

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Verhalenbundel

Leven in de curve – Verhalen van binnenuit

*Ervaringen en lessen opgedaan tijdens de eerste fase van de
coronacrisis (januari 2020 – juli 2020)*

Deze bundel met verhalen over ervaringen vanuit het intern ambtelijk perspectief vormt onderdeel van een bredere verzameling documenten, waaronder een uitgebreide feitenreconstructie, een media-overzicht en een overkoepelend essay. De bundel is samengesteld op basis van de vele gesprekken die zijn gevoerd gedurende het onderzoek als basis voor reflectie ten behoeve van betekenisgeving aan ervaringen van medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Dr. Jorren Scherpenisse

Prof. Dr. Mark van Twist

Dr. Wiljan Hendriks

Petra Ophoff MSc

Drs. Nancy Chin-A-Fat

Prof. dr. Martijn van der Steen

Ilsa de Jong MSc

Inhoud

Introductie: belevenissen van binnenuit belicht.....	4
Deel I: Vroege fase, onduidelijkheid en onzekerheid, organisatorisch opstarten.....	6
Verhaal 1: Better safe than sorry.....	7
Verhaal 2: Het briefje van Bruins.....	9
Verhaal 3: De figuur van de minister.....	10
Verhaal 4: De praktijk van dubbelen.....	11
Verhaal 5: De zwakste schakel.....	12
Verhaal 6: Een steile leercurve: ademnood.....	14
Deel II: Operaties vormgeven, competenties ontwikkelen, lerend improviseren.....	16
Verhaal 7: Doe maar het dubbele.....	17
Verhaal 8: Wie is hier de baas?.....	19
Verhaal 9: Een schimmige markt.....	21
Verhaal 10: Een Duitse redding.....	23
Verhaal 11: De verleidelijkheid van de regie.....	24
Deel III: Omgaan met experts, betrokkenheid van het veld, politieke druk.....	26
Verhaal 12: Onder de radar.....	27
Verhaal 13: De uitdaging van versoepeling.....	28
Verhaal 14: Druk vanuit de Kamer.....	30
Deel IV: Maatschappelijke onvrede, beeldvorming, keerzijdes van keuzes.....	31
Verhaal 15: Hamsteren!.....	32
Verhaal 16: Nuttig in geval van nood?.....	34
Verhaal 17: De appathon: een succesvolle mislukking.....	36
Verhaal 18: #Ikdoenietmeermee.....	38
Deel V: Vooruit kijken, starten met afbouwen, oordelen achteraf.....	40
Verhaal 19: Omgaan met het onbekende.....	41
Verhaal 20: Hete adem in de nek.....	43
Slotbeschouwing: dilemma's, dynamieken en copingstrategieën.....	45

Introductie: belevenissen van binnenuit belicht

Het vertellen van verhalen is een belangrijke bron van leren. Verhalen gaan over unieke situaties, die nooit meer precies hetzelfde zo voorkomen. Maar daarmee komen ze wel het dichtst bij de complexiteit van de praktijk, en alle facetten daarvan. Dat maakt ze een belangrijk middel om reflectie te organiseren, om het leren van de ene situatie/persoon naar de volgende situatie/persoon mogelijk te maken.

Over de coronacrisis in het bijzonder valt veel te leren. De coronacrisis is een bijzondere, spannende en onzekere tijd, ook voor ambtenaren op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het is een tijd die ambtenaren uitdaagt vanwege de nieuwe vraagstukken, het hoge tempo, de onzekerheid en de ongekende druk op het dagelijkse werk.

Door middel van verhalen maken we in deze bundel met belevenissen van binnenuit zichtbaar hoe corona het werk van deze ambtenaren beïnvloedde, voorbij het beeld van beslissingen, persconferenties en politieke debatten dat we doorgaans op de voorgrond zien. Daarachter gaat een wereld schuil van ambtelijke dilemma's, gedurfd keuzes en soms bizarre gebeurtenissen. Juist die achterkant van bestuur en beleid maken we hier door middel van verhalen zichtbaar. Niet om hierover te oordelen, maar om inzichtelijk te maken hoe die worden beleefd en om tot lessen te komen.

De verhalen gaan over de periode van de eerste golf inclusief de aanloop daar naartoe en de nasleep ervan. Daarmee gaan ze over de geschiedenis, over dat wat is geweest. Dat betekent echter niet dat deze bundel een vorm van objectieve geschiedschrijving is. Een verhaal over ervaringen is, in tegenstelling tot een reconstructie, immers geen feitelijke en complete weergave van de gebeurtenissen. In zekere zin zijn deze verhalen juist géén geschiedenis; het zijn de verhalen die zijn overgebleven uit die tijd en die met een reden juist nu nog bij de medewerkers op het netvlies staan en verteld worden. De waarde van onze verhalen ligt dan ook niet zozeer in de volledigheid of de precisie van de beschrijving, maar in de betekenis die erdoor wordt toegekend aan gebeurtenissen en ervaringen, en de inzichten die ze bevatten voor de toekomst.

Dat maken we hier overigens niet te groot. De charme van een verhaal is immers juist de eenvoud en het unieke karakter ervan. In deze bundel staan geen grote vergezichten en algemene conclusies. Het gaat hier om kleine verhalen, om 'petit histoires', die niet meer (maar ook niet minder!) zijn dan wat medewerkers naar hun eigen beleving hebben meegemaakt en wat ze heeft geraakt. Het opschrijven van die verhalen doen we deels om de verhalen van VWS vast te leggen. Voor henzelf, en voor anderen. Maar we doen het ook omdat de verhalen tot inzichten kunnen leiden die kunnen voortleven en anderen inspireren.

Dat doen we op een manier waarbij de ervaringen van onze respondenten centraal staan, zonder die ervaringen meteen letterlijk te presenteren als het verhaal van één ambtenaar. De medewerkers van het ministerie die wij hebben gesproken herkennen zich in deze verhalen, zonder zichzelf meteen ook erin te herkennen. De verhalenbundel laat zien hoe medewerkers hun werk hebben beleefd en geeft inzicht hun dilemma's en ervaringen. Op deze manier helpen we met het geven van betekenis aan wat er is gebeurd en hoe medewerkers dat hebben ervaren.

Daarnaast is de bundel bedoeld voor de lezer om eigen verhalen te duiden en van betekenis te voorzien. Ieder verhaal kan herkenningspunten bevatten voor ambtenaren die met vergelijkbare situaties of dilemma's te maken hebben. Het lezen van deze bundel kan dan helpen bij het scherper zien van de eigen situatie en het zoeken naar handelingsrepertoire. Zodoende beogen wij met de verhalen ook aan te zetten tot reflectie op basis van weer andere vertellingen van binnenuit.

Deze verhalenbundel maakt onderdeel uit van een bredere verzameling producten, namelijk een feitenreconstructie, een media-overzicht en een overkoepelend essay. Het is opgesteld als basis voor

reflectie ten behoeve van betekenisgeving aan ervaringen van medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De bundel is tot stand gekomen op basis van vele ontmoetingen met ambtenaren van het ministerie van VWS die betrokken zijn en waren bij de aanpak van corona. Zij kwamen plots terecht in een nieuwe situatie, een nieuwe rol en vaak ook met andere gesprekspartners en lijnen om te bewandelen. In de zomer van 2020, tussen de eerste en tweede golf in, voerden wij met hen ruim zestig gesprekken om terug te kijken, te reflecteren, en de meest bijzondere verhalen te verzamelen. Een greep uit de vele verhalen uit deze interviews is hier in bewerkte vorm opgenomen.

Dat doen we steeds in twee stappen. Eerst vertellen wij het verhaal vanuit het perspectief van de ambtenaar, dus van binnenuit. Vervolgens volgt bij ieder verhaal een korte duiding, waarin we vanuit bestuurskundig perspectief lessen halen uit de casus. Het verhaal en de duiding vormen beide (samen) een betekenisvolle basis voor reflectie. We sluiten deze bundel af met een slotbeschouwing.

Deel I: Vroege fase, onduidelijkheid en onzekerheid, organisatorisch opstarten

Verhaal 1: Better safe than sorry

Terwijl ik het vliegtuig instap, kijk ik nog even op mijn telefoon. Weer een kort berichtje over dat onbekende virus in Wuhan. In China. Ik had van 'Wuhan' nog nooit gehoord, maar die naam blijft die dagen steeds in mijn gedachten hangen. Het knaagt aan me. "Het zou me niet verbazen als ik de komende tijd heel veel met dit Wuhan-virus bezig zal zijn," zeg ik tegen mezelf. Omdat we bijna vertrekken zet ik mijn telefoon op vliegtuigmodus. Nu even niet, denk ik. Dan hoor ik ineens de staatssecretaris naast me; "Virus?", de staatssecretaris, die naast me zit, denkt dat ik het tegen hem heb. Hij kijkt me vragend aan. Betrapt schud ik mijn hoofd: "Het is vast niets. Indrukwekkende herdenking was het, hè?" We schakelen over op de napraat van de herdenking. En wat kan er op dit moment ook belangrijker zijn dan dat?

Samen met onder andere de koning en de staatssecretaris ben ik onderweg naar huis na het bijwonen van de holocaustherdenking bij het Yad Vashem-monument in Jerusalem. Dat was zo indrukwekkend. Maar in mijn achterhoofd blijf ik die berichten over dat onbekende virus houden. Onbewust verdringen ze de herdenking naar de achtergrond. Ik kan mijn gedachten er niet van af houden. Wat zegt de WHO? China lijkt rigoureuze maatregelen te nemen. Wat doen ze precies en waarom? Wat weten zij er al van? Stel dat wij er ook mee te maken krijgen, zijn we dan goed voorbereid? Ik neem me voor om morgen als ik terug op het ministerie ben eens goed te luisteren naar mijn team.

De volgende ochtend is het zover. Mijn crisisteam praat me bij. Wat vooral duidelijk wordt, is hoe weinig we weten. We hebben meer vragen dan antwoorden. We besluiten de crisisstructuur te activeren. Het is een nieuw virus en daardoor weet je per definitie niet waar je je op voorbereid; daarom kunnen we beter iets te vroeg de crisisstructuur inschakelen en dan weer afschalen als het niet nodig blijkt te zijn.

Terwijl wij de procedures voor de crisisstructuur in werking zetten, komt een advies van het OMT binnen. Volgens de leden van dit team moeten we het virus tot A-ziekte verklaren. Omdat het vandaag vrijdag is, vergadert de ministerraad. Snel bereiden we het besluit voor en geven we het mee aan onze minister die het – met goedkeuring van de minister-president – tijdens de lunch toelicht. Zonder verdere vragen besluit de ministerraad het advies te volgen. Nu heeft onze minister van Medische Zorg volgens de Wet Publieke Gezondheid meer bevoegdheden, zoals het geven van aanwijzingen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. Of we er gebruik van zullen maken weet ik niet, maar met een zucht van verlichting ga ik het weekend in: better safe than sorry!

Duiding

Hoewel gevoel niet altijd een goede raadgever is, is het soms het enige wat je hebt als kennis nog niet voor handen is, of tekortschiet. Maar zoals bovenstaand verhaal duidelijk maakt, is het nog niet zo makkelijk om je gevoel vervolgens te volgen. Want hoe besluit je wanneer het stemmetje in je hoofd sterk genoeg is?

Belangrijker nog is het inzicht dat je met een nieuw virus per definitie niet weet waar je je op voorbereidt. Draaiboeken en protocollen komen tot stand op basis van lessen uit het verleden, aangevuld met state-of-art kennis en kunde, maar zij bereiden je daarmee per definitie voornamelijk voor op de vorige crisis en niet de huidige. Dus hoewel 'better safe than sorry' hier de keuze is geweest, is 'safe' altijd betrekkelijk, zoals de weken die volgen op deze belevenis glashard duidelijk zullen maken.

Verhaal 2: Het briefje van Bruins

Vol spanning was het wachten op het nieuws van het RIVM: zou er straks een eerste besmetting met het coronavirus in Nederland zijn? Het was al avond en we zaten met een paar mensen bij de directie Communicatie. Minister Bruins was ondertussen live bij een televisie-uitzending. We wisten dat dit een kritiek moment was: als de patiënt inderdaad corona blijkt te hebben, dan weet je dat alle ballen gaan rollen. De kans was namelijk heel reëel dat er sprake was van een eerste besmetting. De eerste test bleek al positief. Het was nu alleen nog wachten op de uitslag van de validatietest. We bespraken daarom alvast mogelijke strategieën: hoe moeten we het bekend maken? Wat kunnen we? Wat weten we? Wat wordt onze communicatie-strategie?

Ons uitgangspunt was in ieder geval dat we het zo snel mogelijk bekend moesten maken. We wilden zorgvuldig zijn maar informatie die we zelf in handen hadden in ieder geval niet achterhouden, anders zouden mensen maar denken dat je dat bewust doet. We besloten daarom om de minister direct tijdens de live-uitzending te informeren via het briefje. Het moment dat de minister het briefje in zijn hand gedrukt kreeg, was dus ook echt het eerste moment waarop wij als ministerie wisten dat de eerste patiënt met het coronavirus in Nederland bevestigd was.

Toch dachten veel mensen nog dat het allemaal in scène was gezet. Dat we als ministerie al veel langer wisten dat er besmettingen in Nederland waren. Dat we informatie bewust zouden achterhouden. Je kan het in die zin nooit goed doen. En natuurlijk kan je commentaar hebben op de manier waarop we het bekend hebben gemaakt. Maar je neemt op dat moment een besluit op basis van de informatie die je hebt, en vanuit het idee zorgvuldig maar vooral ook zo open mogelijk te zijn kwamen wij met het briefje van Bruins.

Duiding

Het briefje van Bruins is één van de eerste belangrijke communicatiemomenten van de coronacrisis. Gedurende de crisis blijkt communicatie richting het Nederlandse volk essentieel te zijn. De crisiscommunicatie van het ministerie wordt dan ook steeds professioneler: communicatieboodschappen worden getoetst bij panels, persconferenties worden bijgeschaafd en de toespraken van de minister-president worden heel bewust ingezet.

