deze slagzin klinkt goed, maar er is toch iets mis mee, dat bekend staat als de “fallacy of composition”. Neem monetaire regimes: regimes die optimaal zijn voor individuele landen zijn niet per definitie optimaal voor de wereldeconomie. Op nationale gronden kan bijvoorbeeld in Amerika een zeer krap monetair beleid nodig zijn, met als gevolg een sterke stijging van de dollar, maar dit kan, zoals we in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw in Azië hebben gezien, ruïneus uitpakken voor landen met hoge dollarschulden. Nu terug naar het coronavirus.

De uitbraak van het coronavirus in China kon een pandemisch, een wereldwijd karakter krijgen door het globaliseringsproces. De sterk toegenomen interactie tussen alle delen van de wereld en de snelheid van de transportmiddelen – nu geen trage boten meer of maanden durende tochten over land langs oude zijderoutes, maar een vliegticket dat iemand binnen 24 uur naar de andere kant van de wereld kan brengen – hebben geleid tot een ongekend snelle, aanvankelijk nauwelijks zichtbare verspreiding van het virus over de hele aardbol. Als er ooit een behoefte is aan een efficiënt opererende, besluitvaardige intergouvernementele en wereldwijd opererende organisatie is het nu. De WHO zou deze rol moeten vervullen. Besluitvormingsregels, bevoegdheden en geopolitieke problemen maken dit echter heel moeilijk. Ook de WHO is niet met de globalisering van virusproblemen meegegroeid.

Donald Trump had een schuldige nodig voor de enorme gezondheids- en economische problemen in de VS. Na aanvankelijk president Xi te hebben geprezen voor zijn coronabeleid, is die schuldige in Trump's ogen toch China. Deze keuze appelleert aan diepere gevoelens in de VS en daarbuiten. Geopolitiek zitten we namelijk midden in een machtsverschuivingsproces tussen beide grootmachten. Dat heeft tot gevolg dat een anti-Chinabeleid steun van de Democraten krijgt en in toenemende eveneens van een aantal andere landen in de wereld, die om economische of politieke redenen (handelsstromen respectievelijk de veiligheidsparaplu van de VS) sterk afhankelijk van Amerika zijn. Inmiddels is het Amerikaanse beleid zodanig ontspoord dat formeel het lidmaatschap van de WHO per 6 juli 2021 zal worden beëindigd, omdat deze organisatie naar het oordeel van Trump te veel aan de leiband van China zou lopen.

Het beëindigen van het Amerikaanse lidmaatschap heeft ingewikkelde, schadelijke gevolgen. Allereerst natuurlijk voor de wereldwijde gezondheidszorg, want wie vult het financiële gat dat ontstaat door de uittreding van de grootste bijdrager? Voorts rijst de vraag of Amerikaanse virologen, traditioneel bij uitstek deskundig, nog wel bij de activiteiten van de WHO betrokken kunnen worden. Dat laatste lijkt dringend noodzakelijk, maar hoe valt dat in een aanvaardbare vorm te gieten, nu Amerika het lidmaatschap heeft opgezegd? Kan er een nieuwe gezondheidsorganisatie worden opgezet ter vervanging van de WHO? Zou een nieuwe organisatie van landen die de VS zouden willen volgen, vruchtbaar kunnen samenwerken met de WHO? Misschien moeten we geduld hebben en keren de Amerikaanse autoriteiten nog op hun schreden terug. Eén ding is duidelijk: midden in een pandemie is het in niemands belang de WHO op te blazen.

De WHO heeft ongetwijfeld verkeerde inschattingen gemaakt tijdens de coronacrisis, maar wie niet? Mijn respect voor de WHO is in de maanden na het uitbreken van de crisis juist gegroeid. Voortdurend werd publiek verantwoording afgelegd en de organisatie fungeerde als een zeer betrouwbaar informatiebaken. De communicatie was in een aantal opzichten beter dan die van het RIVM. Het is een mondiaal belang dit instituut verder te versterken in plaats van te verzwakken. Via deze wereldwijd opererende organisatie kunnen het beste de inhoudelijke analyse en de praktische bestrijding van het coronavirus en mogelijke nieuwe virussen worden gecoördineerd en gestimuleerd. De WHO heeft hiermee in het verleden veel ervaring opgedaan. Wij zullen deze organisatie in de toekomst hard nodig hebben, want de waarschijnlijkheid van uitbraak van nieuwe pandemieën is groot.

