

Reflectie bij stukken Zorgbonus

Algemeen

Bij deze reflectie heb ik gekeken naar de volgende beschikbaar gestelde documenten:  
 Format risicoanalyse subsidieregeling of beleidskader – versie 15 juli (Excel)  
 Agendapunt 3b Concept handreiking 12-08-2020 (bijlage bij de regeling)  
 Agendapunt 2b werkkostenregeling opties uitgewerkt.  
 Agendapunt 2a Voorstel verantwoordingsarrangementen

In de hier bovengenoemde stukken (o.a. handreiking) wordt verwezen naar een opgestelde subsidieregeling. Deze regeling was niet beschikbaar. Idealiter is de regeling het vertrekpunt voor de verdere uitwerking in risicoanalyse en beheersmaatregelen. Dit is nu niet mogelijk. De regeling en wat daarin is opgenomen zijn ook de basis voor het bepalen van de rechtmatigheidscriteria. Zonder kennis van de regeling is het niet goed mogelijk om rechtmatigheidsrisico's te identificeren.

Format risicoanalyse subsidieregeling of beleidskader – versie 15 juli

**Basis voor een op te stellen risicoanalyse is de (concept) regeling en een uitvoeringstoets van DUS-i en FDC over de gehele keten. Omdat de regeling, en uitvoeringstoets niet beschikbaar is, is het niet goed mogelijk om de risicoanalyse hieraan te koppelen. Ook bestaat hierdoor onvoldoende zicht op de risico's. Ten aanzien van de risicoanalyse vallen wel een aantal punten op t.w.:**

- **Er wordt subsidie aangevraagd voor mensen die niet extra hebben gewerkt tijdens corona. Onduidelijk is of de eis van extra werken beoogd is. Het risico ervan is dat bonus naar onjuiste doelgroep gaat en meer budget nodig. Risico wordt als hoog ingeschat. Risico wordt geaccepteerd geen beheersmaatregel.**
- **Voor bepaalde medewerkers wordt dubbel aangevraagd zowel intern organisatie als ZZP'er die meerdere dienstverbanden heeft bij verschillende instellingen. Hoog, politiek risico. Beheersmaatregelen nog uit te zoeken.**
- **Diverse financiële risico's onderkend met veelal niet vermeld acceptabel of niet en geen beheersmaatregelen.**
- **Risico's in de uitvoering, veel hoge risico's waarbij beheersmaatregelen marginaal of helemaal niet zijn uitgewerkt. Voorbeelden:  
 Controles zijn nog niet belegd en uitgewerkt (regel 57) bijvoorbeeld DUS-i kan geen onderaannemer voor de steekproef vinden.  
 Veel onbekende RELATIES -> (te) veel werk voor FDC (regel 44) dit risico ligt met name bij DUS-i.**

**Verder valt op dat het risico dat de bonus wordt verstrekt aan personen die niet voldoen aan het functieprofiel niet is onderkend (vooropgesteld dat dit wel onderdeel is van de regeling). De risicoanalyse verdient nog meer aandacht en verdere uitwerking.**

Agendapunt 3b Concept handreiking 12-08-2020

De handreiking geeft (alleen) rechtmatigheidscriteria aan als deze handreiking daartoe in de regeling is aangewezen. Dit is aandachtspunt voor het opstellen van de regeling regeling De concept handreiking voor zorgaanbieders is bedoeld om te ondersteunen bij het verstrekken van de eenmalige bonus binnen de organisatie.

**Diverse onduidelijkheden in deze handreiking:**

**Er wordt gesproken over functies die in beginsel in aanmerking komen; de term beginsel is onduidelijk en geeft verwarring en interpretatieproblemen.**

De volgend passage uit de handreiking om in aanmerking te komen voor de bonus bevat ook niet concrete criteria (hieronder gearceerd):

Zorgaanbieders, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de subsidieregeling, kunnen een aanvraag indienen voor zorgprofessionals. Binnen een zorgorganisatie komen zorgprofessionals in aanmerking voor een bonus die zich

In de afgelopen periode (1 maart 2020 tot 1 september 2020) hebben ingezet voor patiënten en cliënten met COVID-19, en/of.

**Vraag: Moet iemand gedurende de hele periode van 1 maart tot 1 september de functie hebben vervuld? Of komt ook iemand die op enig moment een bijdrage heeft geleverd in aanmerking. Oplossing: zorg voor een sluitende afbakening.**

hebben bijgedragen aan de strijd tegen COVID-19.

**Vraag: Hoe wordt deze bijdrage vastgesteld? Bestaat hiervoor dan bijvoorbeeld een primaire administratie?**

Met de directie inzet voor patiënten en cliënten met COVID-19 worden bedoeld:

Zorgprofessionals die op eigen afdeling dan wel op een andere afdeling zijn ingesprongen om (vermoedelijke) patiënten of cliënten met COVID-19 te verzorgen, verplegen en/of begeleiden.

Met de van bijdragen in de strijd tegen het COVID-19 worden bedoeld:

Zorgprofessionals die extra uren hebben gewerkt direct ten gevolge van de strijd tegen COVID-19, zoals zorgprofessionals die geen vakantie of verlof hebben kunnen opnemen dientengevolge of meer uren hebben gewerkt;

Zorgprofessionals die de reguliere zorg onder uitzonderlijke en zware omstandigheden draaiende hebben houden gedurende die periode, terwijl collega's de patiënten of cliënten met COVID-19 hebben verpleegd/verzorgd; of

Professionals die op basis van Wet Publieke Gezondheid middels preventie ervoor hebben gezorgd dat het COVID-19 virus niet verder is verspreid. Denk aan bron- en contactonderzoek.

Eenduidigheid van begrippen: voorbeeld uitzendkrachten en inhuur van derden  
Uurtarief € 84,-- is dit inclusief of exclusief BTW

Toetsen op basis van inschaling: voor functies die niet in de organisatie voorkomen is dit niet mogelijk.

**Consequentie van de handreiking is dat, op basis van de hierboven genoemde criteria, de bonus breed kan worden toegekend. Daarbij komt dat in de risicoanalyse het risico dat bonus wordt aangevraagd voor mensen die niet extra hebben gewerkt hoog wordt ingeschat maar dat dit geaccepteerd wordt en geen beheersmaatregelen nodig zijn. Waarom in de handreiking criteria opnemen terwijl het afwijken hiervan geaccepteerd wordt?**

**Oplossing kan zijn het volstaan in de handreiking met het alleen opnemen van de functiecode.**

#### Werkkostenregeling

WWS gaat volgens zeggen kiezen voor optie 1 t.a.v. de werkkostenregeling.

WJZ wijst evenwel op het mogelijke risico op staatsteun die optie 1 kent. Dit risico kan deels worden ondervangen door bij de aanvraag op basis van PxQ twee verschillende Q's te hanteren: 24% vergoeding voor de verschuldigde belasting bij werknemers en 24% vergoeding voor de verschuldigde belasting bij derden. Door Financiën wordt op 07/09/20 nog een analyse op SBI-code verstrekt waaruit volgt hoeveel procent van de aangegeven SBI-codes eindheffing afdraagt (en dus de vrije ruimte volledig benut heeft). Deze analyse kan meer inzicht bieden in het mogelijk risico op staatssteun en zal – indien tijdig ontvangen – aan de stuurgroep worden nagezonden.

In de risicoanalyse is het risico van staatsteun ook geïdentificeerd en niet als hoog ingeschat. Beheersmaatregelen zijn niet benoemd, ook niet of het risico wordt geaccepteerd.