Maar dit vroege moment met minister Bruins live op televisie, was juist niet vooraf bedacht. De testuitslag was gewoon nog niet voorhanden. Er was vooraf weliswaar besproken hoe de minister zou kunnen reageren op het moment dat deze situatie zich zou voordoen, maar dat dit tijdens de uitzending gebeurde was voor iedereen een verrassing. In die zin was het een 'echt' moment, en wellicht dat juist daarom veel mensen er meer achter zochten.

Het laat in ieder geval al zien dat tijdigheid belangrijk is maar zorgvuldigheid ook, al was het maar om aan de ene kant niet het verwijt te krijgen informatie achter te houden en aan de andere kant de wens om communicatiefouten bij de improvisatie die onvermijdelijk is 'live op televisie' zo mogelijk te vermijden.

Verhaal 3: De figuur van de minister

Na een lange dag zit ik in de auto naar huis. Ik hoor mijn telefoon overgaan en zie dat mijn moeder belt. "Ha, mam, hoe is het?" Mijn moeder vraagt of ik voor de televisie zit. Ik hoor direct aan haar stem dat er wat aan de hand is. Ze zegt: "Je minister is in elkaar gezakt!" Ik schrik, wat is er gebeurd?

In de auto bel ik eerst de andere minister die betrokken is bij de aanpak van COVID-19 en daarna meteen met de ambtenaren die bij het debat aanwezig zijn. Ik keer om. Aangekomen bij de Tweede Kamer probeer ik binnen te komen, maar ze laten me niet binnen, want ik ben niet aangemeld in het systeem. Ik bel de griffier en vraag of ze mij binnen wil laten. Gelukkig, dat kan. Enkele minuten later spoed ik me naar de minister.

Ik schrik, ik voel me verantwoordelijk voor de conditie van mijn mensen, inclusief mijn bewindspersonen. Ik probeer me te herinneren of me de afgelopen dagen iets is opgevallen. Soms vond ik hem er slecht uitzien, maar soms ook niet. Het is voor mij echt een schok dat dit is gebeurd. Terwijl we naar onze auto's lopen hoor ik pers tegen elkaar zeggen: "Ik heb mooie plaatjes van een vermoeide minister." Ik loop geïrriteerd naar mijn auto en rijd achter de minister aan naar zijn huis. Daar aangekomen bel ik direct de huisarts. Hij vraagt om het BSN-nummer van de minister. De minister kent dit nummer uit zijn hoofd. Dat stelt me enigszins gerust.

De volgende dag moeten we gewoon weer aan de slag. We moeten door. Ik merk dat er verdriet heerst, niet alleen bij mij maar ook bij veel collega's. We maken ons zorgen om Bruno. En er is ook een gevoel van falen; we hebben hem laten vallen, in ieder geval hebben we hem niet kunnen behoeden of overeind kunnen houden. Tegelijkertijd is er voor die gevoelens óók al geen tijd. We zitten middenin een van de grootste crises die ons land ooit heeft gekend. Een paar dagen later al is de minister daarom vervangen.

De nieuwe verantwoordelijk minister brengt een andere energie, leest zich tijdens een weekend helemaal in en staat er die maandag alsof het nooit anders is geweest. Dit helpt enorm en maakt dat we gewoon door kunnen. Gek genoeg voelt dat dan weer als goed nieuws in een hele nare tijd.

Duiding

Het wegvallen van minister Bruins vormt een van de meest besproken momenten tijdens de eerste golf van de coronacrisis. Niet alleen beheerst de gebeurtenis dagenlang de kranten en gesprekken in de Nederlandse huiskamers, het heeft natuurlijk ook grote invloed op de ambtelijke organisatie. Als ambtenaar sta je de minister bij in allerlei situaties. Hoewel deze relatie in eerste instantie institutioneel vorm krijgt en gevormd wordt binnen de kaders van politiek primaat en ambtelijke loyaliteit, ontwikkelt zich natuurlijk ook een persoonlijke band. Het ministerschap is een ambt, maar de minister is ook een mens. Ten tijde van een crisis roept juist dat gegeven ook indringende vragen over wat precies je rol en verantwoordelijkheid is, en waar de grenzen daarvan liggen. Dichterbij en dieperliggend nog is er bovendien ook altijd die persoonlijke vraag: heb ik hier schuld aan en had ik het kunnen voorkomen? Veel tijd om hierover na te denken is er niet. Een nieuwe minister gaat aan de slag, vol daadkracht en nieuwe energie, en het werk gaat gewoon weer door.

Verhaal 4: De praktijk van dubbelen

Een nieuwe baan; een nieuwe uitdaging. Dat is voor iedereen spannend, maar als je je binnen het eerste half jaar dan ook nog ineens in het oog van de coronastorm bevindt tijdens de grootste crisis die ons land heeft gekend sinds de Tweede Wereldoorlog, dan is het toch nét een beetje spannender. Toch is dit terwijl ik mijn vertrekkend DG waarneem voor mij ineens de realiteit. Van de één op de andere dag werk ik 16 uur per dag; ik draai een extra week in een week. Gelukkig doet mijn partner het thuisonderwijs van de kinderen, want voor mijn gezin heb ik nu echt geen tijd.

Hoe moet ik dit doen? Het lukt wel, maar ik voel me natuurlijk nog niet helemaal comfortabel in mijn nieuwe functie. Daar waar anderen in ieder geval het voordeel hebben dat ze de materie goed kennen, zijn voor mij én het beleidsonderwerp, én het netwerk, én de organisatie volslagen nieuw. Tussen al het rennen door stond ik vanmorgen even stil voor de spiegel. Net als iedereen zie ik er moe uit. Ik wil het graag goed doen, maar doe ik het wel goed genoeg? Ik zie chaos om me heen, maar komt dat door mij? Kan ik daar iets aan doen? En hoe dan? Niemand die mij dat kan zeggen, want iedereen is druk met de crisis en met zichzelf om het hoofd boven water te houden.

Intern worden steeds meer mensen 'gedubbeld'. Dat wil zeggen dat er een extra persoon wordt aangesteld voor dezelfde functie, zodat je het werk kunt verdelen. Veel functies zijn namelijk onmogelijk geworden: collega's moeten soms meerdere vergaderingen op dezelfde tijd bijwonen. Ook ik vraag om een dubbel. Natuurlijk omdat dit rust geeft, maar vooral omdat ik 'goed' nu niet goed genoeg vind. Dit werk moet 'uitstekend' gebeuren! Ik kan daarom maar één persoon als 'dubbel' bedenken: mijn voorganger moet terugkomen.

Duiding

De crisisbestrijding ging in de eerste fase voor veel ambtenaren gepaard met grote persoonlijke onzekerheden. Zeker voor de mensen die slechts korte tijd werkzaam waren in een nieuwe functie, was deze crisis zonder precedent niet alleen een confrontatie met nieuwe werkzaamheden, maar ook een confrontatie met zichzelf. Vaak lag de uitdaging niet alleen in het voor elkaar krijgen van concrete taken, maar vooral ook in het herkennen en erkennen van de eigen grenzen, om vervolgens het lef te hebben om over de eigen schaduw heen te durven stappen.

Zowel voor het dubbel bezetten van cruciale functies, als voor het versterken van de crisisorganisatie, werden de beste mensen aangetrokken en geleend van andere afdelingen en departementen. Vaak waren dit mensen die elkaar al kenden en vertrouwden, zodat inwerken en gewend raken aan elkaar tot een minimum beperkt kon worden: persoonlijke netwerken – ieders 'kaartenbak' – bleek cruciaal.

De consequentie van de uitleen van talent was echter wel dat de andere afdelingen en departementen hun 'toppers' terug wilden, zodra hun gewone leven weer op gang kwam en het reguliere werk hervat moest worden. Wellicht begrijpelijk, maar de crisis was na die eerste fase echter nog lang niet voorbij.

Verhaal 5: De zwakste schakel

Eén van de eerste vragen die in maart op tafel kwam was hoeveel testcapaciteit we nu precies hebben in Nederland. Maar niemand weet waar welke machines staan of hoeveel uur die kunnen draaien. Labs gaan over hun eigen voorraden en hebben hun eigen plannings. Aan wie ik het ook vroeg, ik kreeg geen antwoord op die 'simpele' vraag. Dus toen zijn we ze maar gaan bellen. Allemaal. Dat zijn er ruim 40, hè (en inmiddels veel meer)? Met een speciaal ingeschakeld belteam belden we ze één voor één. Hoeveel heb je beschikbaar?

En wat blijkt dan? Het is écht overal anders. De complexiteit is enorm. Labs gebruiken bijvoorbeeld dezelfde machines, maar de capaciteit die ze daarmee genereren loopt enorm uiteen. Dat hangt namelijk af van openingstijden, personeel, processen, andere werkzaamheden. En dan zijn er weer labs die andere machines gebruiken, waar andere vloeistoffen voor nodig zijn. Dus je kunt het ook niet zomaar bij elkaar optellen of samenvoegen. Het is overal anders. Het is geen optelsom.

Het heeft echt een tijd geduurd voor we zicht hadden op zowel de vraag als de huidige capaciteit. Laat staan op het niveau waar we naartoe konden opschalen. Voor die labs was onze vraag ook niet makkelijk: hoeveel capaciteit heb je nu, en tot hoever kan je opschalen? Ik sprak regelmatig partijen die die informatie eigenlijk ook helemaal niet wilden geven. Het ministerie gaat daar toch niet over?

Het is ongelooflijk hoeveel verschillende elementen er allemaal nodig zijn voor de tests. Het gaat om testkits, om wattenstaafjes, swabs, vloeistoffen, machines, buisjes... Voor al die onderdelen zijn er dan ook nog verschillende soorten, en verschillende leveranciers. En dan hebben we het nog niet eens over personeel dat de tests uitvoert, de logistiek, labpersoneel, ICT-systemen, noem maar op. Het veld is zo gefragmenteerd. En net als je denkt dat je het probleem met testmaterialen hebt opgelost, blijkt dat er helemaal niet genoeg mensen zijn om al die tests af te nemen. Naast de analysecapaciteit is dus ook de afnamecapaciteit bij de GGD'en een heel belangrijke factor.

Het is gewoon een kwestie van de zwakste schakel. Er zijn zoveel verschillende aspecten die cruciaal zijn om de testcapaciteit te kunnen opschalen. Als er één schakel niet op orde is, loopt de hele keten vast. Zo simpel is het. Of eigenlijk, daarom is het dus helemaal niet simpel, maar super complex. En zo kan het dus ook gebeuren dat op de ene dag een vertegenwoordiger van een lab in een talkshow verkondigt dat hij overcapaciteit heeft en niet genoeg benut wordt, terwijl een dag later een vertegenwoordiger van een ander lab aangeeft de stroom aan tests maar temauwernood aan te kunnen en nog maar voor twee dagen voorraden te hebben. En dan kijkt iedereen naar VWS: hoe kan het dat het niet 'gewoon' op orde is? Maar je kan vanuit VWS de stroom gewoon niet zomaar van het ene naar het andere lab verleggen, als ze met verschillende apparatuur werken. Tja, dan zit ik wel met kromme tenen als ik naar zo'n talkshow kijk, ja.

Duiding

Testen, testen, testen. Het is een cruciaal onderdeel van de corona-aanpak. Gedurende de eerste maanden van de aanpak klinkt er steeds meer en luider kritiek op het testbeleid en de beschikbare capaciteit. Op vele plekken wordt geïrriteerd gereageerd op het achterblijven van het aanbod bij de vraag naar testen, en wordt luidkeels verkondigd dat we 'gewoon meer moeten testen'. Testen. Dat klinkt als één activiteit. Maar al snel komt men er bij VWS achter dat er onwaarschijnlijk veel verschillende partijen betrokken zijn bij die activiteit, en dat er ongelooflijk veel verschillende materialen voor nodig zijn.

Het veld dat zich hiermee bezig houdt, is sterk gefragmenteerd. De minister heeft geen zeggenschap over laboratoria, en over producenten van materialen of de GGD'en die gevraagd worden tests af te

nemen evenmin. Bovendien bestaat het testen ook nog eens uit tal van verschillende handelingen, en voor iedere stap zijn weer andere materialen nodig en moeten processen worden ingericht. Voor het ministerie van VWS is het dan ook ingewikkeld om in te grijpen in het veld en sturing te geven aan opschaling van de testcapaciteit.

En daar komt een tweede spanning bij: om het testbeleid te kunnen verruimen, moet de testcapaciteit daartoe zijn uitgerust. Maar internationale leveranciers kiezen, gezien het beperkte testbeleid van Nederland, eerder voor toewijzen van leveringen aan andere landen waar op dat moment al wel massaal wordt getest. Bovendien is het niet alleen ingewikkeld om de voorraden, het verbruik en de daarmee samenhangende capaciteit en toeleveranties in beeld te brengen, ook het definiëren van het gebruik van testen en inschatting van de vraag naar tests (gegeven het beleid) blijkt zeer lastig. Wie test je wel, en wie niet? Wel of niet asymptomatisch testen? De verschillende afwegingen leiden uiteindelijk op basis van berekeningen en schattingen tot een bepaalde inschatting van wat de vraag naar tests in de zomer en in de winter zal zijn, maar in de praktijk blijkt de behoefte steeds weer groter te zijn, waardoor weer nieuwe tekorten ontstaan.

Het verhaal maakt duidelijk hoe moeilijk het is om sturing te geven aan een gehele keten van processen, waarbij het steeds de vraag is welke van alle schakels de zwakste is. Zeker wanneer er niemand is die voor het geheel verantwoordelijk is en over alle schakels bevoegdheden heeft. Dan betekent de 'regierol' van VWS ook niet 'simpelweg' het nemen van de leiding of de baas spelen, maar het tonen van leiderschap en coördineren, door partijen bij elkaar te brengen rond een gedeelde maatschappelijke opdracht – terwijl bij die partijen natuurlijk ook commerciële belangen en concurrentieoverwegingen spelen. Het is dus een kwestie van polderen, terwijl crisismanagement een heldere hiërarchische structuur vereist. Bovendien had VWS tot deze crisis zich aandiende geen enkele betrokkenheid bij het organiseren van testcapaciteit. En ook draaiboeken voor pandemieën voorzagen niet in het massaal testen als instrument. Wie denkt 'we moeten het gewoon regelen, en wel nu', heeft weinig begrip voor de complexiteit die in de praktijk speelt, en zo ontstaat al snel een blame-game wanneer ergens tekorten zijn of capaciteit mogelijk onbenut blijft.