WETENSCHAPPELIJKE SAMENWERKING MET CHINA

De Rijksuniversiteit Leiden werkt met meer dan twintig Chinese universiteiten samen, ziet China voor de universiteit als prioriteitsland en wil een langetermijnsamenwerking opzetten op het gebied van onderwijs en onderzoek. Van-

wege het grote belang van zo'n samenwerking moet hiermee worden doorgedaan. Het in juni 2020 verschenen Clingendael Rapport over China's invloed op het onderwijs in Nederland² en andere in 2019 en 2020 gepubliceerde rapporten, waaronder "The China Challenge" van Ardi Bouwers en Alex Krijger,³ over de relatie van de wetenschappelijke wereld tot China, doen aan dit belang niet af. Het Clingendael Rapport komt tot de bevinding "dat de mate waarin in Nederland politieke beïnvloeding (door China) plaatsvindt, gefragmenteerd is en beperkt lijkt, met uitzondering van censuur en het direct of indirect aanzetten tot zelfcensuur". De Leidse universiteit zal zich uiteraard over deze conclusies moeten beraden, maar vanuit een open, objectieve instelling.

De coronacrisis is een bijna ultiem voorbeeld van het eminente belang van internationale samenwerking, ook met China, ondanks verschil van inzicht op belangrijke andere gebieden. Een virus is niet geïnteresseerd in politieke regimes. Geen land heeft zoveel ervaring met – en kennis van – dit virus en eerdere virussen als China, mede door de beschikbaarheid van veel essentiële data en sterk toegenomen analysemogelijkheden. Via samenwerking kan vertrouwen worden opgebouwd, zo heb ik zelf ervaren bij mijn werkzaamheden als onafhankelijk niet-uitvoerend bestuurder van twee grote Chinese banken (BoC en ICBC), en nemen juist de mogelijkheden toe om ons eigen (eventueel kritische) oordeel over bepaalde onderwerpen zinvol aan de orde te stellen.

In het Clingendael Rapport ontbreken overigens in de analyse enkele belangrijke componenten: hoe gedragen respectievelijk hebben wij ons en onze traditionele bondgenoten zich in het verleden gedragen? Bijvoorbeeld op het gebied van (directe of indirecte) subsidieverlening, staatsbedrijven, spionage, behandeling van gevangenen (in de VS 2,3 miljoen) of van vluchtelingen (in Amerikaanse of Europese opvangkampen), het honoreren van aangegane internationale verplichtingen (Klimaatakkoord van Parijs, het nucleair akkoord met Iran dat in 2018 door de VS eenzijdig werd opgezegd, het opzeggen van het lidmaatschap van de WHO), etc. Daarmee is niet gerechtvaardigd wat rechteloos elders gebeurt, maar zelfreflectie en daarnaar handelen zou een grotere legitimiteit geven aan eigen standpunten.

Een tweede ontbrekende component is mogelijk nog belangrijker, maar ook ingewikkelder: hoe ga je om met verschillende wereldbeelden en daarop gebaseerde politieke visies en systemen? De invalshoek lijkt steeds sterk bepaald door hoe wij zelf zijn. We zien China als een "systemic rival promoting alternative models of governance". Dit is een formulering die vandaag de dag in allerlei stukken kan worden teruggevonden, zowel politieke als academische. Deze formulering zou vanuit Chinese optiek een goede beschrijving geven van een gedurende vele honderden jaren gevolgde westerse aanpak.

2 d'Hooghe en Dekker 2020.

