

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

MinVWS
MinMZZ
Stas VWS

Vrijdag 8 mei

**Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal**
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken
Bureau Bestuurlijke-politieke
advisering

Ontworpen door
(10)(2e)

(10)(2e)

(10)(2e) @minvws.nl

Datum
4 mei 2020

nota

(ter voorbereiding van een overleg)

Betreft	pBR, BR en 'BPS'
Vergaderdatum en -tijd	7 en 8 mei 2020
Vergaderplaats	WebEx en VWS

1 Aanleiding en doel overleg

SG en pSG stellen voor om een project te starten om te komen tot het narratief van de Coronacrisis vanuit het perspectief van VWS. Dit narratief wordt opgetekend omdat:

- 1) Het formuleren van het verhaal van VWS ons voorbereidt op externe evaluaties. Door dit verhaal nu op te stellen voorkomen we de hind sight bias: de wijsheid achteraf ontnemt het zicht op de onzekerheid waarin keuzes gemaakt zijn. We moeten niet vergeten dat we hebben gehandeld met de kennis en ervaring die op dát moment beschikbaar was. We schrijven ons verhaal op, niet omdat we 'ons straatje willen schoonvegen' maar omdat we klaar willen zijn voor de vragen die gaan komen.¹
- 2) De impact van deze crisis komt binnen bij de medewerkers, ook privé. Evalueren helpt om de hectiek van de besluitvorming in deze crisis te verwerken en betekenis te geven, o.a. om te leren voor de toekomst .

Deze nota informeert u over het voornemen om dit traject te starten en geeft u een aanzet om tijdens de bijeenkomst met Bestuursraad en bewindspersonen op vrijdag 8 mei a.s. een eerste opzet van het project te verkennen.

2 Te bespreken punten

- Noodzaak dit project te starten
- Wat wordt er gedaan?
- Hoe zal dit worden gedaan?
- Tijdpad
- Rol bewindspersonen

3 Advies en toelichting

Noodzaak dit project nu te starten

¹ [De OVV maakte bijvoorbeeld op 7 mei jl. bekend dat JenV heeft gevraagd of ze de crisis gaan evalueren.](#)

De Coronacrisis is een langdurige crisis met een ongekend grote maatschappelijke impact. Deze impact is binnen heel VWS voelbaar. De crisis raakt veel beleidsterreinen en de gevolgen van de huidige problematiek hebben nog lange tijd een grote impact op de samenleving. Wanneer je deze crisis vergelijkt met eerdere crises die Nederland hebben aangedaan, ligt het in de lijn der verwachting dat we ons over onze aanpak en keuzes moeten gaan verantwoorden.²

**Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal**
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken
Bureau Bestuurlijke-politieke
advisering

Om deze twee redenen ligt het voorstel voor om een intern traject te starten waarbij wordt teruggekeken naar wat al is geweest, en wat nog gaat komen.

Daarbij opgemerkt dat de insteek van dit project niet is het schoonvegen van het eigen straatje, maar het helder krijgen van het eigen verhaal en de kennis in de organisatie te borgen.

→ *Bespreekpunt: bent u het eens met het starten van een evaluatie om ons voor te bereiden op de vragen die nog gaan komen en om de besluitvorming in deze crisis te verwerken en betekenis te geven?*

Wat zal er worden gedaan?

Het voorstel is om het narratief van de Coronacrisis vanuit het perspectief van VWS op te tekenen. Bij evaluaties achteraf is er het risico van hind sight bias: achteraf is het makkelijk bepalen wat we allemaal anders en beter hadden moeten doen. We willen dus graag zelf ons verhaal vertellen, enerzijds vanuit de feiten en anderzijds vanuit waarderend onderzoek. Om een hind sight bias te voorkomen, doen we die evaluatie nu al.

Hoe wordt dat gedaan?

Een team van onderzoekers van de NSOB zal (na gunning, offertetraject loopt) beginnen met het maken van een **tijddij reconstructie**. Deze tijddij met feiten zal worden geflankeerd door een **narratieve reconstructie**. Hierdoor ga je eerst feitelijk, zonder een oordeel te geven, in beeld brengen wat er is gebeurd. Bij de narratieve reconstructie is het idee iets op te zetten waar medewerkers hun verhaal kunnen vertellen, zodat we met elkaar kunnen praten over wat er is gebeurd en wat we hebben meegemaakt. De NSOB zal actief input van VWS'ers verwerken via interviews bij medewerkers, dagboekgesprekken en ateliergesprekken. Idee is medewerkers over de hele linie uit te nodigen voor de gesprekken. Over de precieze uitwerking hiervan zijn SG/pSG en de NSOB in gesprek. Ook hier weer is het idee niet met een oordeel te komen. De beide elementen hebben betrekking op twee tijdsperspectieven: terugkijkend en vooruitgaand. Het terugkijkende deel is bedoeld om het een chronologische