Verhaal 6: Een steile leercurve: ademnood

“Kijk! Dit is hem dan: het laatst aangeschafte beademingsapparaat!” Verwonderd kijk ik naar de enorme stofzuiger in onze gang van het ministerie waar mijn collega naar wijst. Dan realiseer ik me dat ze een grapje maakt en barsten we samen in lachen uit. Soms helpt flauwe humor om de ernst van de situatie even te vergeten. Maar in humor schuilt ook altijd een kern van waarheid. Ondanks dat ons team in Nederland een tekort aan beademingsapparatuur heeft voorkomen, hebben we zelf nog nooit een beademingsapparaat in het echt gezien.

De crisis begint voor mij pas echt rond half maart. Ik weet helemaal niets van beademingsapparaten. De inkoop van medische apparatuur is aan ziekenhuizen zelf. Maar vanaf maart komen er heel zorgwekkende signalen binnen bij onze directie Curatieve Zorg (CZ). De internationale markt is veranderd in het wilde westen, want de hele westerse wereld is al sinds eind 2019 aan het bestellen. Ziekenhuizen zijn wanhopig, ze komen er niet meer tussen en vragen ons uitdrukkelijk om hulp. Moeten wij dit centraal gaan regelen? Mijn manager stuurt mij op pad om te kijken bij onze collega's van de directie Geneesmiddelen en Medische Technologie (GMT) en te vragen hoe het er voor staat. Die zijn dan al vol aan het werk met de voorraden mondkapjes. Tijd om lang na te denken is er niet. De volgende dag nemen wij een besluit: wij gaan dit doen! Achteraf zullen we zeggen dat we echt geen idee hadden aan wat voor bizarre taak we begonnen.

We weten dat we eigenlijk niets weten. Dus waar begin je dan? We brengen de vraag- en de aanbodkant van deze moeilijke markt bij elkaar. Het lukt met hulp van de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) om binnen een dag een expertpanel te vormen. Zij zullen ons daarna wekenlang adviseren over de ingewikkelde apparatuur. Welke aanbieding is een goed apparaat, en welke niet? Iedere avond bellen we met dit groepje van zeven intensivisten, fysici, en medisch technologen. Zij worden letterlijk het kompas waarop wij sturen.

We zijn 24/7 aan het werk. We krijgen écht de smaak te pakken. We weten steeds beter waar we op moeten letten en waar zo'n apparaat aan moet voldoen. Maar we onderkennen ook de pijnlijke realiteit dat we niet de luxe hebben om alleen voor A-kwaliteit te gaan. Die zijn er gewoon niet. En soms zijn er andere apparaten die je normaal niet zou bestellen, maar nu toch misschien maar wel. Dat is de realiteit waarin we verkeren en waarmee we het moeten doen. En dat doen we dus ook. Dat roept wel spanning op. Zo verschijnt in de media al snel het bericht dat we 'slechte apparaten' inkopen. En dat we niet weten waar we mee bezig zijn en dat ziekenhuizen niks met onze spullen kunnen. Dat is echt onzin! Wij weten dat ziekenhuizen er blij mee zijn en dat ze mensenlevens redden.

Al heel snel voelen we steeds beter aan of een aanbieding deugt. Er zijn zoveel mensen die aan deze crisis even snel geld willen verdienen. Zo is er een man die ons stalkt en zegt "ik heb een goed apparaat en als je dat niet koopt en er gaan mensen dood, dan komt dat door jou!" Of we krijgen berichten over het zoveelste pakhuis in China, dat toch niet blijkt te bestaan als onze ambassademedewerker het wil bezoeken.

Al vrij snel in de crisis realiseer ik me dat het goedkomt. De minister maakt zich op dat moment nog steeds grote zorgen, maar mijn gevoel kantelt dan al. De piek op de IC's stagneert en ik weet dat een betrouwbare leverancier heel snel apparaten gaat leveren. We gaan het halen, denk ik. Ik ben er zo trots op dat we dit met het team hebben geflikt. Het was voor ons een nieuwe wereld, maar we hebben het gedaan.

Tijd om hier lang bij stil te staan hebben we niet. Nu zitten we in een omgekeerde wereld, waarin we nabestellingen moeten afbestellen en moeten dealen met vervelende leveranciers die hun afspraken niet zijn nagekomen. En met partijen die ons bij nacht en ontij bellen, omdat ze vinden dat ze recht hebben op hun deal. Misschien moeten we onszelf later nog maar eens op een uitje trakteren,

bijvoorbeeld naar de opslagloods om eens te kijken hoe zo'n beademingsapparaat er in het echt uitziet.

Duiding

Hoewel 'verantwoordelijkheid nemen' en 'bijspringen' heroïsch mag klinken, draait het in de praktijk vooral om keihard werken vanuit bescheiden pretenties over wat er al bekend is en over wat er in korte tijd te bereiken valt. Zeker als het gaat om een nieuwe en onbekende taak, zoals de aanschaf van hoog complexe medische apparatuur, is het onderkennen van eigen beperkingen en het vaststellen wat je allemaal niet weet of kan cruciaal om snel de juiste expertise te vinden en ondersteuning te organiseren. Er is vooral sprake van een hele steile leercurve maar wie dacht nu echt dat leren alleen maar leuk is?

Het verhaal maakt duidelijk hoe directe collega's elkaar door moeilijke tijden heen slepen. Enige luchtigheid via gepaste, en soms ook minder gepaste, grappen is wel nodig als de druk op de ketel hoog oploopt. Samen hollen, samen leren en samen presteren kan alleen als er ook af en toe wordt gelachen. Tegelijk gaat er bijvoorbeeld achter de flauwe grap met de stofzuiger die als beademingsapparaat wordt aangewezen ook een ongemakkelijk besef schuil: je gaat er wel ineens over, maar wat weet je er nu eigenlijk echt van?

**Deel II: Operaties vormgeven,
competenties ontwikkelen, lerend
improviseren**

Verhaal 7: Doe maar het dubbele

Het is een bijzonder exemplaar! Een collector's item dat midden op de kast in mijn werkkamer prijkt: een jeneverfles gevuld met handen alcohol. Vol trots heb ik hem daar gezet, want zo voel ik me ook echt: trots op mijn ambtenaren die dit voor elkaar hebben gekregen en op het bedrijf dat dit heeft mogelijk gemaakt. En nee, dan bedoel ik niet dat zij eigenhandig die fles hebben gevuld, maar dan bedoel ik datgene wat die fles symboliseert: ambtelijke creativiteit en een overheid die samen met het bedrijfsleven een prestatie van formaat levert.

Dag en nacht zijn we in touw tijdens de vroege fase van de crisis, maar net als bij de mondkmaskers is de markt voor handen alcohol in die tijd een complete chaos. In normale tijden is het een peulenschil om te verkrijgen, maar nu is het spul gewoon niet aan te slepen. Toch is daar ineens onze redding: Jenever. Niet om onze zorgen weg te drinken, maar als grondstof, pure alcohol. De bestuursvoorzitter van een ziekenhuis heeft contact gezocht met een familie die al decennia dit oer-Hollandse product om trots op te zijn levert. Ze begrepen de tekorten en ze wilden iets doen. Ze stellen nu hun alcohol beschikbaar. Zo springt de bottelaar bij en binnen de kortste keren hebben we een flinke productiecapaciteit. Zo'n bedrijf doet dat voor ons; voor Nederland. En ze willen niet dat het bekend wordt. Het gaat ze niet om de publiciteit, maar om het principe. Iets doen voor de samenleving waar ze deel van uit maken. En wij pakken dat met enorme energie op, ook om die reden; voor de samenleving.

Als ik hoor dat ze dit voor ons willen doen, sla ik een zucht van verlichting. Dan gaat ineens mijn telefoon. De persoon aan de andere kant van de lijn vraagt hoeveel liter we eigenlijk nodig hebben. Niemand weet dat op dat moment precies. Veel. Maar hoeveel liter dat precies is? Veel tijd om na te denken is er niet. Ik ren naar de verdieping waar de collega's van de afdeling inkoop hun kantoren hebben. Ik vraag hen hoe groot de order is die we nu bij de andere leverancier uit hebben staan. Dat is ongeveer 300.000 liter. Ik heb geen idee of we straks zullen zwemmen in de hand alcohol, maar liever te veel dan te weinig dus ik hoor mezelf zeggen: "Doe nog maar een keer die hoeveelheid!" Aan de andere kant van de lijn hoor ik hoe de medewerker de het getal door geeft aan de bottelaar. "Prima", hoor ik ze zeggen. Ik kan het gevoel dat door me heen gaat moeilijk beschrijven. Het blijkt meer dan genoeg en zo slaan we een belangrijke slag in de strijd voor schone handen.

Duiding

Ambtelijk vakmanschap gaat al lang niet meer alleen over kundigheid en uitvoering, zoals de traditionele bureaucratie voorschrijft. Het gaat ook over relationeel handelen en creatief zoeken naar mogelijkheden om publieke waarde te creëren, behorend bij een responsieve overheid te midden van een actieve samenleving. Dit verhaal onderstreept het belang van deze ambtelijke creativiteit. Meer dan ooit heeft de crisis een beroep gedaan op het vermogen van ambtenaren om niet alleen buiten de gebaande paden te denken en te doen, maar ook om op ondernemende wijze actief de verbinding te leggen tussen probleem, politiek en (beleids)oplossing en daarmee een – wat in de literatuur zo mooi heet – *window of opportunity* te creëren.

Maar het verhaal laat ook zien hoezeer het slagen van ambtelijke creativiteit afhangt van de bereidheid om mee te werken van andere actoren zoals private partijen, of partijen behorend tot het maatschappelijk middenveld. Als de nood hoog is, kunnen ongebruikelijke allianties blijkbaar in een split second ontstaan en blijken ook private partijen bereid om hun oplossend vermogen aan te wenden voor de publieke zaak. Het veld is tijdens de crisis op allerlei manieren bijgesprongen om samen met VWS de coronacrisis het hoofd te bieden en creatieve oplossingen mogelijk te maken. Zonder inzet vanuit het veld waren problemen zoals het nijpend tekort aan handen alcohol nooit opgelost met alle gevolgen van dien.

Verhaal 8: Wie is hier de baas?

“Wie is hier de baas?” Twee mannen in uniform stappen bij ons de afdeling op. Wij kijken elkaar met een glimlachje verbaasd aan. De mannen zijn van het ministerie van Defensie en komen ondersteunen bij de logistieke opgaven van de crisisaanpak. Hun eerste vraag maakt meteen duidelijk hoe groot het verschil is tussen Defensie en VWS. Maar het helpt wel!

Op ons beleidsterrein is ‘de operatie’ normaal gesproken iets wat letterlijk en figuurlijk gebeurt in zorginstellingen, door de artsen en verpleegkundigen. Dat is niet onze primaire rol als ministerie. Maar nu moet het echt anders. De mannen van Defensie hebben dik twee weken bij ons rondgelopen om te helpen met de logistiek en processen. Voor levering en vervoer van beademingsapparatuur, en ook voor de patiëntenspreiding. Het zorgt voor een mentaliteit van ‘niet lullen, maar poetsen’: dit is de lijn, zo gaan we het doen.

Defensie bracht executiekracht. Ik snap nu écht beter wat dat woord betekent. Ze komen binnen en het gebeurt ineens. Ze leverden in het begin van de crisis meteen beademingsapparatuur. Al belde ik de schout-bij-nacht ‘s avonds laat, met de opmerking dat ik 3, of nee, toch 6 apparaten moest hebben. Dan was de reactie: ‘Consider it done’. Als je iets met ze afspreekt, regelen ze het. Dan word je tien minuten later gebeld door een militair die de opdracht heeft gekregen van zijn chef en klaarstaat om meteen in actie komen. Dan lag het probleem weer bij ons, want dan hadden wij nog helemaal niet de antwoorden op zijn vragen! En naderhand krijg je per app meteen een foto als de klus geklaard is. Daar kunnen wij nog wat van leren hoor.

Maar los van die mentaliteit helpt het ook gewoon dat ze een uniform dragen. In het begin van de crisis moest de spreiding van patiënten echt nog op gang komen. Bestuurders en dokters van ziekenhuizen lieten zich niet zomaar vertellen dat ze een aantal van ‘hun’ patiënten moesten overdragen aan een ander ziekenhuis waar de druk nog niet zo hoog was. En dan kwam er nu een militair die zegt: “Er gaan patiënten verplaatst worden”. Naar een militair in uniform kijkt zo’n zorgbestuurder dan toch ineens met andere ogen.

Duiding

De hulp van Defensie bij de crisisaanpak is op meerdere momenten van groot belang geweest. Medewerkers van VWS wijzen op de praktische hulp die Defensie bood, zoals het leveren van beademingsapparatuur, maar ook de beveiliging van opslaglocaties of de ondersteuning die geboden werd bij de verspreiding van patiënten. Het verhaal laat nog een ander belangrijk aspect zien die samenhangt met de inzet van Defensie: namelijk dat het helpt als sprake is van natuurlijk of functioneel overwicht.

De vraag ‘Wie is hier de baas?’ was voor de leidinggevendenden bij VWS eigenlijk vrij ongemakkelijk, omdat zij zich nu niet meteen ‘de baas’ voelen. VWS is een stelseldepartement, dat gaat over de kaders van de zorg, maar niet over de invulling en uitvoering daarvan. Laat staan over de inkoop van materiaal. Dus toen de militairen van Defensie vroegen wie er beslist over de aanschaf van beademingsapparatuur, had men daar geen helder antwoord op. Maar in de crisisaanpak hielp het juist om helderheid te hebben over de besluitvorming, evenals strakke regie over de processen en logistieke uitvoering. De vragen die de militairen van Defensie stelden, hielpen om grote problemen (voor even) klein en overzichtelijk te maken: welke stap moeten we nu als eerste nemen, wie regelt dat?