**Risico bestaat dat VWS de risico's te laag inschat en ook dat er geen beheersmaatregelen worden getroffen. Beheersmaatregel kan zijn om op basis van het vermoeden van staatssteun, conform de Europese richtlijnen, de regeling en de daarin opgenomen mogelijke staatssteun te melden bij de Commissie. Consequentie van niet melden van mogelijke staatssteun is dat regeling als onrechtmatig wordt aangemerkt (formele onrechtmatigheid voor de gehele regeling op basis van art. 108 WEU). De Europese Commissie heeft aangegeven dat de Overheden hun steunmaatregelen eerst moeten notificeren (ingeval van mogelijke staatssteun), de Commissie zal zorgen voor een snelle afhandeling en goedkeuring.**

#### Agendapunt 2a Voorstel verantwoordingsarrangementen

Vertrekpunt voor de verantwoordingsinformatie zijn de regeling en de risicoanalyse en de daarin uitgewerkte beheersmaatregelen. In de risicoanalyse zijn nagenoeg geen risico's t.a.v. de verantwoording onderkend laat staan uitgewerkt.

Uiteindelijk leiden regeling en risicoanalyse tot een verantwoordingsarrangement en een accountantsprotocol. Op basis van de beschikbare documenten is een beoordeling van dit voorstel niet goed mogelijk.

Met dit in gedachte kijkend naar het voorstel zien wij de volgende risico's.

#### *Verhoging grens voor controleverklaring*

In het voorstel is opgenomen om de grens voor een controleverklaring te verhogen van € 5.1.2b naar € 5.1.2b. Het voorstel wordt als volgt onderbouwd:

"De administratieve last voor ongeveer 200 zorgaanbieders wordt fors beperkt doordat zij geen accountantsproduct hoeven aan te leveren. Deze 200 zorgaanbieders zijn bedrijven met maximaal 100 personen en krijgen daarmee maximaal € 5.1.2b verleend. Hierdoor hoeven alleen de echt grote zorgaanbieders met meer dan 100 werkzame personen een accountantsproduct aan te leveren. De inschatting is dat deze grote zorgaanbieders beter bekend zijn met accountantsproducten en zelf ook controllers in dienst hebben. Bovendien worden zorgaanbieders niet gecompenseerd voor de kosten van een accountsproduct (circa € 5.1.2b) vanwege het risico op staatssteun. Er mag namelijk alleen subsidie verstrekt worden als de middelen volledig worden doorgegeven aan de medewerkers. Voor een kleine zorgaanbieder tot 100 werkzame personen kunnen deze kosten voor verantwoording onevenredig groot zijn ten opzichte van het verleende bedrag."

**Risico bestaat dat hiermee onvoldoende wordt onderbouwd dat op basis van de risicoanalyse en aanvullende beheersmaatregelen aangetoond kan worden dat het qua risico's verantwoord is om te kiezen voor verhoging van het grensbedrag. Nu blijkt het vooral te zijn ingegeven door beperking van de administratieve last. Een (juiste) andere argumentatie anders dan beperking van de administratieve last voor verhoging voor het grensbedrag hebben wij niet gezien.**

**Optie is om de verhoging wel te onderbouwen met de juiste argumenten voor beperking van de risico's of anders het grensbedrag niet te verhogen. Bij dit laatste merken wij op dat de uitwerking van het voorstel uitgaat van verhoging van het grensbedrag naar € 5.1.2b.**

#### *Uitwerking in de praktijk voor verantwoording*

In het voorstel komt VWS met de volgende uitwerking voor de verantwoording en de daarbij gehanteerde controle en beheersmaatregelen:

- Aanvragen tot € 5.1.2b : komt een aanvrager niet voor in de bovenstaande registers, dan wordt de subsidie direct vastgesteld. Als we aanvrager wel voor komt in de registers, dan wordt hij onderdeel van de steekproef.
- Aanvragen tussen € 5.1.2b en € 5.1.2b : in aanvulling op het bovenstaande worden alle subsidieontvangers verzocht om een bestuursverklaring achteraf in te vullen.
- Eventueel wordt nog aanvullend een beperkte steekproef van bijvoorbeeld 10% gedaan. In dat geval worden 5.1.2b van 1780) zorgaanbieders gecontroleerd. Dit is een a-selecte steekproef.

Eventuele gevonden fouten moeten worden beschouwd als incidentele fouten en kunnen niet worden geëxtrapoleerd naar de 5.1.2b (omvang categorie 5.1.2b).

- Er wordt geen statistische steekproef gedaan op alle aanvragers tot € 5.1.2b. Voor een statistische steekproef voor deze categorie (5.1.2b dossiers) met een betrouwbaarheid van 95% en een foutmarge van 1,5% moeten 5.1.2b dossiers worden gecontroleerd. Dit is zeer arbeidsintensief en kostbaar.

#### *Risico's*

De controle op met name de groep aanvragers met een verleend bedrag onder de € 5.1.2b is beperkt. Zij vallen alleen binnen de steekproef als zij geregistreerd staan in een van de registers. Naar verwachting zullen zij de grootste groep aanvragers vormen. Dat terwijl het juist deze groep aanvragers is dat naar verwachting onbekend is bij VWS. De grote zorgaanbieders, zoals ziekenhuizen en VVT instellingen, zijn bij DUS-I wel bekend vanuit o.a. het Stagefonds. Het risico bij deze kleine instellingen op misbruik en oneigenlijk gebruik is vooraf lastig in te schatten. Het is niet ondenkbaar dat juist deze kleine instellingen, zoals kleine thuiszorgorganisaties, misbruik maken van de bonusregeling. Zij hebben namelijk niet zoals grote zorgaanbieders een goede interne governance structuur opgebouwd. Toch wordt geadviseerd om een beperkte controle, omdat aanvragers tot € 5.1.2b ontvangen ongeveer € 5.1.2b van de in totaal beschikbare € 5.1.2b. Het financieel risico is daarmee zeer beperkt. Daarnaast past dit ook bij het proportionaliteitsbeginsel uit het USK. Het is onwenselijk om zorgorganisaties met een laag ontvangen bedrag onder hoge controle te plaatsen.

**Risico bestaat dat voor de categorie aanvragen tot € 5.1.2b de onderkende risico's niet leiden tot noodzakelijke controle en beheersmaatregelen. Zij vallen veelal buiten de steekproef, zijn mogelijk onbekend bij VWS en hebben geen goed interne governance structuur. Er wordt voorgesteld om een beperkte controle te doen (opnemen in steekproef als ze voorkomen in register) omdat het belang € 5.1.2b is. Echter eerder is al onderkend dat het aandeel van aanvragers vermeld in het register gering zal zijn. Het voorgestelde controlebeleid lijkt hiermee niet in overeenstemming te zijn met het USK, ook omdat de beoogde steekproef niet over de juiste massa gaat.**

**Bij de categorie tussen € 5.1.2b en € 5.1.2b wordt gesteund op een bestuursverklaring. Het risico bestaat dat niet alle aanvragers qua organisatie een structuur hebben die het rechtvaardigt om aan een bestuursverklaring extra zekerheid te ontfemen. Een bestuursverklaring bij kleine zorgaanbieders (geen stichtingen) verklaren dan over hun eigen aanvraag. Dit kan wel als er sprake is van bijvoorbeeld een Stichting. Hier is sprake van een meerhoofdig bestuur, waarbij meerdere personen kunnen meekijken. Een dergelijke verklaring kan mogelijk een oplossing hiervoor bieden maar discussie hierover loopt nog met NBA.**

**Verder bestaat het risico dat de strekking van de bestuursverklaring niet ingaat op alle onderdelen die vanuit de regeling vragen om zekerheid. Oplossing is om duidelijk te maken, bijvoorbeeld met een voorbeeld tekst, wat inhoudelijk wordt verwacht van de bestuursverklaring.**

**Tot slot wordt bij deze categorie voorgesteld om nog een aanvullende steekproef te doen van 1,2%. Risico bestaat dat aan de uitkomsten van de steekproef geen conclusies kunnen worden verbonden omdat het geen statische steekproef is. VWS wil geen statische steekproef doen op alle aanvragen tot € 5.1.2b omdat dat arbeidsintensief en kostbaar is. Een onderbouwing vanuit risico's en beheersmaatregelen voor een beperkte steekproef ontbreekt. Verder is niet duidelijk hoe en door wie de steekproef zal worden uitgevoerd en op welke criteria zal worden gecontroleerd.**

***De hierboven genoemde notities kunnen leiden tot onzekerheden in de controle van de ADR.***

Voor instellingen met aanvraag > € 5.1.2b (of toch € 5.1.2b )

Aanvragers met een verleend bedrag boven de € 5.1.2b moeten een controle verklaring van accountants meesturen bij de vaststelling. Momenteel wordt verkend of het mogelijk is om deze controle mee te laten lopen in de algemene jaarlijkse verantwoording van zorginstellingen. Beoogd wordt de administratieve last aanzienlijk te beperken. Bovendien sluit dit aan bij afspraken die VWS maakt met het veld over de verantwoording van de coronasteunmaatregelen vanuit o.a. zorgverzekeraars. Daarin is ook afgesproken dat de controle hiervan alleen toeziet op de algemene verantwoording.

