

Lokale maatregelen

Een tweede Hammer & Dance

Red Team

27 september 2020 - Versie 1.0

The Hammer and the Dance

Op 19 maart publiceerde Tomas Pueyo het artikel “The Hammer and the Dance”¹ waarin hij de metafoor aanreikte van:

The Hammer: een korte periode met strenge contact beperkende maatregelen om het aantal actieve infecties snel omlaag te krijgen, gevolgd door

The Dance: een lange periode met slimme, verfijnde maatregelen die zo min mogelijk economische en maatschappelijke impact hebben om bij een laag aantal besmettingen de R onder de 1 te houden².

Voor The Hammer wordt het woord *lockdown* gebruikt en voor The Dance *indammen*.

De landelijke ‘intelligente lockdown’ heeft gefunctioneerd als Hammer, en bracht in juli haast lege ziekenhuizen (60 covid-patiënten op de verpleegafdeling, 17 op de intensive care) en een lage prevalentie (0,6% van de tests was positief).

Onze ‘anderhalvemetersamenleving’ fungeert als Dance, maar is onvoldoende in staat gebleken om de verspreiding van het virus binnen aanvaardbare grenzen te houden, getuige de volgende signalen (peildatum 27 september):

- Van de afgenomen tests is landelijk 6,1% positief (10x hoger dan begin juli).
- Op de verpleegafdeling liggen nu 537 covid-patiënten (9x hoger dan begin juli).
- Op de intensive care liggen nu 132 covid-patiënten (8x hoger dan eind juli).

¹ Zie artikel [‘The Hammer and the Dance’](#).

² Reproductiegetal. Staat voor het aantal nieuwe gevallen van de ziekte dat veroorzaakt wordt door één besmet individu (meer uitleg [hier](#)).

- Volgens de Duitse³ norm van indammen hebben nu 222 van de 355 Nederlandse gemeenten deze grenswaarde overschreden.

Op dit moment is in een aantal regio's de verspreiding zodanig dat van effectief indammen geen sprake meer is:

- Mensen kunnen niet meer snel getest worden⁴.
- Steeds minder vaak kan de bron worden gevonden en er is te weinig capaciteit om contacten na te bellen⁵.
- De meeste mensen met klachten gaan niet preventief in quarantaine⁶.
- Met als gevolg dat het zicht op en controle over het virus verloren gaat: het virus gaat zich vrij verspreiden door de gemeenschap.

Het reproductiegetal R ligt landelijk volgens RIVM⁷ de laatste weken tussen 1,3 en 1,4. Dat betekent dat het aantal nieuwe infecties elke 6 tot 8 dagen verdubbelt. De laatste verdubbeling van het aantal patiënten op de verpleegafdeling en de intensive care duurde 10 dagen.

In deze analyse⁸ laten we zien dat we, bij ongewijzigde groei van de verspreiding, landelijk nog maar twee weken de tijd hebben om maatregelen te nemen als we de reguliere zorg intact willen laten. Lokaal wellicht korter.

Dit levert deze twee ingrediënten:

1. Als de verspreiding met de huidige snelheid blijft groeien ($R=1.33$), dan zal binnen twee weken de R terug moeten naar onder de 1. Om van $R=1,33$ naar $R=0,8$ te komen, moet 40 procent van de infecties worden voorkomen.
2. Gerichte, verfijnde, specifieke maatregelen (op een bepaalde plek of groep) zijn op dat moment onvoldoende om snel voor een reductie van 40% te zorgen.

³ In Duitsland geldt een bovengrens van 50 besmettingen per 100.000 inwoners per week. Deze bovengrens geldt voor alle regio's. Bij overschrijding volgt een lokale lockdown.

⁴ Zie '[Tekort aan labcapaciteit leidt tot olopende wachttijden coronates](#)'.

⁵ Zie '[Meerdere GGD's beperken contactonderzoek](#)' (GGD-directeur Sjaak de Gouw, Radio 1).

⁶ Zie '[Gedragsonderzoek RIVM 6e Ronde](#)'.