3 Bouwers en Krijger 2020.

We zouden minder energie moeten besteden aan hoe een ander te bekeren dan aan hoe met “andersgelovigen” om te gaan. Natuurlijk moeten er spelregels worden geformuleerd om de academische vrijheid zo veel mogelijk het volle pond te geven. En helaas: over wat in andere jurisdicties gebeurt, hebben wij geen zeggenschap. Toch moeten we in wederzijds belang proberen een deur te vinden waar we gezamenlijk door kunnen. In een recente studie van het Australia-China Relations Institute wordt niet verheeld dat researchsamenwerking met China risico’s met zich brengt die gemanaged moeten worden, inclusief risico’s op veiligheidsgebied.⁴ Tegelijkertijd wordt echter het belang van samenwerking benadrukt en hoog opgegeven over de academische samenwerking tussen Australië en China. De voordelen die uit samenwerking kunnen worden getrokken, aldus deze studie, worden thans bedreigd door beschuldigingen en krantenkoppen die niet worden gedragen door de feiten.

Het is te hopen dat de Leidse universiteit en de Nederlandse wetenschappelijke wereld nuchter naar samenwerkingsverbanden blijven streven, onderkenndend dat culturen en politieke systemen kunnen verschillen en tegelijkertijd fundamentele eigen waarden hooghoudend. Wereldwijde wetenschappelijke samenwerking is, zoals eerder opgemerkt, in de grensoverschrijdende crises die ongetwijfeld nog op ons af zullen blijven komen net zo belangrijk als goed functionerende intergouvernementele organisaties en slaat ook meer in het algemeen een brug naar een betere wereld. De Leidse academische wereld kan hier een belangrijke, balancerende en objectiverende rol spelen dankzij de grote kennis over Azië die in de loop van vele jaren binnen Carel’s prachtige universiteit is opgebouwd.

UITDAGINGEN VOOR BESLUITVORMING DOOR BESTUURDERS, DESKUNDIGEN EN POLITICI

Minister-president Rutte heeft op 12 maart 2020 op de televisie opgemerkt, dat “in crises als deze je met 50% van de kennis 100% van de besluiten moet nemen, en de gevolgen daarvan dragen”. Opmerkingen in deze geest over de zeer onzekere omstandigheden waaronder besluitvorming in een crisis plaatsvindt, zijn ook tijdens de financiële crisis gemaakt, door centrale bankiers en ministers. In de VS sprak Bernanke (oud-voorzitter van de FED) van “decision-making in the fog of uncertainty”. Oud-minister van financiën Wouter Bos merkte in 2012 voor de parlementaire enquêtecommissie Financieel Toezicht op: “We hadden weinig tijd, te weinig informatie, weinig voorbeelden, weinig alternatieven, maar we moesten beslissen”. Wat dit betreft is er onder echte crisissomstandigheden dus niets nieuws onder de zon.

4 Laurenceson en Zhou 2020.

De kernvraag is hoe tijdens een diepe crisis met ontoereikende kennis moet worden omgegaan. Eerder wees ik al op de noodzaak *voorafgaand* aan een mogelijk ernstige crisis proactief te handelen. Maar ook *tijdens* een crisis moet proactief worden geanticipeerd op onzekere verdere ontwikkelingen. Bij proactief handelen wordt het risico gelopen dat achteraf kan blijken dat onnodige maatregelen zijn getroffen, zoals de bouw van veldhospitals of de aanschaf van extra beademingsapparatuur waarvan uiteindelijk toch geen gebruik hoefde te worden gemaakt. Op zichzelf mag dit geen reden zijn die maatregelen niet te nemen.

Proactief handelen was er in de meeste landen vóór de aanvang en in de eerste fase van de coronacrisis in onvoldoende mate, net als bij de financiële crisis. Later werd dat ten dele anders. Toen werden bijvoorbeeld voor vele honderden miljoenen vaccins aangeschaft die nog niet uitontwikkeld waren. Gelet op de urgentie van vaccineren nam men terecht deze risico's.

Niet alleen vanwege onzekerheid over feiten en mogelijke toekomstige ontwikkelingen werd, ten dele ook in Nederland, onvoldoende geanticipeerd. Ook andere factoren, die eveneens zouden kunnen spelen bij nieuwe, grensoverschrijdende crises, droegen daaraan bij, zoals onder meer:

- een onvoldoende diep doorgedrongen besef dat we inmiddels in een geglobaliseerde wereld leven, met lage drempels en dus grote besmettingsrisico's;
- een te weinig serieuze en onbevooroordeelde blik op de aanpak (succes en mislukkingen) van andere landen, met name als het samenlevingen betreft die erg verschillen van de onze;
- een moeizame bereidheid van opvatting te veranderen, ook als steeds meer indicaties beschikbaar komen over andere, mogelijk betere beleidsopties;
- een onvoldoende onderkenning van de gevaren van "groepsdenken", waardoor de opvatting van één gesloten groep van deskundigen te dominant in de beleidsvorming kan zijn of worden.