Daarnaast blijkt uit de hierboven beschreven verhaal dat ook het uiterlijk vertoon bijdraagt: het uniform. Ook in ziekenhuizen is dat het geval, ook daar geldt dat de kleding van groot belang is voor

de hiërarchie en het gezag dat mensen hebben binnen de organisatie. Het uniform van een militair, de strepen op de mouw, de spelden op de borst, en de witte jassen in het ziekenhuis: een instrument van hiërarchie, dat in crisissituaties een heel wezenlijke betekenis heeft. Zeker als op papier niet helder is wie waarover gaat, kan het uiterlijk vertoon soms van doorslaggevende betekenis zijn.

Verhaal 9: Een schimmige markt

“Geachte mevrouw X, waar we al bang voor waren, is gebeurd. Andere landen zijn de markt aan het afstropen en hebben nagenoeg alles geclaimd. De prijzen zijn fors gestegen. (...) Toch is het mogelijk om honderd toestellen buiten het bereik van andere landen te houden. De verkopers willen dit wel doen, maar moeten nu echt de absolute zekerheid hebben dat Nederland gaat kopen. Ze zetten hun relatie met anderen op het spel. (...) Eind volgende week kan een transportvliegtuig de goederen afleveren in Luxemburg. Kunt u mij per ommegaande laten weten wat VWS/NL wil dat we in gang zetten?” Een dag later wordt de druk nog wat verder opgevoerd: “Helaas telt nu alleen het credo: ‘Money talks’ en komt de relatie op de tweede plek.”

We krijgen tientallen van dergelijke aanbiedingen voorbij. De nood is hoog, dus we nemen alles serieus. Maar het voelt ongemakkelijk. De prijzen via tussenhandelaars lopen op tot wel vier keer de prijs die ze zouden betalen bij een rechtstreekse bestelling bij de producent van de apparatuur. We spreken met de collega’s van de ambassade in China af dat zij controleren of de apparatuur daadwerkelijk in een pakhuis in China staat. Maar de eigenaren van de apparatuur laten pas controle toe nadat er een contract is ondertekend, en de tussenhandelaar wil het bedrag al vooraf ontvangen hebben, zodat meteen na de inspectie de betaling aan de leverancier gedaan kan worden. “Graag per ommegaande toezenden anders verliezen we kostbare tijd. Het is sowieso een kunststukje dat we apparatuur uit handen van andere landen weten te houden”, krijg ik per mail te horen. Twee dagen later, als de inspectie geregeld lijkt te zijn, blijken de apparaten niet meer beschikbaar. Men vindt de verkoop van maximaal honderd apparaten kennelijk niet interessant. Eigenlijk is het maar zeer de vraag of die apparaten ooit wel beschikbaar waren. En kort daarna komt de tussenhandelaar weer met een nieuw voorstel, via weer een ander bedrijf. Het adres voor een inspectie van de apparatuur kunnen we pas krijgen ná ondertekening van een contract. Dit voelt niet goed. We besluiten af te zien van een deal. Het komt ons op een kattige mail van de tussenhandelaar te staan. Twee dagen later meldt hij zich weer met nóg een alternatief.

Zo gaat het steeds. We hebben wel honderd van dit soort gekke leads gehad. De markt is zo schimmig. Eigenlijk voelt het niet goed om er überhaupt tijd en energie in te steken. Maar de nood is zo hoog dat we niet anders kunnen dan ook hier op in te gaan. We moeten alle aanbiedingen uitvoerig nalopen, want je wil het ook niet mislopen. Maar de toon waarop het soms gaat, de oneigenlijke druk die soms op ons wordt uitgeoefend, zit me wel dwars. “Als jullie nu niet beslissen, dan gaan de prijzen omhoog”. En ja hoor, een dag later noemen ze een prijs die weer €5000 hoger ligt per apparaat dan een dag eerder. Of de belletjes ’s avonds laat... Er bekruipt me steeds het gevoel dat we in de maling worden genomen.

Op een gegeven moment is er dan in ons eigen team het vertrouwen dat we genoeg apparaten binnenkrijgen, ook al omdat er nog veel bestellingen moeten worden afgeleverd. Maar dan is er altijd ook nog de politieke afweging. De minister vindt het – begrijpelijk – lastig om nu al nee te zeggen tegen leads, zolang we nog niet alle bestelde apparaten binnen hebben en ‘op safe’ zijn. Tegen beter weten in blijf je dan toch contact houden om te kijken of er mogelijk wat uitkomt. Maar ja, dat hoort erbij. Als beleidsmedewerker ben je er wel aan gewend dat je niet altijd rechtstreeks van A naar B kunt.

Duldig

De inkoop van beademingsapparatuur, maar evengoed van persoonlijke beschermingsmiddelen, moet plaatsvinden op een oververhitte internationale cowboy markt. Medewerkers van VWS zoeken in veel gevallen rechtstreeks contact met leveranciers, maar worden ook veelvuldig benaderd door tussenpersonen die aanbieden te helpen, hun connecties aan te spreken etc. Aangezien ze bij

rechtstreekse bestellingen bij de leveranciers soms tegen lange levertijden aanlopen en achteraan in de rij moeten aansluiten, wordt ook op deze alternatieve routes ingezet.

De hectiek is dusdanig groot en de dreigende tekorten zo ernstig, dat medewerkers het gevoel hebben dat ze geen kansen mogen laten lopen. Zoveel mogelijk lijntjes uitgooien, in de hoop dat er een paar daadwerkelijk tot bestellingen leiden, dat kenmerkt de aanpak van de inkoopteams op verschillende afdelingen van het ministerie van VWS. Maar die aanpak is soms ook frustrerend. Sommige aanbieders lijken echt van goede wil, anderen blijven maar met vage voorstellen en betalingseisen komen zonder te leveren en zetten medewerkers van het ministerie flink onder druk.

Daarnaast weegt de politieke druk zwaar mee. Er staan al regelmatig berichten in de kranten van leveranciers of tussenhandelaren die zeggen hun hulp aan te bieden, maar beweren nul op het rekest te krijgen bij VWS. Soms zijn de aanbiedingen vaag en onbetrouwbaar. Soms heel kansrijk. En soms gaat het om aanbiedingen die concurreren met bestellingen die VWS zelf al heeft lopen met de leveranciers. Zo heeft VWS een bestelling gedaan bij een producent van beademingsapparatuur, voor een prijs van €15.000 per apparaat. De levertijd is twee maanden, maar er wordt nog geprobeerd dat te verkorten. Maar als zich dan een tussenhandelaar meldt die aangeeft honderd of meer apparaten van dezelfde leverancier te kunnen regelen, voor een prijs van €45.000 per stuk, die al binnen een week geleverd kunnen worden, wat doe je dan? Het kan immers ten koste gaan van de bestelling die VWS zelf al bij de betreffende leverancier heeft geplaatst. Maar aan de andere kant: in de acute crisissituatie is iedere dag dat het apparaat eerder in Nederland is, een kans om een mensenleven te redden.

Het markeert het spanningsveld waarbinnen medewerkers van VWS opereren in de crisismaanden maart, april, mei. Kopen, kopen, kopen is het devies. Maar waar ligt de grens van wat nog een acceptabele deal is?

Verhaal 10: Een Duitse redding

Het is zaterdag en ik zit te googelen hoeveel IC-bedden er in Nederlandse ziekenhuizen eigenlijk zijn. Geloof het of niet, maar niemand blijkt hier het overzicht van te hebben. Ook niet op het ministerie, dus het exacte aantal kan ik niet vinden. Toch schrik ik van wat ik wel vind: ik google ook Duitsland en het is duidelijk dat hun capaciteit vele malen hoger ligt dan de onze. Waarom hebben wij zo weinig en zij zo veel?! Van de Duitse ambassadeur zal ik later leren dat dat deels te verklaren is door de grote oorlogen. Waar onze artsen doen aan triage, doen hun Duitse collega's dat nooit. Iemand gaat bij het minste of geringste naar de IC. Een Duitse arts zal niet snel zeggen: "Wil je niet liever thuisblijven om te sterven?"

Met de kennis van de Duitse overcapaciteit in het achterhoofd besluit ik samen met mijn collega's via de geëigende kanalen de brutale vraag te stellen: mogen Nederlandse patiënten indien nodig overgebracht worden naar Duitse ziekenhuizen? Een aantal belangrijke Nederlandse artsen zegt ons dat dat toch nooit zal werken, maar korte tijd later komt het verlossende antwoord: ja! Duitsland is bereid om patiënten over te nemen om de Nederlandse IC's te ontlasten. Het zijn geen grote aantallen, maar er gaat een zucht van verlichting door het departement, want nu weten we zeker dat we het gaan redden zonder de onmogelijke keuzes die gemaakt zouden moeten worden bij code zwart en fase 3. We komen hier doorheen!

Duiding

Hoewel de onderlinge verhoudingen op het internationale speelveld op dat moment (mede door de strijd over het bemachtigen van persoonlijke beschermingsmiddelen) bepaald niet goed waren, houden ambtenaren van het departement de formele en informele kanalen met onze buurlanden waaronder Duitsland open. Dat helpt in de Duitse bereidheid om patiënten over te nemen, wat de Nederlandse zorg weer kan ontlasten.

Toch betreft de Duitse hulp niet alleen onbaatzuchtigheid. Het opvangen van patiënten aan Duitse zijde had namelijk ook voordelen voor de ziekenhuizen in de grensstreek. Duitsland heeft op dat moment nog weinig coronagevallen en deze hulp biedt deze Duitse ziekenhuizen een mogelijkheid om ervaring op te doen met de behandeling van covid-patiënten in een gecontroleerde setting. Het voelt daarmee voor de betrokken ambtenaren van VWS als een 'win-win' situatie.

Verhaal 11: De verleidelijkheid van de regie

Eén voor één controleer ik de wasvoorschriften van de beschermende kleding. In een Excel-bestand hou ik per zorginstelling bij welke types er zijn en met welke apparaten en frequentie de schoonmaak geregeld moeten worden. Om schaarste van beschermende kleding te voorkomen, onderzoek ik hoe de kleding opnieuw gebruikt kan worden. Bezorgde bestuurders van zorginstellingen staan op mijn voicemail. Ze vragen of er dit weekend genoeg beschermende kleding beschikbaar is. Ik kan het hen niet met zekerheid zeggen. We gaan écht langs het randje.

Ik kijk niet alleen naar de wasvoorschriften, maar regel ook de logistiek. Waar gaat de vuile kleding heen? Hoe zorgen we dat de bevoorrading op tijd is? Wat zijn de bezorgadressen en langs welke route kan de bezorging plaatsvinden? Mijn Excel-sheets dijen steeds verder uit, terwijl de telefoon blijft rinkelen. Zorginstellingen willen weten waar ze aan toe zijn. Ze weten niet wie ze moeten bellen, dus bellen ze maar naar ons. Maar hoe kunnen wij het weten? Na het zoveelste telefoontje leg ik even geïrriteerd alles opzij. Ik vraag me af: hoe zijn we hier beland?

In het begin van de crisis was er grote onduidelijkheid. Wat is er nodig aan beschermende kleding? Wat is er al aanwezig, welke capaciteit hebben we om te leveren, wat zijn de richtlijnen van het RIVM? Het was duidelijk dat het gedecentraliseerde systeem middenin de crisis niet werkte, en er bleek grote behoefte aan nationale coördinatie. Niet alleen voor de inkoop, maar ook voor logistiek en distributie. Een crisis vraagt om bijzondere maatregelen, en dus namen wij onze verantwoordelijkheid; wij springen in het gat, omdat niemand anders het kon en deed. Wij konden het ook niet, maar we deden het wel. Zo goed als we kunnen hebben we het opgepakt. Met alle onmogelijkheden van dien, want er was geen inzicht, geen overzicht, geen systeem en geen structuur. En dan kijkt iedereen naar ons voor 'regie'. De instellingen, de koepels, de politiek en de media. We hebben een daadkrachtige minister, die de mouwen opstroopt en tot actie aanzet. Die wil ook regie. Maar de consequentie is dan wel dat je het ook moet doen. Dat je moet leveren. En zo vond ik mij dus diep in de materie ondergedompeld en werd ik deskundige op het terrein van wasvoorschriften.

Ik realiseer me dat dit niet houdbaar is. Het is ook niet wenselijk. Wij kunnen vanaf hier niet alles regelen. Wat ik in mijn Excel sheets opschrijf, kan ik nooit allemaal bijhouden. En als het misgaat kan ik het ook niet oplossen. Kan dit niet anders? Moet dit niet anders?

Duiding

In een crisis is het verleidelijk om als ministerie alles tot in detail te regelen, ook omdat de maatschappij daar wellicht (zeker achteraf en ter verantwoording) om vraagt. Hier schuilt ook de verleidelijkheid van de regie: de wens om als ministerie dan meteen ook maar alles naar het centrale niveau toe te halen. Het is een typische crisis-respons: centraliseren en de aanpak 'chefsache' maken. Maar waar de ene partij steeds meer verantwoordelijkheid neemt, gaan anderen een stapje terug. En zo dreigt de chefsache steeds meer uit te breiden, gaat het steeds meer terreinen en details beslaan.

Van een afstand ernaar kijkend, is het natuurlijk absurd om vanuit het ministerie de wasvoorschriften te willen controleren. De wens daartoe heeft bovendien als risico dat het ministerie steeds meer geïsoleerd komt te staan.

De betrokken ambtenaar komt zelf tot het inzicht dat de balans is doorgeslagen. De vraag is echter ook hoe terug bewegen mogelijk is. Het is makkelijker om met iets te starten, dan om met iets te stoppen. Zeker middenin de crisis, kan dat al gauw als afschuiven of het ontlopen van verantwoordelijkheid worden gezien.

**Deel III: Omgaan met experts,
betrokkenheid van het veld, politieke
druk**

Verhaal 12: Onder de radar

Wekelijks zit ik met de cliëntenorganisaties van de gehandicaptenzorg aan tafel. Niet alleen om ze een podium te geven, maar juist ook om het perspectief van de cliënt in te brengen in deze coronacrisis. In die wekelijkse overleggen krijg ik veel zorgelijke signalen te horen. Zo zijn er cliënten die hun kinderen al zes weken niet gezien hebben door de bezoekersstop. Of wiens kinderen al weken niet meer naar de dagbesteding kunnen en daardoor helemaal van slag zijn. Kijk, het aantal besmettingen in de gehandicaptenzorg is misschien wel relatief lager dan in andere sectoren. Maar de coronamaatregelen, en dan met name het stoppen van bezoek en dagbesteding, hebben een desastreuze impact op het welzijn van deze doelgroep.