⁷ Zie '[Dashboard coronavirus: Reproductiegetal](#)'.

⁸ Zie Red Team-rapport '[Minder dan twee weken de tijd](#)'.

Onzekerheid

Bij een virusverspreiding kijken we per definitie in de achteruitkijkspiegel. De gevolgen van een infectie (ziekte, positieve test, ziekenhuisopname) openbaren zich met vertraging. Bij de ene persoon duurt het een paar dagen, bij de ander een paar weken.

Deze onzekerheid werkt twee kanten op.

Het kan er beter voor staan dan we denken. We weten dat veel infecties plaatsvinden op super verspreidingsgebeurtenissen: 80 procent van de mensen besmet niemand, en 10 procent van de mensen zorgt voor 80 procent van de infecties⁹. Het zou kunnen dat we een aantal van dit soort gebeurtenissen achter de rug hebben (bijvoorbeeld introductiedagen scholen, suikerfeest) en daar nu de gevolgen van zien (sterke stijging) maar dat dit komende weken afvlakt, in afwachting van nieuwe superverspreiding of niet.

De rioolwatermetingen¹⁰ laten landelijk en op niveau van de veiligheidsregio's nog geen ernstige stijging zien. Dat is opmerkelijk, en duidt mogelijk op heel lokale besmettingshaarden die buiten deze vorm van surveillance vallen, of op een sterke onderschatting van het aantal infecties in maart en april.

Het kan er slechter voor staan dan we denken. De afgelopen twee maanden circuleerde het virus hoofdzakelijk onder jongeren. Zij hebben vaker dan ouderen slechts milde klachten en doen daarom relatief weinig beroep op de zorg. Als de verspreiding de komende tijd zich gelijkmatiger zou verspreiden over leeftijdsgroepen, dan zou de zorgvraag sneller kunnen oplopen dan de verspreiding zou doen vermoeden.

Onzekerheid beschadigt de economie. Zodra het vertrouwen van consumenten wordt geschaad dalen de uitgaven aan duurzame goederen en gaan mensen meer sparen. Producenten reageren vergelijkbaar op onzekerheid en stellen investeringen uit en zijn voorzichtig met het aannemen van personeel. Het bieden van zekerheid is daarom goed voor de economie.

⁹ Deze variatie op populatieniveau wordt aangeduid met de term 'dispersie'. Een toegankelijke introductie: ['Zingen, dansen, schreeuwen: hoe het coronavirus op hol slaat via superverspreiders'](#).

¹⁰ Zie ['Dashboard coronavirus: Rioolwatermeting'](#).

Signaalwaarden

Welke lokale maatregelen in een regio of stad passend zijn, hangt af van de situatie. Daarom is de voorzitter van de veiligheidsregio belast met de beslissing of er aanvullende maatregelen gelden in een veiligheidsregio. Ook het kabinet mag dit bepalen als de publieke gezondheid in gevaar is. De burgemeester bepaalt of er aanvullende maatregelen gelden in een gemeente.¹¹

In Nederland is nog geen duidelijkheid over de signaalwaarden die worden gehanteerd voor regionale op- of afschaling van maatregelen. Daarom ligt een impasse op de loer: het virus kan zich verspreiden terwijl een adequate regionale reactie uitblijft.

Duitsland

In Duitsland heeft de federale overheid twee signaalwaarden bepaald voor alle regio's¹²:

- De grens van **35 besmettingen per 100.000 inwoners per week** wordt gezien als alarmwaarde en vroege waarschuwing: het zicht op de verspreiding verslechtert. Een aantal regio's neemt vanaf deze waarde aanvullende maatregelen.
- De grens van **50 besmettingen per 100.000 inwoners per week** fungeert als landelijke bovengrens en is het moment waarop de handrem wordt aangetrokken.

In beide gevallen is het nemen van maatregelen niet verplicht, maar leidt het tot overleg op regionaal niveau en/of federaal niveau waarin een variabel pakket aan maatregelen wordt overwogen. Het is wel een expliciet streven om binnen iedere regio onder de genoemde signaalwaarden te blijven.