Waarschijnlijk is het alleen mogelijk om dit te doen voor zorginstellingen met een Wtzi-toelating. Zij zijn namelijk gebonden aan de eisen voor verantwoording die jaarlijks door VWS worden gesteld.

De doelgroep voor de bonus is echter breder dan alleen zorginstellingen met een Wtzi-toelating. Daarom zal het niet voor alle aanvragers mogelijk zijn om het mee te laten lopen met de algemene verantwoording. Zij kunnen dan alsnog een controle verklaring indienen op basis van het vastgestelde accountantsprotocol.

We zijn hierover in gesprek met directie Pzo. Mocht het mee laten lopen in de algemene verantwoording niet mogelijk zijn, dan zouden alle aanvragers met een verleend bedrag boven de € 5.1.2b op basis van een accountantsprotocol een controle verklaring moeten indienen. De Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) heeft in een eerste gesprek aangegeven hiertoe voldoende mogelijkheden te zien. De insteek van VWS zal wel zijn om een licht accountantsprotocol op te stellen, zodat de verantwoordingslast voor aanvragers beperkt wordt.

In een ontvangen mailverzoek is hieraan nog het volgende toegevoegd:

Tijdens de stuurgroep van 13 augustus is gevraagd te kijken naar de samenhang van de verantwoordingsarrangementen met de reeds door zorginstellingen af te leggen jaarlijkse verantwoording op grond van de WTZi. Immers zijn er zorginstellingen die reeds onder de WTZi verantwoording afleggen middels een jaarverslag met accountantsproduct. De WTZi verantwoording ziet op zorginstellingen die op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz) en (in de meeste gevallen) de Jeugdwet zorg verlenen. Dus niet op instellingen die zorg verlenen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO, veelal thuiszorg) of de Wet publieke gezondheid. Het is overigens nog niet zeker of instellingen die zorg verlenen vanuit de WMO ook in aanmerking gaan komen voor de bonus.

Uit schema 4 volgt dat de zorginstellingen die meer dan 10 werknemers in dienst hebben, veelal volledig verantwoorden in het kader van de WTZi (dus middels een jaarverslag met accountantsproduct). In het kader van de bonus zal een instelling met meer dan 13 werknemers boven de € 5.1.2b subsidie uit kunnen komen. Dat betekent dat de meeste instellingen die boven de € 5.1.2b subsidie kunnen gaan ontvangen, reeds op basis van de WTZi de verplichting hebben te verantwoorden middels een jaarverslag met een accountantsproduct.

De vraag die dan voorligt is of het een verlichting van de last kan zijn voor deze instellingen (en DUS-I) om in plaats van te verantwoorden middels een verklaring van werkelijke kosten, te verantwoorden middels een criterium/bijlage gevoegd bij de jaarverslaglegging. *Onduidelijk, gaat dit dan over de categorie tussen k€ 5.1.2b en k€ 5.1.2b.*

Een verklaring van werkelijke kosten is een verklaring van de instelling zelf over de uitgevoerde activiteiten/prestatie (bijvoorbeeld het congres heeft plaatsgevonden met dit bezoekersaantal) waarbij geen bijkomende financiële verantwoording of een door een accountant opgesteld stuk wordt gevraagd van de aanvrager. Voor een dergelijke verklaring zal een bestuurder wel onderzoek moeten doen binnen de organisatie om de verklaring met voldoende zekerheid te kunnen ondertekenen. Daarnaast zal de zorginstelling er een ordentelijke administratie op na moeten houden en voorbereid zijn op een eventuele steekproef.

De volgende punten spelen een rol, als zou kunnen worden aangesloten bij de jaarverslaglegging:

- Het kan relatief weinig extra inspanning vergen van de accountant om controle van de bonus mee te nemen in de bestaande verslaglegging (men is toch al bezig met controle). *Is er dan altijd een accountant voor de controle van de verslaglegging?*
- De inspanning om te controleren is vergelijkbaar met die van een verklaring van werkelijke kosten, immers zal een bestuurder in dat geval ook informatie moeten verzamelen, net zoals de accountant dat doet. De vraag is echter of dit bij controle door de accountant (aanzienlijk) meer kosten met zich meebrengt, dan bij een interne controle.
- De voorgaande twee punten zouden anders zijn als de controle die voor de bonus noodzakelijk is een ander accountantsproduct vereist, namelijk een Assurance rapport.
- Na de jaarverslaglegging is de controle afgerond, er zal geen steekproef volgen.
- Er is meer zekerheid over de te controleren posten (ook voor de ADR en FIN):
  - o Werkelijke uitbetaling van de bonus

**Risico's bij de overwegingen hierboven voor het verantwoordingsarrangement voor > € 5.1.2b (of € 5.1.2b) zijn dat onderscheid moet worden gemaakt in verantwoordingssystematiek voor instellingen die vallen onder de WTZi en de categorie die daar niet onder valt. Daarbij komt dat als gesteund wordt op verantwoording via de jaarrekening dat mogelijk deze verantwoording zowel die van 2020 als die van 2021 zal omvatten (als bij de instelling afdracht belasting in 2021 plaatsvindt). De vraag is of dit wel efficiënt is. Het hierbij behorende referentiekader en afspraken hierover met de NBA verdienen ook nog aandacht. De voor en nadelen van het aansluiten op de jaarverslaggeving zal nader beoordeeld en afgewogen moeten worden. Mogelijk is een specifieke verantwoording met controleverklaring voor alle aanvragers van subsidie > € 5.1.2b efficiënter. Hierbij is ook rekening te houden met de uitvoeringslast voor DUS-I.**

**Nog belangrijker dan de keuze voor het verantwoordingsarrangement is het zorgen voor een passend accountants protocol specifiek voor de regeling. Veronderstelling hierbij is dat voor de controle door de accountant van de regeling Zorgbonus, ten opzichte van de reguliere jaarrekeningcontrole, mogelijk specifieke criteria en controletoleranties gelden. Risico bestaat dat anders de werkzaamheden van de accountant mogelijk onvoldoende zekerheid geven ten aanzien van de bestedingscriteria zoals opgenomen in de regeling. Oplossing zorg voor een accountantsprotocol dat alle criteria zoals opgenomen in de regeling afdekt en vermeld hierbij de door de accountant te hanteren tolerantie.**

**Met de NBA zal tijdig over een accountantsprotocol moeten worden overlegd.**

**Ook zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat niet alle zorgaanbieders met een subsidie boven de € 5.1.2b controleplichtig zijn. Dit brengt ook de nodige risico's met zich mee.**

**Tot slot nog enkele algemene noties:**

- De vraag is of VWS al tijdig begrotingsmiddelen heeft "georganiseerd" Het is van belang dat VWS dit heeft gedaan voordat de regeling in uitvoering gaat. De Rekenkamer ziet dit als belangrijk punt. Wij adviseren dit in een suppletore wet 2020 te regelen. Daarnaast kan worden verwezen naar het feit dat VWS door het uitvoeren van deze regeling een motie van de Kamer uitvoert.
- Niet duidelijk is of er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden die de risico's van de uitvoering duidelijk in beeld brengt. Denk hierbij aan het feit dat veel zorgaanbieders nieuw zijn voor SAP en FDC de NAW gegevens moet invoeren en de controle die DUS-I daarop moet uitvoeren. Ook wordt gesproken over een voorstel om de betalingen "rechtstreeks" via de betalingsapplicatie te laten lopen. Gezien het grote M&O risico wat hiermee verbonden is lijkt het van belang dit punt van de uitvoering nog nader te bekijken.