Naast het organiseren van dit soort overleggen heb ik overigens ook zaken juist meer onder de radar opgepakt. Dat ging bijvoorbeeld over de definitie van 'huishouden'. De definitie werkte niet goed voor de gehandicaptenzorg, want bewoners die tot één woongroep horen, mochten opeens niet meer met iedereen samen een activiteit ondernemen, omdat ze officieel niet onder één huishouden vallen. Terwijl: die bewoners hadden verder nauwelijks nog andere sociaal contacten.

Om dit toch mogelijk te maken, moest de aanwijzing aan de Veiligheidsregio's worden aangepast. Maar zij wilden niet tornen aan de definitie zelf, omdat bijvoorbeeld arbeidsmigranten in één huis daar dan ook onder zouden vallen. Uiteindelijk hebben we daar toch de juridische mogelijkheden voor gevonden, om onze doelgroep uit te zonderen. Het vergde een zin met een driedubbele ontkenning, slim verzonnen in overleg met een van onze juristen. We hebben, met alle begrip voor het standpunt van de Veiligheidsregio's, gezocht naar een oplossing die paste binnen de aanwijzing, maar geen publieke discussie over de definitie van het begrip huishouden zou opleveren. Op die manier kon onze doelgroep alsnog een beetje normaal leven. Soms moet je slim en handig zijn.

Duiding

De casus laat zien hoe aan de stem van cliënten een podium geboden wordt via wekelijkse overleggen, maar toont ook een klassiek ambtelijk dilemma. Is het immers niet een politieke afweging wie er wel of juist niet onder de categorie huishouden vallen? Wie bepaalt eigenlijk dat de bewoners van woongroepen wel deze uitzonderingspositie verdienen, en arbeidsmigranten of studenten die samen in één huis wonen niet? Er moet natuurlijk geen willekeur ontstaan, of sprake zijn van een individuele ambtenaar die bepaalt wie wel of niet aan bepaalde regels voldoet.

Tegelijkertijd is dat niet het einde van dit verhaal. De crisis vraagt om improvisatie. In korte tijd worden maatregelen aangekondigd die algemeen gelden, maar die lang niet altijd passend blijken in de toepassing op specifieke gevallen. Wie net aan de verkeerde kant van een algemeen bepaalde grens, categorie of definitie valt, heeft pech.

En het voorkomen of verhelpen van die pech vergt behalve politieke betrokkenheid ook professionele vaardigheid van ambtenaren om de onbedoelde en ongewenste gevolgen van algemene regels voortvarend in te perken. Dat kan niet altijd bovenlangs en in de volle openbaarheid. Soms is er ook handigheid nodig, onder de radar; als het niet bovenlangs kan, dan maar binnendoor.

Verhaal 13: De uitdaging van versoepeling

Met een dubbel gevoel lees ik de krantenkop: "Optimistischer dan ooit kondigt kabinet meer versoepelingen aan." Na een periode van toenemende besmettingen en strenge maatregelen neemt het aantal besmettingen in het voorjaar van 2020 nu duidelijk af. De bewindspersonen zien daarin kansen. Ze kiezen ervoor om behoedzaam, stapsgewijs uit de lockdown te gaan en willen een routekaart om bezoek in instellingen weer mogelijk te maken. We kunnen weer ademhalen, zo is de toon. Ik lees het, ik snap het, maar het is een heel anders dan wat ik elke dag hoor uit mijn wereld; die van de gehandicaptenzorg.

Dan gaat mijn telefoon. Ik spreek met een vertegenwoordiger van een cliëntenorganisatie. Die vertelt over de omstandigheden waar hun mensen mee te maken hebben. Het aantal besmettingen in de gehandicaptenzorg is relatief laag en daarom is er weinig publieke belangstelling voor. Er geldt voor deze instellingen géén bezoekersstop, het regime dat wij hen opleggen is minder centraal gestuurd dan dat van de verpleeghuizen. Maar er zijn door de bestuurders van de instellingen juist heel stevige maatregelen getroffen. Er is vaak toch een bezoekersstop en de dagbesteding is stilgezet. Instellingen zijn bang dat hun instelling een Corona-brandhaard wordt. Dat werkt, maar de prijs is echt heel hoog.

De impact van de maatregelen op het welzijn van de doelgroep is groot. Hoe leg je aan deze doelgroep uit dat zij geen bezoek meer mogen ontvangen? Hoe leg je kinderen uit dat hun ouders niet meer dagelijks langs mogen komen? Dat het nog zes weken duurt voordat ze elkaar mogen zien? Het stopzetten van de dagbesteding is voor mensen met een beperking heel zwaar. En ook het weer opstarten is vervolgens weer heel moeilijk. Hoe leg je aan deze doelgroep uit dat ze op 1,5 meter afstand van elkaar of de begeleider moeten blijven? Dat een hand op de schouder, een aai over de bol nu niet meer mag? Er is onbegrip, angst en onzekerheid. Het moet, maar kan het ook?

Mijn collega's en ik krijgen de afgelopen weken veel van dit soort schrijvende verhalen. Door zorgmedewerkers en cliënten uit de gehandicaptenzorg. Iedereen worstelt er mee: zorgbestuurders willen wel stappen zetten om uit de lockdown te komen, maar zijn tegelijkertijd bang om besmettingen binnen te halen. De stappen die ze voorstellen om te versoepelen zijn te klein en te ver uitgerekt in de tijd. Er komt een afspraak tussen de brancheorganisatie en de minister, om over de bezoekregeling in de gehandicaptenzorg te spreken. Samen met collega's spreken we de brancheorganisatie van tevoren. We benadrukken dat de minister de door de instellingen zelf opgelegde bezoekersstop absoluut niet accepteert. Dat hij hier in het gesprek een groot punt van zal maken. En dat hij er op staat dat de instellingen snel met plannen komen om de boel weer op te starten. We overdrijven een beetje, maar het heeft het gewenste effect. De minister kiest in het overleg een mildere toon, maar ondertussen hebben de bestuurders al een beter stappenplan gemaakt en zijn ze bereid om mee te werken.

Duiding

De curve vormt tijdens de eerste golf van de coronacrisis een cruciale basis van overheidsingrijpen en overheidscommunicatie. Zodra het aantal besmettingen toeneemt, worden de maatregelen en de toon strenger. Een afname van de besmettingen leidt uiteindelijk tot versoepeling, en adem- en bewegingsruimte. Daarmee lijken we allemaal in hetzelfde tijdspad te zitten: de curve. De samenleving als geheel veert mee met de op- en neergaande beweging van de curve.

Dit verhaal laat zien dat het niet alleen ingewikkeld is om maatregelen te treffen als de curve oploopt, maar ook om het besluit te nemen om weer te versoepelen als de curve afneemt. Hier zitten ingewikkelde dilemma's aan vast. De impact van versoepelingen slaat in sommige delen van de maatschappij – zoals in de gehandicaptenzorg - harder neer als ze te snel worden ingezet (omdat mensen dicht op elkaar wonen en kwetsbaar kunnen zijn) dan elders. Hierdoor waren individuele

bestuurders erg terughoudend om die verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het departement ging hier niet over, maar heeft wel geprobeerd om het belang van het juiste tempo van versoepelingen onder de aandacht te brengen vanuit inzicht in het menselijk leed bij mensen met een beperking en hun naasten.

Dit toont de noodzaak van temporele differentiatie: recht doen aan verschillen in de samenleving betekent besef hebben van het feit dat tempo en tijd per sector anders kan uitpakken. Het verhaal laat ook zien hoe het middel soms erger uitpakt dan de kwaal. Dat is een ongemakkelijk besef tijdens de coronacrisis, waar ook veel menselijk leed achter schuil gaat. Ambtenaren hebben hier, meer dan normaal, inzicht in. En waar het middel erger is dan de kwaal, is handig ambtelijk manoeuvreren dan soms een manier om hier toch enige beweging te brengen.

Verhaal 14: Druk vanuit de Kamer

Vanuit de Tweede Kamer kwamen soms tegenstrijdige berichten. Eerst gaf de Kamer redelijk dwingend aan dat we maatregelen moesten treffen. Vervolgens deden we dat en dan vond de Kamer de maatregelen weer te streng. Ik weet dat die Kamerdebatten bij ons werk horen voor de politieke verantwoording, maar soms dacht ik echt: waar zijn we nu mee bezig met z'n allen? We willen toch allemaal hetzelfde, namelijk de crisis onder controle krijgen? Maar elke keer als we actie ondernamen, lagen we weer onder vuur in de Kamer. En als we die actie niet zouden nemen dan zouden we dat later ook weer voor onze voeten geworpen krijgen.

Het aantal Kamerdebatten was ook zo groot in deze crisistijd. In het begin was er elke week een debat, en dat kost vervolgens 1,5 dag werk want er zit altijd voor- en nabereiding aan vast. Vergeleken met andere landen werd onze minister echt heel vaak ter verantwoording geroepen. Elk debat leverde bovendien een groot aantal Kamervragen op. Ik vond het onverantwoord wat de Kamer deed. Het was alsof je de brand aan het blussen bent, maar tijdens het blussen wordt gevraagd om twee keer uit te rukken. Want het waren dezelfde medewerkers die én bezig waren met de crisisaanpak én de Kamer van informatie moesten voorzien. Ik heb geprobeerd om dit aan te kaarten en te vragen of de druk vanuit de Kamer niet iets lager zou kunnen. Er was wel begrip voor, maar tegelijkertijd bepaalt de politiek waar politiek over gaat. Ik snap wel dat je je moet verantwoorden in tijden van crisis, maar het was al heel snel niet meer te doen op deze manier.

Duiding

De aanpak van een crisis vraagt een bepaalde vorm van ambtelijk handelen: actie ondernemen, handelen onder grote druk, besluitvaardig zijn. En dit alles in snel tempo, want de crisis moet zo snel mogelijk overwonnen worden. Maar handelen in een politiek-bestuurlijke context vraagt ook altijd om democratische legitimering, en dus om verantwoording in de Tweede Kamer. Waarom deze acties, deze maatregelen, deze besluiten?

Verantwoording afleggen vraagt echter om een ander tempo. Daar draait het niet om snelheid, maar juist om even stilstaan. Hoewel ambtenaren weten dat politieke verantwoording erbij hoort en een belangrijk onderdeel is van het ambtelijk proces, zorgt de noodzaak daarvan toch ook voor wrijving. Tijdnood betekent keuzes maken, en in het belang van democratische legitimering is er door ambtenaren van VWS voor gekozen veel tijd te besteden aan (het voorbereiden van) de Kamerdebatten. Onvermijdelijk is dat voor sommigen een ingewikkelde keuze, want het is kostbare tijd die juist op dat moment ook te besteden valt aan bijvoorbeeld het regelen van meer persoonlijke beschermingsmiddelen of testcapaciteit.

Deel IV: Maatschappelijke onvrede, beeldvorming, keerzijdes van keuzes

Verhaal 15: Hamsteren!

Ongemakkelijk kijken we elkaar aan. Gaan we dit echt doen? Kortgeleden zeiden we nog tegen elkaar dat wij toch geen China zijn. De beelden uit China heb ik namelijk vol ongeloof zitten bekijken. Dat wij ook noodhospitelen uit de grond zouden kunnen stampen als het moet, dat kon ik me nog wel voorstellen, maar dat wij ooit via maatregelen de vrijheid van mensen zouden gaan inperken om op straat te gaan, dat ging echt mijn fantasie te boven. Nu is het zo ver en hakken wij de knoop door: we gaan on-Nederlands strenge maatregelen invoeren, zoals het sluiten van winkels en scholen en het verbieden van samenkomsten.

Samen met heel Nederland zitten we dagenlang op het puntje van onze stoel. Het is echt nagelbijten, want de cijfers zijn niet goed. De ziekenhuizen stromen vol en het einde van de IC-capaciteit komt in zicht. Zijn de strenge maatregelen die we hebben afgekondigd wel effectief genoeg? Doordat mensen schaamteloos aan het hamsteren van levensmiddelen zijn geslagen – nota bene vooral van wc-papier – hoor ik de minister-president op televisie benadrukken dat we ons toch echt geen zorgen hoeven te maken over winkelvoorraden.

De lokale supermarkt lijkt daarmee op dit moment nog de frontlinie van maatschappelijke onrust, maar samen met mijn collega's verken ik nog veel ingrijpendere scenario's. Bij ons ligt de vraag op tafel of mensen zich met geweld toegang zullen verschaffen tot de ziekenhuizen als deze vol liggen. En wat we dan doen. Gaan we nu eerst de supermarkten met politieagenten beveiligen? En, zo praktisch wordt het ook meteen, zijn daar wel genoeg agenten voor?

Ik volg de cijfers iedere dag op de voet. Ik durf het bijna niet te geloven, maar net op tijd tekent zich een stabilisatie af van de negatieve trend. Eerst voorzichtig, maar dan steeds duidelijker. En dan is er een moment waarop ik me realiseer dat we langs het randje zijn gegaan, maar inmiddels écht bij de rand weg weten te komen.

De maatschappelijke onrust is vooralsnog beperkt gebleven. Er is gehamsterd, maar er zijn geen gevechten bij supermarkten uitgebroken. Toch ben ik me meer dan ooit bewust geworden van wat sociale onrust betekent en hoe hard dat kan gaan. Want naast de constatering dat on-Nederlandse maatregelen in potentie ook leiden tot on-Nederlandse taferelen, beseft ik mij dat je met maatregelen de stemming in de maatschappij hooguit kunt beïnvloeden, maar zeker niet kunt controleren. Je bent als overheid spelverdeler maar ook speelbal van de maatschappij. Deze les realiseer ik me iedere keer maar al te goed als ik met een nieuw pak wc-papier bij de kassa van de supermarkt sta.