² Denk daarbij aan: het [Rapport Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsorganisatie Vlucht MH17](#) uitgevoerd door de Universiteit Twente, opdrachtgever WODC. Of zie recentelijk de OVV-uitspraken over het verbod op gevaarlijk consumentenvuurwerk: ['de aanpak van het kabinet maakt de jaarwisseling niet veiliger'](#). Naoorlogse parlementaire enquêtes: 2013: Fyra, 2013-2014: Woningcorporaties, 2011-2012: Financieel Stelsel, 2002-2003: Srebrenica, 2002-2003: Bouwnijverheid, 1998-1999: Vliegcramp Bijlmermeer, etc. Ook kun je denken aan een Commissie parlementaire ondervraging zoals in 2019 ingesteld om een onderzoek te starten naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. M.b.t. gevolgen voor bewindslieden: parlementaire enquête naar de IRT-affaire (aftreden ministers Van Thijn en Hirsch Ballin), het NIOD-onderzoek naar Srebrenica (aftreden tweede kabinet Kok) en de OVV-onderzoeken naar de Schipholbrand (aftreden ministers Donner en Dekker) en het mortierongeval bij de Nederlandse militaire missie in Mali (aftreden Hennis).

tijdbalk te reconstrueren maar ook om betekenis te geven aan wat er is gebeurd: wat waren de feiten, maar ook wat was ons verhaal?
 Het vooruitkijkende deel dient om te bepalen welke betekenis we geven aan wat er nu gebeurt. Vanuit welk verhaal willen we verder handelen? De literatuur over het omgaan met onzekerheid en ambiguïteit laat namelijk steeds opnieuw zien dat het op gang houden van het proces van betekenisgeving via het ontwikkelen van narratieven en patroonduiding dé verklarende factor is voor succes of falen.

**Secretaris Generaal / plv.
 Secretaris Generaal**
 Directie Bestuurlijke en
 Politieke Zaken
 Bureau Bestuurlijke-politieke
 advisering

Het projectteam zal rapporteren aan de pSG en SG. Zij brengen de stand van zaken geregeld in de BR. Ook de pBR zal worden gevraagd om input.
 Bij Flex/Pro is een vraag uitgezet naar inventarisatie van geschikte medewerkers die het team van onderzoekers kunnen helpen. Het moet gaan om mensen die waardierend kunnen onderzoeken (appreciative inquiry). Hoe deze mensen een rol krijgen in het proces is nog onderwerp van gesprek.

- Bespreekpunt: Wat vindt u van deze vorm van evaluatie: een narratief van VWS maken door middel van waardierend onderzoeken?
- Bespreekpunt: Hoe ziet u de aanpak d.m.v. de twee tijdsperspectieven: terugkijkend en vooruitgaand?

Tijdpad

- Na akkoord van BR-leden en de bewindspersonen op deze opzet kan de NSOB een onderzoeksvoorstel opleveren ter goedkeuring.
- Het team van onderzoekers kan snel na goedkeuring van het onderzoeksvoorstel door de bewindspersonen aan de slag.
- Het tijdpad wordt verder ingevuld wanneer er meer duidelijkheid is over de onderzoeksopzet en -aanpak.
- We beginnen met terugkijken en pakken we het op totdat het vaccin er is. Wellicht met een tussendocument eind dit jaar.

Rol bewindspersonen

Uiteraard horen gesprekken en interviews met de bewindspersonen ook bij het onderzoek. Voorstel is eerst de feitenreconstructie klaar te hebben en wellicht al wat eerste onderwerpen zodat er al een klein tussenproduct is om op te reflecteren.

- *Bespreekpunt: Hoe ziet u uw eigen rol?*

Begin nu met een nationaal onderzoek

We zijn nog niet eens halverwege de grootste crisis sinds de Watersnoodramp. Het crisisleiderschap van Mark Rutte en de 'intelligente lockdown' genieten nog brede publieke steun. Ondertussen bieden kranten, televisieprogramma's en social media steeds meer kritische geluiden. De toon van de kritiek wordt schriller. Het had eerder, anders en beter gekund en gemoeten. Het kabinet laat zich gijzelen door zijn 'intelligente lockdown.' De respons vernietigt onze economie. Een hele generatie betaalt een dure prijs.

Dat is niet verwonderlijk. Nu een snel einde van de pandemie niet in zicht is, groeien de angst en de frustratie over de economische gevolgen. Het onlangs gepresenteerde onderzoek naar de maatschappelijke impact van Covid-19 in Rotterdam spreekt boekdelen: ongekende bezorgdheid en pessimisme, en ook hier weer een forse kloof in impact en beleving tussen hoog- en laagopgeleiden.

Die emoties maken Covid-19 tot brisante politieke materie. Nu de klok naar de verkiezingen van mei 2021 luider begint te tikken, zal het met het *rally around the flag*-effect van de eerste crisisfase snel gedaan zijn. Oppositiepartijen die de afgelopen maanden tot figuranten waren gereduceerd, zullen alles op alles zetten om het 'staatsman Rutte' moeilijk te maken. Het ultieme theater voor de aanval op de bestuurlijke elites en instituties is het grote, nationale onderzoek: het OOV rapport of de parlementaire enquête. De kritiek van vandaag sorteert voor op de grote vragen die daar gesteld gaan worden.