- **Op het moment dat er gekozen wordt voor een regeling waarin rechtmatigheidsfouten en of onzekerheden zijn besloten is de Waiver procedure van toepassing.**

**Samenvattend advies**

**Op basis van de beschikbare documenten komt het beeld naar voren dat er nog veel werk verricht moet worden om te komen tot een regeling waarbij de risico's van onzekerheden en onrechtmatigheden zijn afgedekt.**

**VWS moet de keuze maken tussen het op korte termijn publiceren van de regeling en het accepteren van onzekerheden en of onrechtmatigheden (tot het bedrag gemoeid met deze regeling) of uitstellen en verder werken aan een uitvoerbare en controleerbare regeling.**

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

kenmerk: 5.1.1d

onderwerp: offerte reconstructie van de aanpak van de coronacrisis door VWS

Den Haag, 6 augustus 2020

Geachte mevrouw: 5.1.2e

Op 4 mei jl. heeft u gesproken met dhr. prof. dr. Martijn van der Steen over de uitvoering van een participatief interactieonderzoek naar de aanpak van de coronacrisis door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Wij gaan graag in op uw verzoek. Middels deze offerte geven wij een nadere toelichting op de wijze waarop wij het onderzoek zullen uitvoeren.

### Aanleiding

Wanneer eind 2019 bekend wordt dat er in Wuhan, China symptomen worden waargenomen van een "longontsteking van onbekende oorsprong", is het in Nederland nog onvoorstelbaar dat slechts enkele maanden later deze COVID-19 ook hier de hele samenleving zal ontwrichten. Het virus lijkt dan nog heel ver weg, het speelt zich af in een wereld die niet alleen fysiek maar ook mentaal ver van ons af staat. Het is nog een ver-van-ons-bed show en het voelt alsof er nog weinig te vrezen valt. Eerdere ervaringen met SARS en Mexicaanse griep waaiden ook over. Tot het virus ook in Italië om zich heen grijpt, en kort daarna ook Nederland bereikt.

Na de eerste besmetting volgen er in hoog tempo meerdere besmettingen. Er is in korte tijd sprake van een groot aantal ziekenhuisopnamen. Er dreigt een IC-capaciteitsprobleem, er ontstaat een tekort aan mondkapjes en desinfecterende handgel, mensen slaan aan het hamsteren en het aantal slachtoffers van het virus neemt exponentieel toe. Het virus houdt Nederland, net als alle andere Europese landen, letterlijk in zijn greep. De mediaberichten zijn verontrustend en de angst in de samenleving is groot. Hoe onvoorstelbaar het ook leek, ook in Nederland ontwricht het coronavirus de samenleving. Er is grote existentiële onzekerheid. Niemand kan voorzien hoe het virus zich zal ontploffen. En ondertussen moet er gehandeld worden. Op 16 maart noemt minister-president Rutte het enige dat zeker is: *"het coronavirus is onder ons en zal voorlopig ook onder ons blijven"*.

Om verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, neemt het kabinet vanaf 12 maart diverse maatregelen, die met de tijd steeds verder zullen worden aangescherpt. Het begint met thuisblijven bij klachten van neusverkoudheid, het afgelasten van bijeenkomsten met meer dan 100 personen en de oproep om zoveel mogelijk thuis te werken of de werktijden te verspreiden. Drie dagen later worden de maatregelen in de aanpak van het coronavirus uitgebreid, en worden scholen, kinderdagverblijven, eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs gesloten. Bovendien wordt iedereen gevraagd om waar mogelijk 1,5 meter afstand tot elkaar te bewaren. Nu, bijna twee maanden later, lijkt de eerste piek van de pandemie voorbij en breekt er een nieuwe fase aan. Van het 'in lock-down gaan', naar er

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

langzaam weer uit komen. Met nog steeds de existentiële onzekerheid over wat te doen, wat te laten en hoe verder te gaan. De eerste maatregelen worden langzaam weer versoepeld. Kinderen mogen weer buiten sporten en vanaf de tweede week van mei openen de deuren van het basisonderwijs en de kinderopvang. Maar ook met deze versoepelingen blijft de 1,5 meter samenleving in de komende periode 'het nieuwe normaal', zo kondigt minister-president Rutte meermaals aan.

Het ministerie van VWS speelt vanaf het allereerste begin een belangrijke rol in de aanpak van de coronacrisis. Naast de minister-president vormen minister Bruins en vervolgens minister De Jonge als 'coronaministers' een belangrijk boegbeeld in de aanpak van het virus. Vanaf de eerste signalen van het coronavirus wordt naar hen gekeken om de crisis zo spoedig mogelijk beheersbaar te maken. Het ministerie van VWS moet onder hoge druk besluiten nemen en maatregelen treffen, in een periode waarin het virus zich in hoog tempo verspreidt, kennis over het virus ontbreekt en de zorgen in de samenleving voelbaar zijn. En, deels ook in een tijd, waarin die urgentie juist ontbreekt en nagenoeg alle betrokkenen zich letterlijk nog geen voorstelling kunnen maken van wat hen te wachten staat. Alle besluiten die worden genomen, zijn bovendien direct van invloed op de Nederlandse samenleving en economie.

Dat gold in de beginfase van de crisis en eigenlijk ook al daarvoor. Maar het geldt ook nu, nu de volgende fase aanbreekt en we langzaam weer uit lockdown moeten terug bewegen. Nu de allerergste piek in de crisis achter de rug lijkt en er letterlijk en figuurlijk even 'lucht' is, dient zich een kans aan om tussentijds betekenis te geven en te leren. Wat is er gebeurd? Wat hebben we gedaan? Hoe ging dat? Wat betekende dat voor ons en voor anderen? Wat nemen we hieruit mee? Hoe gaan we van hieruit verder? Hoe sluiten we dit voor nu af, zodat we de opbrengsten kunnen meenemen in de zo belangrijke volgende fasen die nog komen? Wat kunnen we nu leren voor de komende periode? Als afsluiting en betekenisgeving aan wat er gebeurd is en als manier om méér klaar te zijn voor wat er aan komt.

### Onderzoeksvoorstel

Het ministerie van VWS heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) gevraagd om een reconstructie te verrichten van de aanpak van de coronacrisis door het ministerie van VWS. De reconstructie die wij in antwoord op uw vraag willen uitvoeren heeft een tweeledig karakter: **feiten verzamelen** en **betekenis geven**. Dus enerzijds de feitelijke tijdlijn en activiteiten verzamelen, anderzijds de betekenissen die betrokkenen op verschillende momenten aan de gebeurtenissen en hun eigen handelen hebben gegeven bij elkaar brengen. Die beide elementen van de reconstructie hebben ook betrekking op twee tijdsperspectieven: **terugkijkend** en **voortuitgaand**. Terugkijkend reconstrueren wat er is gebeurd, en voortuitgaand/doorgaand reconstrueren hoe het verder gaat.