Berlijn

Aan de hand van de door de Duitse overheid afgegeven signaalwaarden, komen de meeste regio's zelf tot een meer gedetailleerde implementatie van regionale op- en afschaling. Een voorbeeld is de stad Berlijn, waar specifieke(re) stuurgetallen in gebruik zijn genomen¹³. Daar wordt gewerkt met een stoplichtsysteem met drie kleuren, groen, geel en rood. De kleur van het stoplicht wordt bepaald aan de hand van de volgende indicatoren:

- **Reproductiegetal**. Als de waarde boven de 1,1 ligt voor meer dan 3 opeenvolgende dagen geldt code geel. Als de waarde boven de 1,2 ligt voor meer dan 3 opeenvolgende dagen

¹¹ Zie '[Lokale maatregelen tegen verspreiding coronavirus](#)'.

¹² Zie '[Obergrenze überschritten - Wo neue Corona-Verschärfungen drohen](#)'.

¹³ Zie '[Corona-Prävention in Berlin – Fragen und Antworten](#)'.

geldt code rood.

- **Aantal nieuwe besmettingen per week.** Als er meer dan 20 besmettingen per 100.000 inwoners bij komen, geldt code geel. Boven de 30 besmettingen per 100.000 inwoners geldt code rood.
- **Aantal IC-bedden in gebruik.** Als meer dan 15 procent in gebruik is, geldt code geel. Als meer dan 25 procent in gebruik is, geldt code rood.

De significantie van de kleuren is als volgt: als twee van de drie indicatoren geel zijn, wordt de situatie in de veiligheidsregio besproken en worden voorbereidingen getroffen voor aangescherpte maatregelen. Als twee van de drie indicatoren rood kleuren, worden – waarschijnlijk – de voorbereide aangescherpte maatregelen getroffen. Boven de landelijke grens van 50 besmettingen per 100.000 inwoners wordt ook de federale regering bij de uitbraak betrokken.

Ierland

In Ierland is een nationaal framework in gebruik genomen dat geldt voor alle regio's. Dat is een ander model dan is geëffectueerd in Nederland, desalniettemin bevat het inspirerende elementen.

Het framework is opgedeeld in vijf alertheidsniveaus¹⁴. Ieder niveau heeft een kleurcode waarmee de oplopende urgentie wordt bekrachtigd, van lichtblauw naar dieprood. Op ieder niveau wordt voor 20 belangrijke aspecten van het dagelijks leven bepaald wat de gevolgen zijn. Zo is *vooraf* duidelijk gemaakt wat er gaat gebeuren en wanneer dat zal zijn. Het mantra: leven *met* COVID-19, aangenomen dat de ziekte niet ineens uit het straatbeeld verdwijnt.

De bepaling van het alertheidsniveau binnen een regio wordt gedaan aan de hand van diverse signaalwaarden. Deze signaalwaarden sluiten – zij het door Ierland uitgebreid met aanvullende kleurcodes – aan op wat door de Europese Commissie is voorgesteld om in Europa te gebruiken.

¹⁴ Zie '[Resilience and Recovery 2020-2021: Plan for Living with COVID-19](#)'.

Europa

Op 4 september heeft de Europese Commissie een voorstel¹⁵ aangenomen voor een meer gecoördineerde bestrijding van het coronavirus¹⁶. Onderdeel daarvan zijn gedeelde signaalwaarden, gebaseerd op de volgende parameters *per regio*:

1. Het totaal aantal nieuwe besmettingen per 100.000 inwoners in de afgelopen 14 dagen.
2. Het percentage positieve tests in de afgelopen 7 dagen.
3. Het aantal uitgevoerde tests per 100.000 inwoners in de afgelopen 7 dagen.