Ter toelichting enkele voorbeelden die zijn ontleend aan ervaringen in Nederland tijdens de coronacrisis. Soortgelijke voorbeelden zouden eveneens met betrekking tot andere landen alsmede voor de financiële crisis kunnen worden gegeven.

Ten eerste, in ieder geval tot ver in juli 2020, werd te luchthartig omgegaan met mogelijke overdracht van het virus via vliegverkeer uit besmette gebieden. In Azië waren incidentele heroplevingen van het virus nagenoeg steeds gerelateerd aan internationale reisbewegingen.

Ten tweede, de verschillen in dodenaantallen met China en omringende Aziatische landen (maar ook met sommige meer nabij gelegen gebieden in Europa) waren zo groot, dat ze zouden hebben genoodzaakt tot continue, gedetailleerde evaluatie van het gevoerde beleid en transparante communicatie naar het publiek daarover. Toch is dat niet of nauwelijks gebeurd. Op ongeveer elk terrein – of het over aerosolen, mondkapjes, of virusverspreiding via scholen en universiteiten ging – werd het nodig geacht de wereld opnieuw uit te vinden. Omdat het virus zich deels volgtijdelijk over landen verspreidde, had men

zich deze moeite kunnen besparingen door de ervaringen in die andere landen serieus te nemen. Ten derde, beleidswijzigingen die zichtbaar tegen heug en meug van de beleidsmakers en/of een vaste deskundigengroep worden doorgevoerd (bijvoorbeeld met betrekking tot het in publieke ruimtes dragen van mondkapjes) leiden tot communicatieproblemen en ondermijnen de effectiviteit van het beleid. Hoe geloofwaardig is immers zo'n beleid als voortdurend wordt benadrukt dat er eigenlijk geen wetenschappelijke grondslag voor is, zelfs nadat het kabinet tot een wettelijke verplichting onder bepaalde omstandigheden heeft besloten. Ten vierde is opgevallen dat bij controversiële onderwerpen vele malen naar slechts Nederlandse experts werd verwezen, terwijl regelmatig andersluidende expertopinions in overvloed aanwezig waren, nationaal en internationaal. Het sprekendste voorbeeld hiervan is de discussie in ons land over mondkapjes. Op hetzelfde moment dat gerenommeerde internationale instituten en virologen stelden dat het algemeen dragen van deze kapjes 70.000 tot 100.000 doden in de VS zou kunnen schelen, werd het belang hiervan in Nederland nog gebagatelliseerd.

Kern van het bestuurlijke vraagstuk is: hoe ga je om met een (volgens sommigen) geringe waarschijnlijkheid dat berekende effecten van bepaalde maatregelen worden bereikt, maar met grote schade als je er naast zit en die maatregelen niet hebt getroffen. Eén ding moet in zo'n situatie in geen geval gebeuren: politiseren van de besluitvorming, zoals dat met betrekking tot het nut van testen en het dragen van mondkapjes door het publiek onder meer is gebeurd in Brazilië en de VS. Prudent risicomangement behoort het baken voor de besluitvorming te zijn. De Rotterdamse burgemeester, Ahmed Aboutaleb, heeft dat op 30 juli 2020, ter verdediging van het opleggen van mondkapjes in drukke wijken van zijn stad, nog eens gloedvol op de televisie uiteengezet. Hij ging aan de veilige kant zitten, omdat de "kosten" van een foute inschatting, zeker in het geval van dit virus, ook in termen van mensenlevens, heel groot zouden kunnen zijn. In zijn betoog kwam helder het verschil naar voren tussen de expert die het over waarschijnlijkheden heeft, en de bestuurder die de risico's onder ogen moet zien van een geringe waarschijnlijkheid die zich desalniettemin materialiseert. Helaas werd de verplichting tot het dragen van mondkapjes korte tijd nadien weer afgeblazen. Meerdere miljarden mensen in de rest van de wereld bleven, ondanks de stopzetting van het Rotterdamse "experiment", echter kapjes dragen.