Deze evaluaties worden altijd opgestart met als doel lessen te trekken uit de crisis. In de praktijk monden deze exercities, los van hun intenties, meestal uit in *blame games*. Schuld en boete worden toebedeeld. Denk aan de parlementaire enquête naar de IRT-affaire (aftreden ministers Van Thijn en Hirsch Ballin), het NIOD-onderzoek naar Srebrenica (aftreden tweede kabinet Kok) en de OVV-onderzoeken naar de Schipholbrand (aftreden ministers Donner en Dekker) en het mortierongeval bij de Nederlandse militaire missie in Mali (aftreden Hennis).

De manier waarop wij crises plegen te evalueren rammelt. Met grote woorden wordt vastgesteld dat de crisis voorzienbaar was en de risico's zijn onderschat. Informatie was incompleet en inaccuraat. Diensten werkten langs elkaar heen. De communicatie was niet helder en soms misleidend. Het was allemaal te laat en onvolledig. Telkens weer dezelfde treurnis wekkende opsomming van faalfactoren – het is *too bad to be true*.

De meeste crisisbeoordelingen kenmerken zich dan ook door *hindsight bias*: de wijsheid achteraf ontleent het zicht op diepe onzekerheid waarin leiders hun afwegingen moesten maken. Er is een slechte uitkomst, dus er moeten fouten zijn gemaakt - dat sluit goed aan bij populaire vooroordelen dat ambtenaren niks willen, bestuurders niks kunnen, en dat iedereen altijd bezig is zijn fouten toe te dekken. Er is over het algemeen weinig oog voor de problematiek van de 'vele handen' – de rol van complexe ketens en netwerken - de realiteit van beslissen in onzekerheid en de inherente beperkingen aan het vermogen van overheden om iedere dreiging tijdig te neutraliseren.

Bij het doen van aanbevelingen schromen de meeste crisisbeoordelingen om op basis van onderzoek van een enkel geval waslijsten van aanbevelingen op te stellen die de indruk wekken dat als iedereen nu maar hard aan het werk gaat, risico's kunnen worden uitgebannen en herhaling van de crisis onmogelijk wordt. De verantwoordelijke bestuurders (of als die al zijn gesneuveld, hun opvolgers) moeten die aanbevelingen, nuttig of niet, onverkort uitvoeren. Iets anders is politiek ondenkbaar.

De betreffende ambtelijke diensten slaan trouwhartig aan het 'afvinken'. Voor iedere aanbeveling wordt een werkgroepje of een procesje ingericht, budgetten gereserveerd, en regels bijgesteld. Soms worden hele reorganisaties en wetgevingstrajecten in gang gezet. Professionele ruimte om de robuustheid, proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen eerst eens te beproeven, is er niet. Het is de logica van de risico-regelreflex en van de voorbereiding op de vorige oorlog. De samenleving wordt er niet veiliger van. De respons op de volgende crisis wordt er niet beter van.

De nu al waarneembare politisering doet het ergste vrezen voor de evaluatie van de Coronacrisis. Als we echt iets willen leren van deze crisis, zodat we klaar zijn voor de volgende pandemie, is het belangrijk dat de evaluatiebevindingen niet worden bloot gesteld aan het principe van ministeriële verantwoordelijkheid. In een complexe crisis als deze gaat altijd iets fout, dus de betrokken ministers kunnen altijd het boetekleed worden omgehangen. Dit is vanuit het oogpunt van lessen leren interessant noch productief.

We kunnen alleen de relevante lessen leren als het leerproces van meet af aan wordt gedepolitiseerd. We kunnen ons eenvoudigweg niet veroorloven het leren van deze crisis over te laten aan profilerings-, aanvals- en verdedigingsspel dat inmiddels gemeengoed is geworden bij crisevaluaties. De Covid-19 evaluaties moet niet door de Kamer (niet toegerust, verpolitiekt) noch door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (te beperkt perspectief, geneigd tot 'scherprechtergedrag') worden uitgevoerd. De wetenschap moet aan het roer ervan staan. Het moet zich niet beperken tot de Nederlandse Covid-19 gebeurtenissen en het functioneren van Nederlandse overheden.

Lering trekken van deze megacrisis vraagt om een genuanceerde vergelijking met de gang van zaken in andere landen en tijdens eerdere pandemieën. De evaluatie moet breed, interdisciplinair worden opgezet. Het moet daarbij niet alleen gaan om waarheidsvinding rond het gevoerde beleid. Het opbouwen van een collectieve herinnering aan deze ongekende catastrofe is belangrijker dan de gebruikelijke politieke blikvernauwing rond de 'schuldvraag' die ons leervermogen na crises al te vaak parten heeft gespeeld. De stemmen van zieken, nabestaanden, medici, hulpverleners, ondernemers, ambtenaren, leerkrachten, onderzoekers en andere betrokkenen moeten evenzeer worden gehoord en vastgelegd als die van bestuurlijke hoofdrolspelers en externe deskundigen. En we moeten er nu al mee beginnen, juist omdat deze crisis nog wel even zal duren.