Op basis hiervan is een gemeenschappelijke kleurcode tot stand gekomen:

- **Groen** voor een gebied waarin signaalwaarde (1) lager is dan 25 EN signaalwaarde (2) lager is dan 3 procent.
- **Oranje** voor een gebied waarin:
 - Signaalwaarde (1) lager is dan 50 en signaalwaarde (2) groter is dan 3 procent, OF
 - Signaalwaarde (1) ligt tussen de 25 en 150 en signaalwaarde (2) ligt onder de 3 procent.
- **Rood** voor een gebied waarin:
 - Signaalwaarde (1) hoger is dan 50 EN signaalwaarde (2) groter is dan 3 procent, OF
 - Signaalwaarde (1) is hoger dan 150.
- **Grijs** als er onvoldoende informatie is om de signaalwaarden te controleren, of het aantal uitgevoerde tests, signaalwaarde (3), ligt onder de 250.

De ingebruikname van een gedeelde kleurcode én parametrisering heeft belangrijke voordelen, niet in de minste plaats voor de burger die de betekenis van een kleurcode moet kennen over de grenzen van regio en land heen.

In het vervolg van dit document nemen we de Ierse en Europese signaalwaarden en kleuren als uitgangspunt, in de wetenschap dat er wereldwijd meerdere frameworks naast elkaar bestaan.

¹⁵ Zie [‘Proposal for a Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic’](#)

¹⁶ Zie [‘Coronavirus: Commission proposes more clarity and predictability of any measures restricting free movement in the European Union’](#)

Scenario's

Het kabinet heeft de bal bij de regio's neergelegd. De situatie zoals die nu is en de mogelijke ontwikkeling in de komende weken en maanden levert hen drie opties.

1. **Erop gokken dat het meevalt.** Het nog een tijdje aankijken. Eventueel kleine (symbolische) maatregelen nemen en verder hopen dat het vanzelf beter gaat, of dat uiteindelijk toch landelijk ingrijpen noodzakelijk wordt door vastlopen van de zorg.

Impliciet verlaagt dit het gevoel van urgentie. Een deel van de samenleving zal uit toenemende onzekerheid reageren en meer voorzichtigheid in acht nemen. Voor een ander deel van de samenleving stimuleert dit juist risicovol gedrag, waartoe een campagne voor gedragsbeïnvloeding (motivatie en handhaving) gevoerd moet worden.

2. **De groei zo veel mogelijk vertragen.** Veel kleine maatregelen nemen om de groei zo veel mogelijk te beperken in afwachting van spontane verbetering of landelijke maatregelen.

Een campagne voor gedragsbeïnvloeding (motivatie en handhaving) is hier de belangrijkste steunpilaar.

3. **Terugkeren naar indammen.** Een spoedige, snelle, stevige lockdown als nieuwe Hammer, gevolgd door een nu wel succesvolle Dance.

Dit verhoogt het gevoel van urgentie onmiddellijk. Zonder duidelijk perspectief, verhoogt dit ook de bereidheid tot protest en deviantie. In een campagne voor gedragsbeïnvloeding (motivatie) moet duidelijk zijn dat het om in korte tijd terugbrengen van het aantal gevallen gaat en wordt een duidelijk doel centraal gesteld.

In het geval van (1) en (2) is er het risico dat je de ernst van de situatie onderschat, en er alsnog een lockdown nodig is, maar dan een langere, en er onnodig grote schade aan zorg, volksgezondheid en economie ontstaat.

In het geval van (3) is er het risico dat je de ernst van de situatie overschat, en eigenlijk langer de tijd zou hebben gehad om met mildere maatregelen te proberen de verspreiding te stoppen, zoals mondkapjes, ventilatie en grootschalige draagvlakcommunicatie.

Een nieuwe Hammer

Als je aanneemt dat het waarschijnlijk is dat de groei doorzet, dan is de derde optie het beste voor de zorg, volksgezondheid en economie. Hoe eerder je dit doet, hoe korter die hoeft te duren, en dus hoe kleiner de schade van de interventie is.

Het doel van deze lockdown is om in zo kort mogelijke tijd het aantal besmette mensen terug te brengen van code rood naar code oranje of lager. Het gevolg daarvan is dat:

- Iedereen met klachten weer getest kan worden en de uitslag snel krijgt bezorgd.
- Bij elke positieve test kan snel bron- en contactonderzoek uitgevoerd kan worden.
- Dat positief getesten gestimuleerd worden in quarantaine te blijven en daarin eventueel ondersteund worden.