	<i>Terugkijkend op...</i>	<i>Vooruitgaand naar...</i>
Feiten verzamelen (informatie)	Chronologie reconstrueren	Feiten real time vastleggen

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Betekenis geven ( <i>ambigüiteit</i> )	Verhaal reconstrueren	Doorgaande reflectie in en op actie
---	-----------------------	--

Ten eerste is de reconstructie bedoeld om terug te kijken: het was een uitzonderlijke periode in de geschiedenis van het land, maar ook van het departement en van alle betrokkenen die eraan meegewerkt hebben. Het is belangrijk om dat vast te leggen, zeker nu de feiten en geheugens nog relatief vers zijn. Hoe is het ministerie te werk gegaan, toen de eerste signalen over COVID-19 Nederland bereikten? Welke beslissingen zijn genomen in de aanpak van de coronacrisis, op welke wijze zijn deze beslissingen tot stand gekomen?

Het terugkijkende deel van de reconstructie bevat twee elementen en doelstellingen: het in kaart brengen van wat er gebeurd en gedaan is én daaraan betekenis geven. Dat is niet hetzelfde. Het gaat deels om het reconstrueren van de 'droge feiten' en die plaatsen op een **chronologische tijdlijn**, zodat inzicht en overzicht ontstaat over wat in de hectiek van het moment op heel veel plaatsen tegelijk gebeurde. Zo ontstaat gevalideerde en geverifieerde informatie over hoe de aanpak van het coronavirus zich heeft voltrokken. Daarnaast reconstrueren we de **betekenis die betrokkenen geven** aan wat er is gebeurd. We zoeken daarbij naar duiding, in de vorm van narratieven en patronen van betrokkenen. Wat hebben we gedaan en wat deed dat met ons? Wat 'zagen' we? Hoe voelde dat? De reconstructie omvat dus niet alleen de vraag **wat waren de feiten**, maar legt ook bloot wat de patronen waren en **wat het verhaal was** waar betrokkenen zich deel van voelden.

Ten tweede heeft de reconstructie waarde voor een doorgaande dimensie ('going forward'). De crisis is niet voorbij, de aanpak niet 'af'. Inzicht bieden en betekenis geven, het benoemen van de feiten en het reconstrueren van het verhaal van deze eerste fase kan helpen om te duiden hoe het ministerie in een volgende fase verder kan. En de reconstructie gaat zelf ook door. Welke betekenis geven we aan wat er nu gebeurt? **Vanuit welk verhaal willen we verder handelen?** Wat zien we nu gebeuren? Welke stappen zetten we nu? Hoe houden we scherpte in onze analyse en ons handelen terwijl we de volgende stappen zetten? Let wel, dat gaat niet om het in dit onderzoek ontwikkelen van een strategie voor/tegen het virus, maar om het op gang houden van het proces van reflectie en betekenisgeving. Uiteindelijk, zo laat de literatuur over het omgaan met onzekerheid en ambigüiteit steeds opnieuw zien, is het **op gang houden van het proces van betekenisgeving via het ontwikkelen van narratieven en patroonduiding**, een belangrijke verklarende factor voor succes of falen. En dat terwijl de omstandigheden van de crisis precies die betekenisgeving onder druk zetten: er is geen tijd, er is geen informatie, contact raakt verbroken, mensen raken vermoeid, geïrriteerd, bestaande patronen blijken beperkt effectief (hoewel ruim voor handen) en anderen trekken de aanpak in twijfel. Juist dan is gedeelde betekenisgeving belangrijk.

### Onderzoeksaanpak

De uitvoering van de reconstructie bestaat zodoende uit twee fasen. De eerste fase is gericht op het terugkijken, waarbij we in kaart brengen wat er gebeurd is en daaraan betekenis geven door te kijken naar wat het verhaal was. Dit doen we aan de hand van het opstellen van een chronologische feitenreconstructie en het reconstrueren van het verhaal van het ministerie van VWS. Dat laatste doen we door middel van een groot aantal verdiepende interviews en sessies met betrokkenen.

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De tweede fase heeft betrekking op vooruitgaan en op het op gang houden van het proces van betekenisgeving op wat er nu gebeurt. Dit doen we door real time de huidige gebeurtenissen te registreren en 'real time te reconstrueren' en door in gezamenlijkheid doorgaand te reflecteren. De twee fasen van het onderzoek zijn niet opeenvolgend van elkaar, maar zullen kort na elkaar van start gaan en in de tijd daarom overlappen. In eerste instantie zetten we wel vol in op het terugkijkende deel van reconstructie.

Voorafgaand het onderzoek voeren we een startgesprek met de opdrachtgever. Tijdens dit startgesprek verkennen we met de opdrachtgever de opdracht en stemmen we de wederzijdse verwachtingen af. We bespreken samen de nadere invulling van het onderzoek en praktische zaken zoals aanlevering van het dossier, te interviewen respondenten etc. Na het startgesprek beginnen wij met de uitvoering van het onderzoek.

### *Fase 1: Terugkijkend op...*

#### 1. Chronologische feitenreconstructie op basis van dossierstudie

We stellen een chronologische feitenreconstructie op, waarbij we de vraag beantwoorden *wie wat wanneer deed en onder welke omstandigheden* in de aanpak van de coronacrisis. Ten behoeve van de feitenreconstructie voeren we een uitgebreide dossierstudie uit op basis van een beleidsanalyse en een media-analyse. De beleidsanalyse omvat een analyse van het volledige schriftelijke dossier (*de 'paper trail'*) betreffende de acties die zijn uitgevoerd rondom COVID-19 door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inclusief de communicatie met externe partijen die een belangrijke rol hebben gespeeld in de aanpak. Wij maken daarbij gebruik van interne ambtelijke verslagen, nota's, mailcorrespondentie en andere beschikbare documentatie van het ministerie op dit dossier. Voor het opstellen van de feitenreconstructie vragen we de opdrachtgever het interne dossier met betrekking tot de aanpak van het coronavirus aan ons beschikbaar te stellen.

De feitenreconstructie zal worden aangevuld met een globale media-analyse. Hierin schetsen wij, eveneens chronologisch, het verloop van de beeldvorming omtrent deze casus in de media. Deze media-analyse dient een breder beeld te geven van de maatschappelijke en politieke discussie die ontstond rondom de aanpak van COVID-19 en geeft nadere inzage in de dynamiek die een rol speelt bij het verloop van de casus. Wij willen in de dossierstudie focussen op de beleidsanalyse, omdat het onderzoek vooral gaat over wat er allemaal is gebeurd binnen het departement, maar we realiseren ons dat externe ontwikkelingen daar ook invloed op hebben. Om die in kaart te brengen is een globale media-analyse tevens onderdeel van het onderzoek. De beleids- en media-analyse resulteren gezamenlijk in een chronologische en gecontextualiseerde feitenreconstructie.

#### 2. Narratieven en patronen reconstrueren in samenwerking met VWS: een learning history.

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

We reconstrueren ook de verhalen en patronen in de aanpak van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de aanpak van de coronacrisis. Dat doen we door, in co-productie met medewerkers van het ministerie van VWS, **learning histories** op te stellen.

We doen dat door een combinatie van een groot aantal kwalitatieve en verdiepende interviews met direct betrokkenen. In die interviews gebruiken we de tijdlijn als basis, om vervolgens verdiepend in gesprek te komen met betrokkenen. We zoeken hier niet naar feitelijke verduidelijking, maar naar ‘narratieven’: voor betrokkenen typerende of belangwekkende verhalen, die voor hen betekenisvol waren voor de periode waarover ze spreken. Dat zijn geen brede analyses van de integrale problematiek, maar eerder ervaringen die mensen hebben gehad, die volgens hen belangrijk zijn om het geheel te begrijpen. “Ik was daar en toen zag ik dat”. De interviewtechniek is daarop gericht: in gesprek komen, niet gericht op verificatie van een vooraf bedoelde uitkomst, maar op zoek naar wat voor de geïnterviewde relevant is. Daarbij komen we ook tot explicitering: waarom was dat belangrijk volgens jou? Hoe ging dat dan? Hoe deed je dat? Waarom voelde dat zo? Hoe zag dat er uit? We komen zodoende tot rijke verhalen, over de beleving en betekenis van de crisis?