Duiding

Voor medewerkers is de impact van hun werk op de maatschappij nog nooit zo zichtbaar geweest als in de crisisperiode. Ze hebben meegewerkt aan het verwezenlijken van ongekend ingrijpende maatregelen waarvan ze – zoals niemand dat destijds kon – niet konden overzien hoe de samenleving erop zou reageren. Hoewel het draagvlak voor de maatregelen onder burgers hoog was, werd de spanning die mensen ervoeren direct zichtbaar in hun gedrag. Gelukkig bleef het tijdens de eerste fase beperkt tot hamsteren in de supermarkt, maar crisissituaties zoals deze maken eens te meer duidelijk dat het gezegde over rampjaar 1672 waarin 'het volk redeloos, de regering radeloos en het land reddeloos' nog altijd actueel is. Want ook in deze crisis dringt de vraag zich op wat te doen als burgers op grote schaal niet voor rede vatbaar lijken. Dan sta je als overheid machteloos, met gevaar voor escalatie.

Ook een andere invalshoek is nog interessant voor de duiding bij dit verhaal. Beducht voor 'maatschappelijke onrust' wordt eigenwijs en eigengereid gedrag in crisistijd al gauw als risicovol

gekwalficeerd. 'Gedragen mensen zich wel zoals wij als beleidsmakers van ze vragen/eisen?', is dan de kernvraag. De andere kant is echter dat het maatschappelijk vermogen om kwesties aan te pakken soms ook juist geholpen is met enige eigenwijsheid en eigen initiatief. De gedragsveranderingen die mensen 'gewoon' zelf doorvoeren in hun leven om de verspreiding van het virus tegen te gaan (zoals hamsteren, maar ook boodschappen doen via internet) omvatten veel meer dan 'naleving' van wat er in beleid is bepaald. En misschien helpt dat nog wel meer...

Verhaal 16: Nuttig in geval van nood?

Morgen wordt een lading met honderd bestelde beademingsapparaten en patiëntbewakingssystemen geleverd. Een belangrijk moment, want de opschaling van de IC-capaciteit is in volle gang. In de media wordt geschreven dat dit hét weekend is voor de Nederlandse IC's: zondag moeten er 1600 plekken zijn op de IC (waarvan ruim duizend voor coronapatiënten). De levering van deze apparaten is daarom héél belangrijk. Gaan we het net halen, of net niet?

Die vrijdag hoor ik ineens dat het vliegtuig met de levering in Parijs gaat landen, in plaats van op Schiphol! Ik schrik. België heeft alle grenzen geblokkeerd, dus hoe krijgen we die levering dan op tijd in Vianen? Uiteindelijk lukt het wel: de leverancier heeft alle papieren kunnen regelen om de grenzen over te komen.

Een week of twee later verschijnen in de media kritische berichten van sommige intensivisten over de aanschaf van de beademingsapparatuur. Ze spreken verbazing uit dat VWS juist déze apparaten heeft gekocht en niet de standaard of meest geavanceerde apparatuur van andere leveranciers: 'paniekvoetbal, onkunde en amateurisme', wordt er geschreven.

Pff, alsof we niet óók andere bestellingen gedaan hebben. De berichtgeving frustrereert me. Er is snel apparatuur nodig, en de bekende leveranciers konden niet zo snel leveren. De aankoop van deze alternatieve apparatuur is gewoon afgestemd met het expertpanel van intensivisten en klinisch fysici. Wij weten ook wel dat het niet de meest geavanceerde apparatuur is. Normaal gesproken kopen ziekenhuizen zelf vooral apparaten van absolute topkwaliteit, bij één of misschien twee leveranciers, die specifiek bedoeld zijn voor de IC. Maar die apparaten zijn op korte termijn niet voorhanden. Ik kan me goed voorstellen dat daar waar de IC's nog niet vol liggen, deze andere apparatuur inderdaad in een hoek wordt gezet. Maar als de nood echt aan de man is, red je er wel gewoon levens mee.

Duiding

In de eerste fase van de pandemie zijn de zorgen over de IC capaciteit groot. Lukt het om de IC's op tijd op te schalen, zodat het absolute rampscenario, 'code zwart', vermeden kan worden? Om de opschaling in korte tijd te bewerkstelligen, zetten ziekenhuizen en overheid alles op alles. Maar bestelde apparatuur heeft een flinke levertijd. Dus zijn op de korte termijn creatieve oplossingen nodig. Voor de opschaling van de IC-capaciteit worden binnen ziekenhuizen operatiekamers gesloten.

Zelfstandige behandelcentra lenen hun apparaten uit aan de ziekenhuizen, en Defensie stelt refurbished apparatuur beschikbaar. Zelfs dierenklinieken bieden hun apparatuur aan. En er zijn ook bedrijven die productielijnen aanpassen om zelf volledig functionerende, 'eenvoudige' beademingsapparaten te produceren en leveren, op verzoek van de Nederlandse overheid. Zo zijn er verschillende bedrijven en klinieken die een snelle oplossing kunnen bieden voor de korte termijn. Geen absolute topkwaliteit, maar de apparatuur voldoet wel degelijk aan de kwalificatie-eisen die door de experts zijn opgesteld.

Voor ziekenhuizen die in de beginmaanden van de coronacrisis overspoeld worden met coronapatiënten en onder hoge druk staan, bieden de creatieve oplossingen en snel beschikbare B-apparaten uitkomst. We moeten roeien met de riemen die we hebben, is hier de gedachte.

Maar op plekken waar de druk nog niet zo hoog is, en ook naderhand, als de besmettingscijfers en het aantal IC-opnames lijkt terug te lopen, is het beeld anders. In een paar weken tijd 'hamster' het ministerie zo'n zesduizend beademingsapparaten, waarvan een groot gedeelte in juni en juli beschikbaar komt. Een investering van zeker €100 miljoen, stelt de minister in mei. Het lukt het

ministerie nog om de bestelling voor ongeveer tweeduizend apparaten te annuleren. En een groot deel van de apparatuur kan op andere plaatsen in de zorg ingezet worden. Maar lang niet alle apparaten die zijn besteld, zijn nodig. De acute crisis heeft het belang van het aanleggen van een noodvoorraad aangetoond.

Maar het roept ook de vraag op wat je moet doen met al die apparatuur, van deels 'lichtere' kwaliteit, die nog ergens in Nederland in een loods ligt opgeslagen. Nuttig in geval nood, maar zal die nood er zijn in de toekomst? Bewaren maar voor crisistijden in de toekomst, of is dat niet zinvol met dit niveau van kwaliteit? Beschikbaar stellen dan maar aan andere landen waar de nood momenteel heel hoog is? Of wekt dat ook juist weer nieuwe weerstand op?

Verhaal 17: De appathon: een succesvolle mislukking

Gespannen zit ik voor het beeldscherm. Vandaag is het zover. Het ministerie organiseert een marktverkenning in de vorm van een appathon om te onderzoeken welke technische mogelijkheden er al zijn ter ondersteuning van het contactonderzoek van de GGD. Een app zou burgers een melding kunnen geven als zij in contact zijn gekomen met iemand die positief getest is op corona. De dagen voor de appathon waren hectisch. Op 6 april noemde het OMT-advies de mogelijkheden voor digitale ondersteuning bij het bron- en contactonderzoek. Een dag later sprak de minister erover tijdens de persconferentie en stond het in een kamerbrief. Daarna was het een kleine twee weken keihard werken om deze appathon neer te zetten. Ik vind het spannend, omdat de appathon live wordt uitgezonden. Bovendien is de afgelopen weken steeds meer kritiek gekomen op het gebruik van een app in de bestrijding van het virus.

De appathon ziet er gelikt uit. Een ervaren dagvoorzitter praat alles aan elkaar en iedereen kan live meekijken met wat er gebeurt. Ik ervaar dit als een bijzonder moment, zelden zijn we als overheid zo open en transparant over wat we doen. Met volle overtuiging hebben we voor deze transparante aanpak gekozen, omdat het voor het gebruik van de app belangrijk is dat er draagvlak en vertrouwen is. Transparantie is daarom wat mij betreft noodzakelijk. Daarnaast kunnen we de app niet maken zonder de betrokkenheid van allerlei experts zoals gedragsdeskundigen, technici en epidemiologen. Maatschappelijke betrokkenheid is wat mij betreft essentieel voor het ontwikkelen van een app.

De dagen na de appathon lees ik elke dag in de krant over het fiasco dat de appathon zou zijn geweest. Geen enkele app voldoet aan alle eisen. Daarnaast was er bij een van de apps sprake van een datalek. Elk bericht dat ik lees, hoor of zie, gaat over een mislukte appathon.

Zelf ervaar ik dit heel anders. De appathon is wat mij betreft juist een succes omdat het razendsnel in kaart heeft gebracht dat geen enkele bestaande app voldoet aan de eisen die we stellen aan de corona-app. Daarom gaan we in de komende tijd zelf een app bouwen. Daarnaast heeft de appathon ervoor gezorgd dat allerlei partijen in beweging kwamen en dat we daardoor nu een weg kunnen inslaan waarin we samen met de beste experts die hierbij betrokken zijn onze eigen app kunnen bouwen. Zo zitten we binnen de kortste keren aan tafel met privacy-experts, Nederlanders die gewerkt hebben bij Apple of Google en hun ervaring nu willen inzetten voor de corona-app, en experts op het gebied van de toegankelijkheid van apps. Het evenement heeft gezorgd voor een enorme stroomversnelling waarin snel duidelijk is geworden hoe we de app gaan bouwen en allerlei experts zijn aangehaakt bij het bouwen hiervan.

Duiding

Over de appathon zijn heel verschillende verhalen te vertellen. In het ene verhaal is de appathon een mislukking, terwijl in andere verhalen het evenement juist als een groot succes is te zien. Hoe kunnen de oordelen zo uiteenlopen?

Wat nogal uitmaakt is hoe in de verhalen de bedoeling van de appathon wordt neergezet. Dezelfde gebeurtenissen krijgen hierdoor een heel andere betekenis. In de beeldvorming die via de media naar buiten komt moest de appathon een werkende app opleveren, of in ieder geval een keuze brengen voor de ontwikkeling daarvan door één van de aanbieders. Vanuit dat perspectief is de appathon mislukt.

Mensen op het ministerie vertellen echter een heel ander verhaal en kennen een heel andere bedoeling toe aan de appathon. Dit evenement was volgens hen helemaal niet bedoeld om een uitontwikkelde app op te leveren, maar om beweging te creëren en het veld bijeen te brengen, ideeën

te genereren, om van daaruit de richting te kiezen om op door te gaan. In dat licht is de appathon dus geslaagd. Deels door te ontcrachten dat bepaalde aanbieders 'zo' een app konden leveren die aan de eisen zou voldoen, deels door inzicht te krijgen in wat de markt te bieden heeft. Juist door dat inzicht kon gekozen worden voor het zelf ontwikkelen van een app. En tot slot omdat dit proces een aantal experts dicht bij het ministerie heeft gebracht, wat de mogelijkheid bood om hen bij deze ontwikkeling te betrekken.

Verhaal 18: #Ikdoenietmeermee

“Alleen samen krijgen we de overheid onder controle. IK doe niet meer mee. Free the people.” Het negen seconden durende filmpje van YouTube-ster Famke Louise, waarin ze drie korte zinnen uitspreekt, gaat viral. Met meer dan één miljoen volgers is haar bereik immens. Al snel volgen anderen haar voorbeeld waaronder tientallen andere bekende Nederlanders. Al snel is #ikdoenietmeermee trending en staat het symbool voor de groeiende twijfels in de samenleving over het coronabeleid van de overheid. Voor mij laat het zien hoeveel invloed BN'ers hebben. Of we het nu leuk of zinvol vinden of niet; we kunnen dit niet onderschatten. Omdat Famke Louise het zegt is het voor ons relevant; een maatschappelijk feit waar we mee aan het werk moeten.

Binnen het ministerie hadden we bijzondere aandacht voor de omgang met BN'ers. Er was zelfs een soort BN'er loket. In het begin werden we erdoor overvallen. Opeens klopten er allemaal BN'ers aan die in actie wilden komen. Ze wilden 'iets' betekenen, een campagne starten of ergens anders mee helpen. Vaak uit oprechte betrokkenheid, ook al had ik soms ook het gevoel dat er wat eigenbelang bij zat. Maar die steun is fijn en heeft ook echt geleid tot mooie resultaten.

Tegelijkertijd was het vaak ingewikkeld. BN'ers die televisieprogramma's wilden opstarten, maar wat niet slaagde. BN'ers die wel wilden helpen, maar niet als bepaalde andere BN'ers ook meededen. BN'ers die om financiële hulp bij ons vroegen, en de publiciteit zochten als we daar niet op in gingen.

Uiteindelijk is er veel tijd gaan zitten in de omgang met BN'ers. Ze kunnen knap lastig zijn maar het heeft ons ook veel gebracht. Soms om een actie als 'ik doe niet meer mee' te voorkomen, vaak ook door via hun bekendheid veel andere Nederlanders te informeren en de saamhorigheid te vergroten. Na de eerste hype van de komst van corona is het overigens veel rustiger geworden. Veel van hen zien we niet meer terug. Maar met sommige hebben we een duurzame relatie opgebouwd, sommigen zijn wekelijks betrokken en doen achter de schermen heel goed werk. Het mooie is dat ze een hele andere energie en kijk met zich meebrengen – dat voegt echt wat toe.

Duiding

En zo ontstond een nieuwe ambtelijke afdeling, het 'BN'er loket'. Dat lijkt wellicht nevensgeschikt, een hobby die vooral afleidt van de echte crisisbestrijding. Toch is beeldvorming en bewustwording hier geen randzaak maar kern, en BN'ers spelen daar gewenst of ongewenst een belangrijke rol in. Het laat zien dat ook op dit vlak improvisatievermogen gevraagd wordt van de ambtenaren. Hier liggen geen draaiboeken voor klaar en de ervaringen met BN'ers zijn natuurlijk beperkt. Er liggen kansen om de bewustwordingscampagnes kracht bij te zetten, maar de afbreukrisico's zijn in tijden van maatschappelijke onzekerheid en onrust ook groot, zo blijkt.

De rol van BN'ers kan ook groter zijn dan alleen een boegbeeld van een boodschap. Sommige van hen krijgen een ander soort rol, in het inhoudelijk meedenken over acties en projecten. Niet omdat ze plots 'zorgexperts' zijn, maar wel omdat ze een heel ander soort energie en vindingrijkheid meebrengen dan doorgaans aanwezig is in het ambtelijke apparaat. Het past in het bredere plaatje, dat deels andere competenties gevraagd zijn en dat daarvoor juist ook ander soort mensen, met andere achtergronden, het ambtelijk apparaat kunnen versterken. Daarin schuilt misschien wel de belangrijkste les: het binnenhalen van andere geluiden, ideeën en energie als aanvulling op de expertise van het ministerie, om het vermogen om de crisis aan te pakken te vergroten.