In deze fase is een stapeling van twee soorten maatregelen noodzakelijk:

1. **Sterke reductie in aantal contacten.** We weten niet goed meer waar en hoe infecties plaatsvinden. Daarom zijn typische lockdown-maatregelen gericht op het verlagen van het aantal dagelijkse contacten tussen mensen.
2. **Verlaging van infectierisico bij noodzakelijke contacten.** Hieronder vallen de basisregels voor hygiëne, eventueel aangevuld met striktere regels rond het gebruik van mondneusmaskers en toegenomen aandacht voor ventilatie van binnenruimtes.

Ter illustratie, dit zijn de maatregelen die een regio in Ierland neemt bij code rood:

- **Sociale en familiebijeenkomsten:** geen bezoek toegestaan.
- **Bruiloften:** maximaal 6 personen bij elkaar.
- **Evenementen binnen en buiten:** verboden.
- **Sport & training:** enkel individuele training toegestaan.
- **Wedstrijden en sportevenementen:** afgelast.
- **Zwembaden, sportscholen en recreatiecentra:** dicht.
- **Kerk:** geen fysieke samenkomst, enkel online.
- **Begravenissen:** maximaal 10 personen bij elkaar.
- **Bars, café's en restaurants:** dicht, enkel afhaal- en bezorgdiensten.
- **Kroegen:** dicht, enkel afhaal- en bezorgdiensten.
- **Hotels en B&B's:** enkel open voor mensen met een essentieel beroep.
- **Winkels en diensten:** enkel essentiële retail blijft open.
- **Musea:** gesloten.

- **Kantoor:** enkel open voor mensen met een essentieel beroep.
- **Reizen:** blijf in eigen dorp/stad.
- **Openbaar vervoer:** vermijd gebruik van OV, maximale capaciteit is 25 procent.
- **Scholen en kinderopvang:** tot code oranje open, bij code rood overleg.
- **Hoger onderwijs:** online, open als fysiek onderwijs essentieel is. Bij code rood overleg.
- **Verpleeg- en verzorgingstehuizen:** bezoek opgeschort.

Het mag duidelijk zijn dat het aan alles gelegen is om de impact van een lockdown te beperken. De maatregelen grijpen immers hard in op het dagelijks leven en dienen enkel als handrem om erger te voorkomen. Een stevige zogeheten 'circuit breaker lockdown' kan kort duren, misschien is 2 tot 4 weken voldoende om het besmettingsniveau terug te brengen naar hanteerbare waarden. Afhankelijk van de ingestelde maatregelen moet hieraan worden gerekend.

Een nieuwe Dance

Als het gelukt is om terug te komen tot een aanvaardbare niveau van infecties, krijgt de regio een tweede kans om succesvol in te dammen. We wijzen hierbij op de 6 aandachtspunten die OMT, WHO en ProPublica aanreiken:¹⁷

	OMT	WHO	ProPublica
Controle. Eerst flink krimp, daarna pas versoepelen.	✓	✓	
Testen. Iedereen met klachten kan zich laten testen, het liefst meteen.	✓	✓	✓
Traceren. Bij elke besmetting contactonderzoek, en de mogelijkheid om te isoleren.	✓	✓	✓
Isoleren. Geef mensen de mogelijkheid zich van kwetsbare huisgenoten te isoleren.		✓	✓
Beschermen. Preventieve maatregelen in zorg, werk en samenleving.		✓	✓
Registreren. Centrale, volledige, real-time data.	✓		✓
Informereren. De gemeenschap is volledig opgeleid en betrokken.		✓	✓

Het aandachtspunt rond *communicatie* lijkt in Nederland een pijnpunt te zijn. Voor een succesvolle *dance* is het essentieel dat alle burgers *begrijpen* waarom de dans noodzakelijk is. Een enkele aankondiging van een nieuwe of slimme aanpak is daar onvoldoende voor, Op