Daarnaast organiseren we groepsgesprekken, waarin we met de deelnemers *learning histories* opstellen. In de *learning histories* leggen we de belangrijkste gebeurtenissen, afwegingen en keuzes van de ambtenaren vast en voorzien deze gezamenlijk van reflectie en duiding.

Deze methode van *learning histories* bestaat uit een vijftal elementen:

- a. *Onbevangen waarnemen* – ruimte geven aan een ieder om zijn/haar verhaal te delen;
- b. *Waarderend verkennen* – gezamenlijk, en vanuit empathie, verkennen wat we daaruit kunnen leren;
- c. *Patronen duiden* – gezamenlijk woorden geven aan het verloop van de gebeurtenissen, en ook proberen daarbij de onderliggende patronen of mechanismen te duiden;
- d. *Meervoudig kijken* – conceptualiseren op meerdere manieren.
- e. *Pragmatisch handelen* – handelingsrepertoire benoemen, op basis van leren door doen

We willen het liefst op basis van de feitenreconstructie in overleg met u een aantal sporen/thema's onderscheiden waarop we verhalen willen ophalen: bijvoorbeeld ‘mondkapjes’, ‘beademingsapparatuur’ en andere onderwerpen waarop we thematisch verhalen op kunnen halen. Wij stellen voor dat per thema een medewerker van VWS met ons optrekt: deels om de contacten binnen het ministerie te leggen en daarnaast om inhoudelijk mee te doen in de gesprekken en sessies rondom dat thema. Zo verankeren we de reconstructie ook binnen het ministerie. We verwachten dat we in 8-10 sporen/thema's gaan werken en in totaal ongeveer 100 mensen zullen interviewen. Daarnaast denken we per spoor/thema minimaal één reflectiesessie nodig te hebben. We vinden het cruciaal om mensen te spreken op alle verschillende niveaus; van projectleider, tot directeur, DG, SG en bewindspersonen. Het criterium om mee te doen aan gesprekken is betrokkenheid, niet

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

positie of 'rang'. We zullen niet vooraf een volledige lijst gesprekspartners opstellen. In plaats daarvan gaan we volgens de 'sneeuwbalmethode' te werk. We beginnen per thema met één of twee gesprekken en vragen dan wie we verder zouden moeten spreken.

In de individuele gesprekken vragen we betrokkenen hoe zij de gebeurtenissen hebben ervaren en hoe zij daarop terugkijken. Welke verhaallijnen zien zij? Welke patronen identificeren ze? Welke plotwendingen en rollen onderscheiden ze? Wat waren volgens hen 'momenten van de waarheid', waarin het verhaal een cruciale wending nam of kreeg. Naast de individuele gesprekken doen we dat ook aan reflectietafels, of dialoogtafels, met betrokken medewerkers. Aan deze reflectietafels, die worden gemodereerd door een medewerker van de NSOB, is er ruimte om verhalen met elkaar te delen, gezamenlijk te reflecteren op de ontwikkelingen, hoe men dat heeft beleefd en hierop terugkijkt. Ook delen we hier concept learning histories om die nader te bespreken en verrijken. Op die manier profiteren we optimaal van de aanwezige kennis en vaardigheden om te reflecteren. Deze reflectietafels gaan in de tweede fase op natuurlijke wijze over in de ateliergesprekken waarin we vooruitgaand blijven reflecteren op en in actie.

Wij organiseren reflectietafels voor groepen van circa 8 personen. Per thema organiseren we een reflectietafel (sessies van ongeveer 3 uur). De eerste stap daarin is gericht op het 'onbevangen waarnemen' en 'waarderend verkennen': ruimte bieden om in de sessie ervaringen te delen en gezamenlijk reflecteren en leren. In de sessie visualiseren we met de deelnemers een eerste ruwe versie van het narratief dat naar voren kwam uit het eerste deel van de sessie. Op basis van die ruwe schets gaan we patronen duiden en nader conceptualiseren, waarbij we met hen kijken naar de handelingsopties en patronen daarin. Op basis hiervan maken we een tekst die we nog een keer terugleggen bij de deelnemers voor reflectie en reactie – en als ze dat willen ook revisie.

Zodoende werken we gedurende deze dialoogsessies aan de reconstructie van het narratief van het verloop van de aanpak van de corona-crisis, zoals deze door medewerkers van VWS is beleefd en gedaan. Deze verhalen zullen met de reconstructie van de feiten een centrale plek krijgen in het reflectieve essay, dat als 'tussenproduct' wordt opgeleverd.

Het is hiervoor van belang dat er sprake is van een veilige omgeving waarin betrokken bereid zijn om hun ervaringen te delen. Daarom blijven de gesprekken vertrouwelijk en de geïnterviewden anoniem. In deze groep delen we inzichten en ervaringen en werken we volgens de Chatham House Rules. De informatie mag alleen geanonimiseerd buiten deze groep gedeeld worden en met toestemming van betrokkenen. Ten behoeve van het onderzoek worden, enkel ter gebruik voor de onderzoekers, korte gespreksverslagen opgesteld. De inzichten uit de gesprekken worden alleen op geaggregeerd niveau gerapporteerd. Met het oog op de COVID-19 maatregelen zal in overleg met de opdrachtgever bepaald worden welke gesprekken digitaal of fysiek zullen plaatsvinden.

### 3. Opbrengst fase 1: reflectief essay

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Op basis van de dossierstudie, de interviews en de reflectietafels stellen wij vervolgens een rapportage op in de vorm van een essay. In deze rapportage bundelen wij de verkregen inzichten en proberen wij vanuit bestuurskundig perspectief de patronen en verhalen te duiden die zich in de aanpak van de coronacrisis hebben voorgedaan.

### *Fase 2: Vooruitgaand naar...*

#### 1. Real time registeren

In fase 1 hebben we teruggekeken naar wat er in de aanpak van de coronacrisis is gebeurd, maar de crisis is nog niet voorbij. Ook tijdens de uitvoering van dit onderzoek zullen nieuwe besluiten en maatregelen moeten worden getroffen om de verspreiding van het virus verder tegen te gaan. Via de contactpersonen bij VWS ontvangen we gedurende het onderzoek ook steeds weer de nieuwe documenten en feitelijke informatie om de tijdlijn verder uit te bouwen.

Wanneer zich in de actualiteit van dat moment een nieuw thema aandient, dan openen we uiteraard een nieuw spoor in de reconstructie. Hier is de inhoud leidend aan de ordening.

#### 2. Doorgaande reflectie in en op actie

Om het proces van reflectie te ondersteunen en op gang te houden organiseren we gedurende het onderzoek regelmatig *ateliergesprekken* met groepen van acht tot twaalf personen. Afhankelijk van wat er op dat moment urgent en nodig is, bepalen we samen met de opdrachtgever hoe we de ateliergesprekken insteken en wie daarbij aanwezig zijn. De ateliers hebben als doel om het proces op gang te brengen en te houden van voortdurende reflectie en betekenisgeving. De ateliers helpen de betrokken medewerkers om betekenis te geven aan hun eigen acties en die van het ministerie als geheel, waarmee ze hun dagelijks handelen ook meer gericht en strategisch invulling kunnen geven. De ateliers zullen worden begeleid door de NSOB. Ook voor de ateliers gelden de Chatham House Rules. Inzichten mogen alleen anoniem buiten deze groep gedeeld worden en met toestemming van betrokkenen. Met het oog op de COVID-19 maatregelen is ook het mogelijk om deze ateliers digitaal te doen. We zullen dan het aantal deelnemers per atelier verkleinen naar ongeveer vier. In overleg met de opdrachtgever zal tegen die tijd bepaald worden of de ateliers digitaal of fysiek in een speciaal voor dit doel bij de NSOB of op het departement geschikt te maken ruimte zullen plaatsvinden. We begroten hier 12 ateliers, maar zullen in overleg met de opdrachtgever gaandeweg bezien hoeveel ateliers er nodig zijn.