Deel V: Vooruit kijken, starten met afbouwen, oordelen achteraf

Verhaal 19: Omgaan met het onbekende

Onlangs hebben we het dashboard online gezet waarin alle burgers van Nederland online kunnen zien hoe het staat met de verspreiding van de pandemie. Tegelijk moet ik daarbij wel opmerken dat het om een publieksversie gaat waaruit alle ingewikkelde woorden zijn geschrapt en ook veel details ontbreken.

We zitten nu te wachten tot de onderzoeksresultaten van Sanquin binnenkomen. Zij hebben onderzocht hoeveel mensen antistoffen voor Covid-19 in hun bloed hebben. Dit helpt ons in beeld te krijgen hoe verspreid het virus is. Het is spannend, omdat het meer inzicht geeft in de besmettingscijfers van het RIVM. Het laat zien of we enigszins grip hebben op de verspreiding van het virus en of de maatregelen werken. Hoeveel mensen er besmet zijn is geen gemeten maar een berekende waarde. De resultaten van Sanquin zullen meer zicht geven op hoe accuraat onze berekeningen zijn. En hoe het met de verspreiding, en de beheersing, van het virus gaat.

Het aantal besmette personen is geen gemeten maar een berekend getal. Omdat we aan het begin niet iedereen konden testen en er altijd ook mensen zijn die zich niet laten testen maar wel besmet zijn weten we het eigenlijk gewoon niet. Daarom kijk ik met spanning uit naar de data van Sanquin. Het aantal mensen met antistoffen komt hoger uit dan onze cijfers, dus we missen mensen. Het geeft mij het gevoel dat we eigenlijk geen grip hebben op het aantal besmette personen. Blijkbaar is onze berekening niet compleet en is de inschatting die we via ons dashboard verkrijgen te laag. We gaan hard op zoek naar mogelijke verklaringen en aanvullende databronnen. Welke data zouden we kunnen toevoegen aan ons dashboard, zodat de berekening beter wordt?

Al snel komt iemand van ons met het idee om het rioolwater te testen op virusdeeltjes en deze data te gebruiken in de berekening. We hopen met het testen van het rioolwater meer zicht te krijgen op de verspreiding van het virus. Het zou ons niet alleen moeten helpen bij het inschatten van het aantal besmettingen, maar we kunnen ook beter grip krijgen op regionale of zelfs lokale verschillen. Als we het dashboard in de toekomst ook willen gebruiken voor besluitvorming, en burgemeesters het moeten kunnen inzien om lokale maatregelen op te baseren, dan moeten we het dashboard wellicht anders vormgeven.

Duiding

Tijdens het bouwen van het dashboard wordt duidelijk dat niet alle gegevens bekend zijn. Het is niet mogelijk om het aantal besmette personen precies te berekenen aan de hand van de data die voorhanden is. In de literatuur wordt dit fenomeen een 'unknown-unknown' genoemd. Dat betreft het deel van de puzzel waarvan je zelfs niet weet dat je het niet weet. Zodra je dit benoemd wordt het een 'known-unknown'. In dit verhaal zie je deze verandering gebeuren. In eerste instantie is het niet bekend dat het aantal besmette personen te laag wordt ingeschat, maar door de cijfers van Sanquin komt dit boven water, en kan het gesprek worden gevoerd over hoe dit mogelijk op te lossen is.

De 'unknown-unknowns' zijn aan de orde van de dag in de bestrijding van het virus, omdat het een onbekend virus van ongekende grootte is. In dergelijke contexten is het belangrijk om het gesprek over de 'unknown-unknowns' te voeren. Niet omdat je daardoor altijd het onbekende in het bekende kunt veranderen. Maar het toelaten van het label 'unknown unknown' verrijkt het gesprek over de bestrijding van het virus door taal te geven aan dat wat we niet kunnen kennen maar er wel toe doet. Door het bespreekbaar maken van het 'onbekende onbekende' ontstaat een rijker beeld van de het virus en de aanpak daarvan.

Verhaal 20: Hete adem in de nek

Het is zomer 2020. We zitten nog middenin de crisis, maar de eerste onderzoeken om tot een oordeel te komen over ons handelen zijn al van start gegaan. In het gesprek met de onderzoekers bekruipt me een ongemakkelijk gevoel. Of we alle stukken kunnen aanleveren met betrekking tot de governance van het testbeleid. Logische vraag, maar het antwoord is lastig te geven. De SG en DG zijn gelukkig goed betrokken en op de hoogte van hoe de dingen zijn gegaan.

De Algemene Rekenkamer en Onderzoeksraad voor de Veiligheid zijn inmiddels bezig, en er zal ongetwijfeld nog veel meer volgen. Wellicht een parlementaire enquête, als de crisis echt achter de rug is. En dan is er nog de dagelijkse stroom aan te beantwoorden vragen van Tweede Kamer en media. We proberen alles zo goed en zorgvuldig mogelijk te doen. Maar eigenlijk weet ik al dat het, gemeten naar de gangbare maatstaven van rechtmatigheid en doelmatigheid, de toets der kritiek die achteraf zal plaatsvinden, niet zal kunnen doorstaan. Omdat het tempo en de context waarin we beslissingen moeten nemen daar te weinig ruimte voor laat. Al gebeurt het omgekeerde ook: toen we op advies van juristen toch kozen voor een nette aanbestedingsprocedure, was de kritiek uit de Kamer achteraf dat we teveel vertraging hadden opgelopen. Het is gewoon een kwestie van schipperen tussen daadkracht en zorgvuldigheid.

Wij vinden het ook belangrijk dat er verantwoording afgelegd wordt en kritisch naar het handelen van het ministerie tijdens de crisis wordt gekeken. Tegelijkertijd zitten we nog middenin de crisis. Ik wil dat de onderzoekers een goed beeld hebben van de context waarin wij afgelopen weken ons werk hebben gedaan, en dat dat wordt meegewogen. Feit is dat er in de eerste plaats helemaal niet zoiets was als 'testbeleid', dat was helemaal geen beleidsonderwerp. Laat staan dat er een 'governance' was van het testbeleid, want deze situatie was volkomen nieuw. Er was ook geen structuur voor coördinatie, laat staan helderheid over wie waarvoor verantwoordelijk is. En in de tweede plaats geldt dat het testbeleid gedurende de crisis steeds is bijgesteld. We begonnen met het enkel testen van mensen die vielen onder de casusdefinitie, later konden ook zorgmedewerkers bij klachten getest worden. En nog weer later iedereen met klachten.

In het startgesprek met de onderzoekers schetsen we alle nuances die naar ons idee een rol speelden, en nog steeds spelen. Over de seizoensinvloeden die aanvankelijk niet waren meegenomen in prognoses van de testvraag, over de gelaagdheid van het begrip 'capaciteit', over de regionale verschillen die er kunnen ontstaan en over het verschil tussen incidentele en structurele capaciteit. En we spreken over het onderscheid tussen feitelijke schaarste en ervaren schaarste: labs die nog voor twee weken voorraad hebben, maar geen zekerheid hebben over nieuwe leveringen, ervaren terecht schaarste, ook al is de levering er vervolgens wél op tijd en er dus geen feitelijk tekort is geweest. In die context zitten we.

De onderzoekers horen het aan en maken hun aantekeningen. Ik hoop dat er bij de oordeelsvorming meegenomen wordt in welke context wij werken. Daarmee sluit ik het gesprek ook af: "Het was voortdurend een kwestie van de brug bouwen terwijl je er al overheen loopt..."

Duiding

De acute crisissituatie vraagt om daadkrachtig optreden, snelle besluitvorming en het nemen van verantwoordelijkheid op alle niveaus van de organisatie. Dat gaat ten koste van de tijd die nodig is om procedures goed te volgen. Aanbestedingen voor grote inkooporders, het zorgvuldig afwegen van alternatieven, het meenemen van alle relevante stakeholders in besluitvormingsprocessen, of het

netjes op schrift vastleggen wat op welk moment door wie, op basis van welke argumenten is besloten, schiet er bij in. Dat is op zich logisch, en tegelijkertijd geen vrijbrief om maar wat te doen. Toezicht en verantwoording op het handelen van de overheid zijn, juist bij dit soort besluiten, van groot belang.

De vraag is hoe kritisch onderzoek, toezicht en inspectie in crisistijd goed is te vullen. Even niet, zeggen sommigen. Je vraagt de brandweer toch ook niet om tijdens het blussen van een brand uitgebreid verslag te doen en verantwoording af te leggen? Dat komt later allemaal wel. Maar terwijl de crisisaanpak nog in volle gang is, gaan de eerste externe onderzoeken al van start. Tegelijkertijd laten interne onderzoeken van VWS, WOB-verzoeken en het verzamelen van informatie die in Kamerbrieven moet worden opgenomen, zien dat binnen het ministerie de archivering en informatievoorziening een zwakke plek is.

Het roept niet alleen de vraag op hoe het ministerie tijdens de crisis de balans tussen snelheid en institutionele zorgvuldigheid bewaakt, maar óók hoe (externe) toezichthouders zich gedurende zo'n crisis dienen op te stellen. Met welk beoordelingskader kijk je naar een crisisaanpak als die nog in volle gang is, en hoe oordeel je achteraf over het optreden als je tijdens de crisis zelf ook nog op zoek bent naar een kader om daar goed over te oordelen?

Slotbeschouwing: dilemma's, dynamieken en copingstrategieën

De toekomst is onbekend: dat is geen schokkende constatering. Het is echter bij uitstek van toepassing op de periode waarover in deze bundel wordt verhaald. In deze bundel is een verzameling belevenissen en ervaringen opgenomen over de ambtelijke aanpak van corona vanuit het ministerie van VWS in de periode januari t/m juli 2020. Aan het begin van deze periode was corona nog geen thema voor het ministerie. Een half jaar later ziet de werkelijkheid er compleet anders uit. Een groot deel van al het werk van de ambtenaren op het ministerie staat direct of indirect in het teken van corona.

In deze bundel staan vele verhalen opgetekend, die voortkomen uit een rijke verzameling gesprekken met een deel van die ambtenaren. De verhalen zelf zijn weer een selectie uit die gesprekken. Ze vertellen dan ook niet alles, en zijn niet bedoeld als representatief voor alles wat er in de periode is gebeurd. Ze zijn niet bedoeld als overzicht van de gebeurtenissen (daar is ons feitenoverzicht voor), maar om inzicht te bieden in de belevingswereld van ambtenaren die met een ongekende pandemie te maken kregen en keuzes moesten maken die ongehoord en onvoorzien waren.

Het eerste verhaal in deze bundel laat een vroege signalering zien van de pandemie als een onheilspellende toekomst. Die signalering kwam niet voort uit een verfijnd data-detectiesysteem, of een uitgewerkte scenariostudie of een weldoordachte strategische visie. De eerste signalering kenmerkte zich veel meer door professionele intuïtie: 'Dit zou wel eens groot kunnen worden.' En de keuze om op basis van dit vermoeden bestuurlijk op te schalen, ook al was dat op dat moment zeker geen vanzelfsprekende stap. Vele lastige casus en dilemma's zouden volgen, zo laat deze bundel zien.

Dit verhaal illustreert dat het bij het omgaan met een onzekere toekomst om meer gaat dan een overzicht van de feiten en het volgen van protocollen. Het gaat ook om voelen, proeven, ruiken, horen en zien – mee(be)leven dus. Het vergt het aanwenden van alle ervaring, beleving en sensoren die je als ambtelijk apparaat kunt inschakelen om zo goed mogelijk afwegingen te (laten) maken. Het is bovendien een tijd waarin ambtenaren intuïtief keuzes durven, nee moeten maken, ook en juist als die verstreckende gevolgen kunnen hebben.

De verhalen daarna laten vele grote en kleine uitdagingen zien waarmee de ambtenaren in deze periode geconfronteerd werden. Uitdagingen die ze normaal niet op hun bord krijgen, en die een jaar eerder bijna ondenkbaar waren, zoals binnen een paar uur zonder veel rugdekking beslissen over de aanschaf van desinfecterende handenlcohol voor miljoenen euro's. Deze kwesties worden gekenmerkt door omvangrijke complexiteit: er is een tekort aan informatie, onzekerheid over de uitkomsten van keuzes, vele factoren die op elkaar ingrijpen, en een snel veranderend speelveld. Voor de omgang daarmee bestaat geen standaard protocol, stappenplan of een set beslisregels. Natuurlijk zijn er wel specialistische adviezen die een belangrijke rol spelen. Maar in de uitwerking en uitvoering daarvan moeten ambtenaren ook in belangrijke mate varen op inschattingen, voortschrijdend inzicht en intuïtie – zelfs in deze tijd van relatief directe politieke sturing en afstemming.

Hoewel sommige van die keuzes achteraf, met kennis van de uitkomsten, heel logisch of juist absurd lijken, is dat zonder *wisdom of hindsight* natuurlijk niet het geval. Er is een hoge mate van onzekerheid, zowel vanwege een tekort aan informatie (zie het verhaal over het gebrek aan duidelijkheid over de testcapaciteit) maar ook vanwege onzekerheid over bijvoorbeeld de effecten en naleving van maatregelen.

De complexiteit van de ambtelijke vraagstukken wordt niet alleen gekenmerkt door onzekerheid, maar ook door ambiguïteit. Anders gezegd: er is niet alleen een tekort aan (en strijd over) feiten, er is ook een strijd tussen waarden. Het handelen van ambtenaren gaat om constant laveren tussen waarden, waarbij niet één keuze vooraf als het juiste of 'de bedoeling' is te betitelen. Geen protocollenwerk,

maar ook niet 'gewoon' het juiste doen door een moreel kompas te hanteren dus. Nee, de aard van het werk is veel complexer dan dat. De ambtenaren moeten imperfecte keuzes maken, in de wetenschap dat ze altijd op sommige vlakken tekort zullen schieten. Dit roept de vraag op wat voor afwegingen ambtenaren in een crisis als deze hebben te maken, hoe zich dat gedurende de tijd ontwikkelt en welke verschillende copingstrategieën zijn te hanteren om hiermee om te gaan.