Op dezelfde wijze als Aboutaleb reageerde de gouverneur van de Staat New York, Andrew M. Cuomo, die tijdens zijn persconferenties gedurende het hoogtepunt van de crisis in zijn staat (en vooral in de stad New York) keer op keer zei: "Elk mensenleven telt, ongeacht de leeftijd. Mondkapjes draag je uit respect voor de ander". Daarmee bedoelde hij dat misschien het dragen van een mondkapje jou slechts in beperkte mate beschermt tegen besmetting door een ander, maar dat de kans dat jijzelf de bron van een besmetting wordt hierdoor sterk vermindert. Met andere woorden, het dragen van mondkapjes wordt effectiever naarmate deze door meer mensen worden gedragen. Dit werd er bij mij, vanaf begin februari 2020, door Chinese collega's ingehamerd, die dan vervolgens ook

nog zo vriendelijk waren om mij en mijn vrouw per ommekeer van dit en ander beschermingsmateriaal te voorzien.

Bij besluitvorming in een situatie van niet-meetbare onzekerheden is een probleem dat zodra het ietwat beter lijkt te gaan, perspectivische verkleining van onderliggende, nog steeds bestaande risico's optreedt, in de samenleving maar ook bij de beslissers. Wereldwijd hebben we dat gezien toen de besmettingsgraad en dodenaantallen in juli 2020 onder controle leken en (soms te vroeg) een (te soepel) "unlocking" proces werd gestart. Te veel mensen dachten toen dat de crisis voorbij was. Op zo'n moment moeten bestuurders en politici laten zien wat ze werkelijk waard zijn en de moed hebben tegen de publieke opinie in te gaan. Het proces van voortijdige "unlocking" in de VS heeft de dramatische gevolgen laten zien van een honorering van deze perspectivische verkleining en ook de zwakheid van een gepolariseerd politiek systeem pijnlijk blootgelegd.

TOT SLOT

Voor Carel's Liber Amicorum had ik aanvankelijk een heel andere, meer juridisch getinte bijdrage willen schrijven over enkele uitspraken van het Bundesverfassungsgericht inzake het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank, omdat hierop naar mijn oordeel veel te negatief is gereageerd. Maar de actualiteit werd aan de standpuntbepaling van het Bundesverfassungsgericht (voorshands) ontnomen doordat de Duitse autoriteiten, samen met de ECB, een voor het Duitse Hooggerechtshof aanvaardbare oplossing hebben gevonden. Daarom heb ik mij op de coronacrisis gestort. Deze crisis is, ook in zijn doorwerking, nu en in komende jaren, naar alle hoeken van de samenleving zo ingrijpend dat alles gedaan moet worden om haar onder controle te houden en herhaling van een pandemie te voorkomen. De rode draad in deze bijdrage is de noodzaak van proactief handelen (vóór en tijdens de crisis), van internationale samenwerking (ook met China), en een uitermate prudent risicomangement (bij lage waarschijnlijkheid en hoog risico zeer voorzichtig handelen). Op elk van deze drie gebieden zijn verbeteringen mogelijk.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- A. Bouwers & A. Krijger, *The China Challenge. Impact of the politicised business environment on Dutch companies in China*, Leiden: Leiden Asia Centre, juli 2020.
- D.K.Chu e.a., 'Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person to person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis', *The Lancet*, Volume 395, Issue 10242, 27 juni 2020, p. 1973-1987.
- I. d'Hooghe & B. Dekker, *China's invloed op onderwijs in Nederland: een verkenning*, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, juni 2020.
- J. Laurenceson & M. Zhou, *The Australia-China science boom*, Sydney: Australia-China Relations Institute University of Technology 2020.
- N. Wellink, *Ontgelden. Monetaire crises, corona en het Chinese perspectief*, Amsterdam: De Arbeiderspers 2020.