#### 3. Opbrengst fase 2: levend document

Een belangrijke opbrengst van fase 2 zijn de inzichten die deelnemers tijdens de ateliers inbrengen en delen. Om dit leerproces te borgen werken we gedurende het onderzoek aan een levend document dat deze lessen beschrijft en vasthoudt. Daarom zal een van de onderzoekers

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

tijdens de ateliërgesprekken aantekeningen maken en zullen we in gesprek blijven met de medewerkers over hun inzichten. Ook is het van belang dat de medewerkers eenvoudig toegang hebben tot het document en eventueel zelf aanpassingen kunnen doen. Zo ontstaat een gezamenlijk product waarin we reflecties en inzichten vastleggen en tegelijkertijd van elkaar kunnen leren. Hoe we dit levende document precies vormgeven, bepalen we graag in samenspraak met de opdrachtgever.

### Team, planning en begroting

#### Team

Deze opdracht zal worden uitgevoerd door een team bestaande uit in elk geval de volgende onderzoekers: prof. dr. Martijn van der Steen, prof. dr. Mark van Twist, dr. 5.1.2e, drs. 5.1.2e, 5.1.2e MSc en 5.1.2e MSc. Dhr. Van der Steen zal daarbij optreden als projectleider. Het voor deze opdracht geselecteerde onderzoeksteam heeft gezamenlijk ruime ervaring met omvangrijke onderzoeken naar complexe dossiers in een politiek- bestuurlijke context.

- Prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van de NSOB Denktank;
- Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur;
- Dr. 1.2 5.1.2e is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank;
- Drs. 5.1.2e (5.1.2e) is als manager van de NSOB Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur;
- 1.2 (5.1.2e) MSc is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur;
- 5.1.2e (5.1.2e) MSc is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

#### Planning

Uitgaande van gunning van de opdracht op korte termijn, kan het startgesprek zo spoedig mogelijk worden ingepland. In het onderzoek wordt teruggekeken (fase 1), maar het onderzoek vormt ook een proces van doorlopende reflectie (fase 2). Wij stellen daarom voor om het onderzoek te laten plaatsvinden tot en met december 2020. Daarmee willen we in het onderzoek recht doen aan het feit dat COVID-19 voor langere tijd invloed heeft op de samenleving. Tegelijkertijd moeten we het onderzoek afbakenen en willen we deze grens (voor nu) op december 2020 leggen. Uiteraard kunnen we te zijner tijd overleggen of verlenging van het onderzoek gewenst is. Een globale inschatting van de planning per onderdeel van het onderzoek wordt in het schema hieronder weergegeven.

Fase 1.1 Eerste brede chronologische feitenreconstructie op basis van dossierstudie.	Mei – juni 2020
Fase 1.2 Verdiepende reconstructie van feiten in 8-10 sporen/thema's	Juni 2020



## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

5.1.1c

5.1.1c

### Tot slot

Wij verwachten met dit voorstel een helder beeld te hebben geschetst van de manier waarop wij het onderzoek willen uitvoeren en hopen u hiermee een passend aanbod te hebben gedaan.

Indien u akkoord gaat met dit voorstel verzoeken wij u vriendelijk deze te ondertekenen en ons een exemplaar te doen toekomen.

Hoogachtend,

5.1.2e

Voor akkoord,

5.1.2e 5.1.2e  
5.1.2e



# Regionale surveillance COVID-19 door GGD'en en het RIVM

24 juli 2020

## Door nauw samen te werken op het gebied van informatie kunnen GGD'en en het RIVM regionale surveillance versterken

### Belangrijkste actiepunten

- ✓ — Bevestigen van verschillende verantwoordelijkheden **COVID-19**
- ✓ — **surveillance** bij die partijen die over benodigde kennis en kunde beschikken

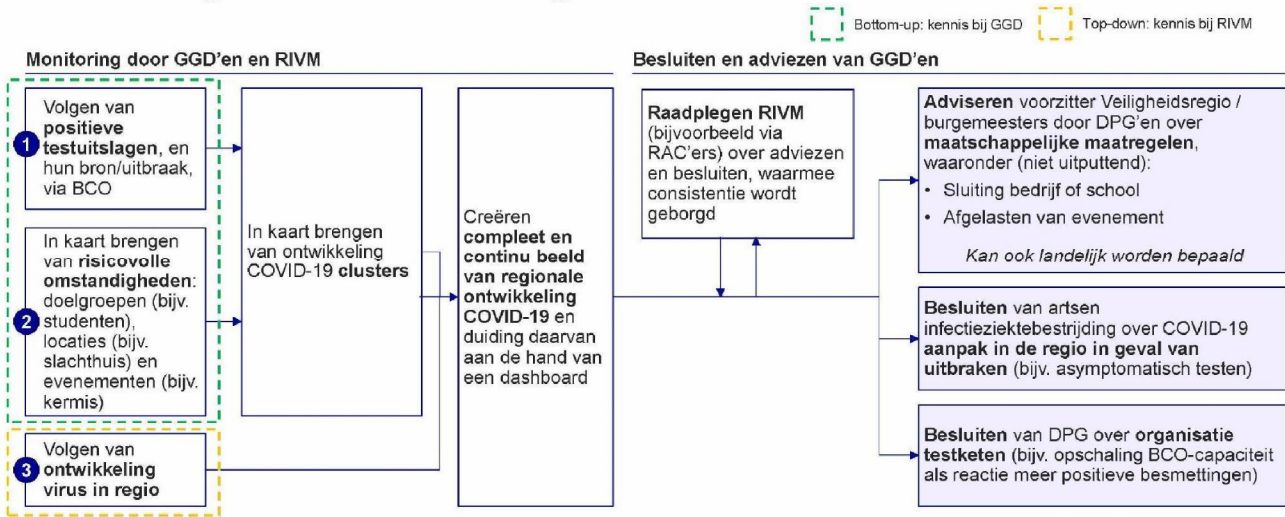


Organiseren van **samenwerking op het gebied van informatievoorziening**, waaronder het vaststellen van de behoefte en het ontwikkelen van een dashboard



Versterken van **gestructureerde samenwerking** om de juiste informatie bij de juiste personen te laten landen om hen in staat te stellen surveillance zo effectief mogelijk uit te voeren

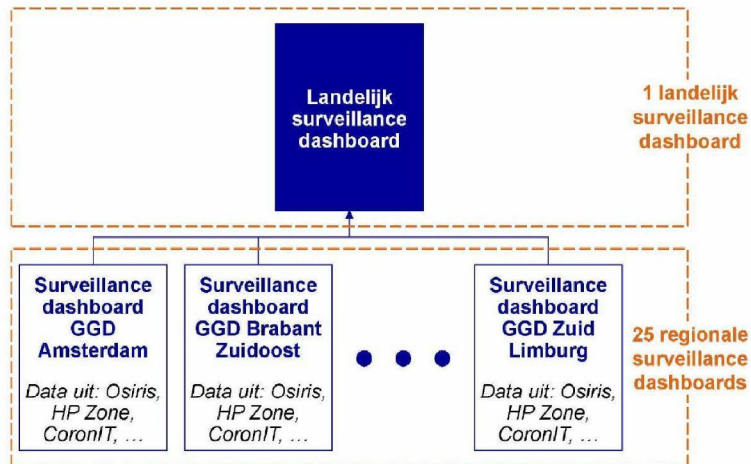
## Om op basis van surveillance tot adviezen en besluiten te komen zijn drie monitoringsactiviteiten te onderscheiden