Omgaan met dilemma's

De ambtenaren zien hun werk door corona drastisch veranderen. De normale procedures en protocollen werken onvoldoende. Lastige afwegingen die normaal in het veld worden gemaakt (of waar veel meer tijd voor is), komen nu bij het ministerie te liggen en vergen bijna direct een besluit. Strijdigheden tussen publieke belangen verschuiven van de uitvoering naar het beleidsdepartement: centralisering van dilemma's treedt op. Ambtenaren komen zo voor nieuwe, onverwachte dilemma's te staan die pijnlijke keuzes tussen publieke belangen vragen. Keuzes die vanuit één waarde logisch zijn, komen lijnrecht tegenover elkaar te staan.

Eén zo'n dilemma is de afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid. Het is belangrijk dat de besteding van publieke middelen doordacht en goed gecontroleerd gedaan wordt. Normaal zijn daar uitgebreide procedures voor. Tegelijkertijd is er tijdens de pandemie sprake van grote tijdsdruk bij het nemen van beslissingen over miljoenenorders. Wie te lang wacht, mist de boot. De druk om de besluitvorming te versnellen is groot, en veel procedures worden dan ook versoepeld. Maar wie te voortvarend optreedt gaat mogelijk te ver, ook al is er nu even minder aandacht voor die zijde van het dilemma.

Dit hangt samen met een volgend dilemma: tussen reageren en anticiperen. Het is duidelijk dat in een crisis als deze onder hoge tijdsdruk besluiten worden genomen waarvan de gevolgen op de korte én lange termijn lastig te overzien zijn. Zeker in de eerste maanden ligt de nadruk sterk op reageren; het is tasten in het duister en reageren op wat je tegenkomt. Door het verbeteren van de informatiepositie, centrale aansturing en overlegstructuren verschuift de nadruk gedurende de tijd meer naar anticiperen. Maar nog altijd gaat het dan om een tijdhorizon van enkele weken en altijd binnen de crisis. Gevolgen voor de lange termijn (financieel, maar ook voor de verhoudingen in het zorglandschap) spelen een ongekend kleine rol onder het credo: 'onze zakken zijn diep'. Tegelijkertijd zien we in verschillende verhalen hoe deze balans door de ambtenaren zo goed mogelijk bewaakt wordt.

Een ander dilemma gaat over de afweging tussen maatwerk en centrale regie. Het zorgveld is op veel punten een decentraal stelsel, waarin lastige afwegingen vooral lokaal gemaakt worden. Dat is van belang voor maatwerk, passend bij de verschillen in lokale vraagstukken en specialismen. Het betekent ook dat normaal gesproken veel dilemma's niet binnen het ministerie worden afgewogen, maar in het veld. De coronacrisis is echter ook onmiskenbaar een vraagstuk dat die lokale contexten overstijgt, en waarin nationale coördinatie zorgt voor efficiëntie.

Weer een volgend dilemma gaat over de proportionaliteit van middel en kwaal. Een terugkerende discussie rondom maatregelen betreft de proportionaliteit. Met maatregelen als een bezoekersstop in verpleeghuizen wordt een bepaalde mate van veiligheid bereikt, maar tegen welke kosten is dat acceptabel? En wat als maatregelen voor het grootste deel van de mensen goed uitpakken, maar in een aantal specifieke gevallen disproportioneel schadelijk zijn, zonder dat overal één op één maatwerk kan worden geboden? Voorbeelden laten zien dat ambtenaren steeds ook eigen manoeuvreerruimte zoeken en (in meer of mindere mate) hebben en benutten, bijvoorbeeld door een overleg met de minister te benutten om in de voorbereiding daarop andere ideeën en perspectieven naar voren te brengen bij bestuurders in het zorgveld.

Dynamiek van dilemma's

Deze en andere dilemma's zijn bovendien niet statisch, maar dynamisch. Het vraagstuk is niet stabiel, maar is in beweging onder invloed van veranderende risico's en mogelijkheden, relaties met partners, mediaframes en politieke standpunten. We zien een aantal dynamieken dat zich in de omgang met dilemma's voltrekt en relevant is in de professionele omgang hiermee.

Een voorbeeld van zo'n dynamiek is bijvoorbeeld dat oplossingen worden ingehaald door de tijd. Zoals in het verhaal over de behaalde drempel om heel Nederland te kunnen testen, een aantal dat kort daarna onvoldoende capaciteit voor de vraag bleek te zijn. Wat eerst als goede prestatie wordt gezien, is kort daarna een blijk van tekort schieten en falen.

Ook kunnen intenties vanuit één benadering in de beeldvorming in een ander frame geplaatst worden. Dat geeft weer een andere dynamiek. Zo blijkt er binnen het ministerie positief terug gekeken te worden op de app contest (we called their bluff), terwijl die in de media en door verschillende experts juist als gefaald wordt neergezet.

Een andere dynamiek die is te ontwaren komt voort uit padafhankelijkheid. Keuzes voor één zijde van het dilemma die vroeg in de crisis zijn gemaakt, werken verdere uitwerking en verankering van die keuzes in de hand. Het centraliseren van regie bijvoorbeeld, gaat gepaard met steeds verdere centralisering. Vroege keuzes werken door in de verwachtingen en de bewegingsruimte op latere momenten. Dat laat bijvoorbeeld het verhaal over het controleren van de wasvoorschriften zien. Op enig moment ontstaat het inzicht dat het ministerie op dit punt, vanuit de goede bedoelingen om centraal te coördineren, te gedetailleerd regie is gaan voeren. Maar regie nemen blijkt hier makkelijker te zijn gegaan dan die regierol afschalen. 'Wij doen het niet meer', van de ene op de andere dag, is geen optie. De bewegingsruimte in het dilemma wordt zo voor een belangrijk deel bepaald door de keuzes die vroeg in de crisis zijn gemaakt.

Een laatste dynamiek die we hier willen benoemen heeft te maken met de rol van media en beeldvorming. In verschillende verhalen komt terug dat beeldvorming grote impact heeft op het werk. Dat lijkt misschien onnodig; 'het zijn maar beelden'. Maar de realiteit is dat die beelden en verhalen leiden tot oordeelsvorming, die de publieke opinie en daarmee ook draagvlak en nalevingsbereidheid beïnvloeden. Bovendien werken beelden en verhalen door in Kamervragen en politieke debatten en vervolgens in politieke besluitvorming en aansturing. Sommige beelden en verhalen kunnen op die manier een vliegwielerwerking krijgen waarbij één zijde van het dilemma wordt versterkt en er bijna geen ruimte meer is voor de nuance van de andere zijde. Dit verklaart ook bijvoorbeeld het opzetten van een speciaal loket voor acties van BN'ers; zie alleen al de #ikdoenietmeermee actie om te zien hoe groot de impact van BN'ers op beeldvorming kan zijn. Voor de ambtenaren speelt hierbij in het bijzonder, dat het ministerie wel onderwerp van gesprek is, en ze dat gesprek op de achtergrond ook wel kunnen voeren (bijv. met informatie geven aan actualiteitenprogramma), maar zelf niet deelnemen aan dat gesprek. De dynamiek van beeldvorming is dan ook lastig te beïnvloeden, soms tot grote frustratie van de betrokken ambtenaren.

Copingstrategieën

Het omgaan met dergelijke dilemma's en dynamieken maakt het werk van deze ambtenaren in zekere zin een 'impossible job'. Het werk is nooit af en nooit perfect uitgevoerd. Er moeten onmogelijke keuzes worden gemaakt tussen waarden en daarbij schiet je altijd tekort. Het ambtelijke werk is in die zin ook tragisch, het behalen van successen gaat samen met een onvermijdelijk tekort schieten. Dat vergt politieke afwegingen tussen waarden, maar in de praktijk ook professionele afwegingen.

De verhalen laten zien dat er in de praktijk verschillende manieren zijn om met die onmogelijke keuzes om te gaan: copingstrategieën. Die zijn soms bewust gekozen, en in andere gevallen is het toevallig zo gelopen maar kunnen we daar achteraf wel van leren dat daar strategische ruimte zit.

Eén zo'n manier van omgaan is bijvoorbeeld de strategie van *failing fast*. Zorgvuldigheid inruilen voor het wedden op verschillende paarden en falen herframen als leren. Maar ook: het vieren van je mislukkingen. Door ze niet te verbergen of verzwijgen, maar gewoon te benoemen dat waar gehakt wordt ook spaanders vallen. En sterker nog, dat die spaanders ook leiden tot slimmere keuzes in de toekomst. Mislukte projecten kunnen door storytelling tot symbool gemaakt worden van een strategie die op lange termijn juist dankszij dit soort mislukkingen succesvol moet worden.

Een tweede copingstrategie is verschil maken tussen front en back stage. Op het podium zeggen we A, in de coulissen maken we ruimte voor B. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de omgang met media-aandacht die rondom grote bedrijven ontstaat, die ofwel zelf de media zoeken ofwel onbedoeld in de schijnwerpers komen te staan. Steeds is het voor het ministerie zoeken naar een evenwicht tussen wat daar publiekelijk over kan worden gezegd, en welk effect dat heeft op de gespreksruimte met de verschillende betrokken partijen.

Ook zien we strategieën rondom het koppelen, ontkoppelen en herkoppelen van waarden in organisatie(onderdelen). Zo worden bepaalde afwegingen expliciet bij adviesraden neergelegd en daarmee ontkoppeld van het primaire proces. Tegelijkertijd zien we dat op het departement veel afwegingen samen komen die anders voor een belangrijk deel decentraal zouden plaatsvinden, zodat er decentraal geen keuzes worden gemaakt die voor het systeem als geheel suboptimaal uitpakken. Bij andere afwegingen wordt juist bewust ontkoppeld: de IC-capaciteit is bijvoorbeeld de hoogste prioriteit. Beslissingen daarover worden daarmee voor een deel ontkoppeld van andere waarden die een rol spelen bij de besluitvorming – bijvoorbeeld door de expertise in het OMT niet te verbreden met economen, sociologen of andere wetenschappers.

Een copingstrategie kan ook zijn: eerst politieke dekking organiseren, dan pas ambtelijk handelen. Meer dan normaal zoeken de ambtenaren regelmatig politieke dekking of mandaat bij het nemen van lastige besluiten. Er zijn vaak korte lijntjes met de bewindspersonen. Dat komt ook omdat schijnbaar neutrale, technische kwesties hier vaak toch sterk gepolitiseerd raken. Veel meer dan voor de coronacrisis zien we korte lijnen en een hands-on sturingsrelatie tussen bewindspersonen en departement bij schijnbaar technische thema's als de aankoop van beademingsapparaten en mondmaskers.

Een andere vorm van coping is het scheiden van de verantwoordelijkheid voor beide zijden van het dilemma. Hierbij is het dus niet één ambtenaar, afdeling, of tafel waar de afweging gemaakt. Er worden juist bewust verschillende personen, organen of organisaties voor verantwoordelijk gemaakt en die worden ook procedureel van elkaar gescheiden. Dat zien we heel duidelijk bij het waarborgen van de onafhankelijke rol van het OMT als adviserend orgaan.

Weer een andere copingstrategie is om de onderlinge verhoudingen anders vorm te geven. Bijvoorbeeld door niet de benadering van 'gezamenlijk', 'netwerk' en 'partner' te kiezen, maar juist een strakke hiërarchie aan te houden. Een dergelijke ingreep kan voor bepaalde operaties zorgen voor een betere omgang met dilemma's, iemand wordt daar expliciet voor verantwoordelijk gemaakt, in plaats van dat er een gedeelde verantwoordelijkheid is die verzandt in stroperigheid. Dit zien we bijvoorbeeld bij de inzet van defensie, om bepaalde zaken te regelen als een operatie, vanuit een duidelijke hiërarchie. Ook de symboliek die daarbij hoort is van belang: het uniform, net als de witte jas in het ziekenhuis.

Een andere copingstrategie die we zien – ook al lijkt dat niet voor de hand liggend in tijden van crisis – is afwachten. Sommige dilemma's lossen zichzelf op, juist door ze even niet op te pakken. In de verhalen zien we bijvoorbeeld hoe schijnbaar onoplosbare tekorten, bijvoorbeeld voor de handenalcohol, plots toch goed komen doordat private partijen daartoe het initiatief nemen. Niet omdat het ministerie ze dat vraagt, maar omdat ze zelf een kans zien en daarvoor verantwoordelijkheid nemen. Maatschappelijk oplossingsvermogen blijkt niet zelden de onvoorziene

oplossing te bieden. Dat vraagt van ambtenaren het vermogen tot geduld, ook omdat wél interveniëren een complex probleem onbedoeld kan verergeren.

Tot slot zien we als copingstrategie ook dat dilemma's zelf in stand worden gehouden, maar dat de default en de verevening worden omgedraaid. Bijvoorbeeld: door tijdelijk snelheid boven zorgvuldigheid te laten prevaleren, tot de crisis voorbij is. Normaal staat zorgvuldigheid voorop, en wordt binnen de grenzen daarvan ook zoveel mogelijk snelheid gemaakt. Nu is het andersom: er wordt tempo gemaakt, en in de randvoorwaarden daarbij worden ook waarborgen ingebouwd. Nog steeds is zorgvuldigheid belangrijk, maar de invulling daarvan moet wel passen bij de prioriteit om tempo te maken.

Afsluiting

In deze bundel met verhalen van binnenuit hebben we willen laten zien voor welke dilemma's en dynamieken ambtenaren zijn komen te staan in de eerste fase bij de aanpak van de pandemie – en welke copingstrategieën ze in dat licht ontwikkelen. Doel daarvan was niet om ambtelijke prestaties op een podium te plaatsen of om begrip te kweken en medeleven te wekken bij buitenstaanders. Doel was wel om een realistisch perspectief te schetsen van de complexiteit die inherent verbonden is met het ambtelijk werk en de gemakzucht van een oordeel achteraf in perspectief te plaatsen; vanaf de zijlijn is het makkelijk praten en pas als je weet hoe een verhaal afloopt is alles logisch en valt ieder puzzelstukje op zijn plek ('wisdom of hindsight'). In het moment zelf beschikt men nu eenmaal niet over een dergelijke voorrecht...