¹⁷ [Alleen deze exit-strategie kan ons uit de corona-lockdown bevrijden](#)

het moment dat een overheid communiceert dan moeten de mensen weten wat dit betekent. Wat voor hun de betekenisgeving is in de boodschap. De macht bij het uitdragen van regelgeving ligt in het overbrengen van geworven kennis en hoe dat uit te dragen het vereist doorlopende contactmomenten, duidelijke omgevingscommunicatie, draagvlak-gesprekken en het bieden van een platform waar moeilijke en controversiële vragen serieus genomen worden en tegelijkertijd oplossingen uit maatschappij en maatschappelijke groeperingen kunnen worden aangedragen zodat de maatregelen ook beter gedragen kunnen worden. Kortom: een regionaal bestuur dat zich met de burgers verbonden voelt en andersom.

Voorts is het ook in deze context belangrijk dat regio's onderling gelijksoortige frameworks hanteren. In Nederland is de reis van de ene regio naar de andere snel gemaakt. Een wirwar van regels maakt het al snel lastig om aan bovengenoemde voorwaarden te voldoen.

Ons advies is een 'herstart' van de maatregelen die er nu zijn – de bezem erdoor – met als resultaat een regio-overstijgend framework dat ruimte biedt voor regiospecifieke maatregelen. Mogelijk is het voldoende dat enkele grote en vooraanstaande regio's hierin het voortouw nemen.

Het Ierse en Europese framework hebben als voordeel dat vooraf glashelder is *wanneer* er maatregelen worden getroffen en om *welke* maatregelen het gaat. Het is vervolgens aan de bevolking als geheel om het laagste alertheidsniveau te verdienen: daarin is gedrag doorslaggevend. Tevens creëert zo een overzichtelijke structuur van indicatoren en maatregelen meer mogelijkheid tot anticipatie en verwachtingenmanagement. Dit zorgt voor meer rust binnen de maatschappij en bij uitvoerende organisaties.

Merk ook op dat het Ierse en Europese framework de Hammer en de Dance met elkaar integreren: het hoogste alertheidsniveau van het framework heeft de eigenschappen die we in Nederland enkel kennen van de landelijke lockdown. Scherpe maatregelen, zonder het een lockdown – of Hammer – te noemen, die onderdeel zijn van de overgang tussen de verschillende niveaus van het framework.

Als basis voor het te installeren framework kunnen de volgende uitgangspunten worden genomen:

- 1. We gaan serieus indammen.** Succesvol indammen betekent dat je elk geval najaagt, je tolereert geen ongecontroleerde verspreiding. Je legt de signaalwaarde op het punt dat je nog volledig zicht hebt: vór voordat de ziekenhuizen vol liggen.

2. **We nemen aan dat verspreiding via aerosolen een significante rol speelt.** De draagplicht van mondneusmaskers kan worden uitgebreid¹⁸, eventueel opgenomen in het nog tot stand te komen framework voor op- en afschaling van maatregelen.
3. **We nemen aan dat verspreiding via kinderen een significante rol speelt.** Kinderen ook testen. Eventueel minder invasieve sneltests inzetten.¹⁹
4. **We nemen aan dat asymptomatische verspreiding een significante rol speelt.** Inzetten op sneltests voor toegang tot plaatsen waar veel mensen bij elkaar zijn.

We zijn beschikbaar voor toelichting en ondersteuning bij de vervolgstappen die gezet moeten worden.

Tot slot

Een nieuwe Dance en een nieuwe Hammer zijn alleen levensvatbaar als ze vergezeld worden door buitengewone aandacht voor communicatie, draagvlak en gedrag.

In dit rapport hebben we deze thema's slechts kort aangestipt. We onderzoeken of het haalbaar is om hierover een volledig rapport uit te brengen dat recht doet aan de omvang en het belang van deze thema's.

We zijn beschikbaar voor toelichting en ondersteuning bij de vervolgstappen die gezet moeten worden.

¹⁸ Zie ['Face coverings during COVID-19'](#).

¹⁹ Zie ook het Red Team-rapport ['Veilige heropening van scholen'](#)