## Voor de drie monitoringsactiviteiten zijn verschillende indicatoren van belang – hierbij een eerste selectie




	Indicatoren	Niveau	Bron	Frequentie
1 Hotspots	Aantal positieve testuitslagen	Postcode (6)	Osiris	Dagelijks
	Aantal positieve testuitslagen per 100.000 inwoners	Woongemeente	Osiris	Dagelijks
	Percentage positieve testuitslagen van door GGD uitgevoerde testen	Woongemeente	CoronIT	Dagelijks
	Procentuele toename in percentage positieve testen	Woongemeente	CoronIT	Dagelijks
	Aantal en % contacten in monitoring tijdens monitoringsfase opgespoord	BCO	HP Zone	Dagelijks
	Aantal en % contacten dat tijdens monitoringsfase BCO (positief) test	BCO	HP Zone	Dagelijks
	Aantal positieve testuitslagen afkomstig uit BCO per 100.000 inwoners	Woongemeente	HP Zone/CBS	Dagelijks
	Aantal (en %) positieve testuitslagen van personen in quarantaine	Woongemeente	HP Zone	Dagelijks
	Aantal (en %) positieve testuitslagen waarvan bron niet is te herleiden	Woongemeente	HP Zone	Dagelijks
	Aantal verschillende bronnen	Woongemeente	HP Zone	Dagelijks
2 Risicovolle omstandigheden	Overzicht risicovolle omstandigheden	Woongemeente	GGD	Dagelijks
	Aantal besmettingen per risicovolle locatie	Locatie	HP Zone?	Dagelijks
	Aantal besmettingen per risicovolle doelgroep	Woongemeente	HP Zone?	Dagelijks
	Aantal besmettingen per risicovol evenement	Evenement	HP Zone?	Dagelijks
3 Ontwikkeling van virus in regio	Reproductiegetal	Veiligheidsregio	RIVM	ntb
	Rioolwatersurveillance	ntb	RIVM	ntb
	Ziekenhuisopnames	Woongemeente	ntb	Dagelijks
	IC-opnames	Woongemeente	ntb	Dagelijks
	Andere indicatoren in VWS dashboard 'Zicht en Inzicht in het Virus'	-	-	-

## Eén regionaal surveillance dashboard, bruikbaar in alle 25 regio's, maakt surveillance effectiever en efficiënter



- Enkele GGD'en heb al een eigen dashboard, maar:
  - Dit is **tijdrovend werk**, en niet elke GGD heeft de kennis
  - Informatie per regio **verschilt**
  - Niet alle data is beschikbaar met de juiste **frequentie** en op de juiste **schaal**
- Door een **samenwerking tussen het RIVM en GGD'en** kan een **gestandaardiseerd regionaal dashboard** worden ontwikkeld, wat alle 25 regio's vervolgens kunnen gebruiken
- Het RIVM brengt veel **surveillance kennis** in en expertise op het gebied van verwerken van **data tot informatie**, terwijl GGD'en al een basis hebben qua dashboarding en de **lokale omstandigheden en behoeften** begrijpen

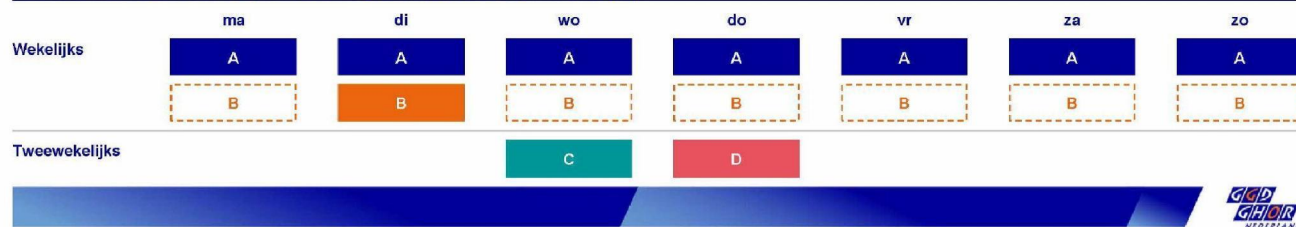
## Om succesvol te zijn is het belangrijk op drie niveaus samen te werken

	Wie	Wat
<b>Strategisch</b> 	5.1.2e & 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afstemmen samenwerking op hoofdlijnen</li> <li>Naar buiten toe uitdragen samenwerking</li> </ul>
<b>Tactisch</b> 	5.1.2e 5.1.2e & 5.1.2e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkelen plan voor samenwerking op informatievoorziening</li> <li>Monitoren voortgang werkgroepen en bijsturen</li> </ul>
<b>Operationeel</b> 	Werkgroepen op informatievoorziening surveillance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen benodigde indicatoren</li> <li>Ontwikkelen regionaal surveillance dashboard</li> <li>Verzorgen andere gezamenlijke rapportages</li> </ul>

## Een gestructureerde samenwerking draagt bij aan het continu versterken van surveillance

<p><b>A</b></p> <p><b>Regionaal surveillance kernteam</b> <i>Dagelijks</i></p> <p>Deelnemers: arts infectieziektebestrijding verantwoordelijk voor BCO, epidemioloog, data expert</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volgen en signaleren 'hotspots' in dagelijkse surveillance</li> <li>• Volgen ontwikkeling evenementen</li> <li>• Bijenroepen regionaal surveillance team</li> <li>• Buiten kantoor tijden: bereikbaarheidsdienst arts infectieziektebestrijding</li> </ul> <p>Voorbeeld – aan GGD'en zelf om dit in te richten</p>	<p><b>B</b></p> <p><b>Regionaal surveillance team</b> <i>Wekelijks en oproepbaar</i></p> <p>Deelnemers: arts infectieziektebestrijding verantwoordelijk voor BCO, epidemioloog, data expert, communicatie, DPG, GHOR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëren compleet en continu beeld van regionale ontwikkeling COVID-19</li> <li>• Adviseren maatschappelijke maatregelen aan voorzitter veiligheidsregio</li> <li>• Nemen besluiten rondom COVID-19</li> </ul>	<p><b>C</b></p> <p><b>Landelijke respons structuur</b> <i>ntb</i></p> <p>Momenteel Landelijk Overleg Infectieziektenbestrijding, RAC-structuur, Respons LCI</p> <p><u>Extra benodigd:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanhaken alle betrokkenen uit GGD'en uit surveillance proces</li> <li>• Delen van best practices en lessons learned (bijv. arbeidsmigranten, jongerenvakanties)</li> </ul> <p>Bestaat maar kan worden versterkt</p>	<p><b>D</b></p> <p><b>Landelijke afstemming monitoring en surveillance</b> <i>Tweewekelijks</i></p> <p>Deelnemers: GGD'en, GGD GHOR NL, RIVM, LCDK</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen informatie uit werkgroepen informatievoorziening surveillance (zie vorige slide)</li> <li>• Afstemmen verder benodigde samenwerking (bijv. op rapportages) en informatie</li> </ul>
---	---	--	--

Voorbeeld van afspraak cadans (ter indicatie – geen voorstel voor specifieke dagen)



## Concrete voorstellen

GGD'en en het RIVM ontwikkelen een **regionaal surveillance dashboard** wat minimaal dagelijks wordt geupdate en alle belangrijke indicatoren voor surveillance bevat. De 25 regionale dashboards tellen op tot een landelijk surveillance dashboard

GGD'en en het RIVM richten samen een **werkgroep** op om het regionale surveillance dashboard te ontwikkelen

De '**Landelijke afstemming monitoring en surveillance**' wordt structureel ingericht en betreft belangrijke stakeholders bij de werkgroep die zich zal bezighouden met het dashboard regionale surveillance en stemt verder benodigde samenwerking af

GGD'en, inclusief DPG'en andere betrokkenen uit de organisatie, en het RIVM **bepalen hoe de samenwerking verder kan worden versterkt** zodat informatie bij de juiste personen terechtkomt en een gedeeld surveillance beeld te wordt gecreëerd