

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Verhalenbundel

Het einde voorbij – verhalen van binnenuit

*Ervaringen en lessen opgedaan tijdens de tweede fase van de coronacrisis
(augustus 2020 – juni 2021)*

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. Het dient als basis voor reflectie ten behoeve van betekenisgeving aan de ervaringen van medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Jorren Scherpenisse

Laura Schröer

Myrthe van Delden

Sebastian Wijnands

Wiljan Hendrikx

Nancy Chin-A-Fat

Petra Ophoff

Martijn van der Steen

Mark van Twist

N.B.: Dit document bevat slechts de slotbeschouwing van de verhalenbundel.

Inhoud

Slotbeschouwing 4-8

N.B.: Dit document bevat slechts de slotbeschouwing van de verhalenbundel. Het persoonlijke karakter van de verhalen in de verhalenbundel maakt het noodzakelijk, vanuit het oogpunt van vertrouwelijkheid en respect naar de betrokken medewerkers, slechts de slotbeschouwing uit deze verhalenbundel aan te bieden. De geanonimiseerde verhalen zijn namelijk van dermate persoonlijke aard en detail dat deze tot de betreffende persoon te herleiden zijn.

Slotbeschouwing

De toekomst is een menselijk bouwwerk. De toekomst komt het heden binnen in de manier waarop we ons voorstellen wat zal gaan gebeuren. Toekomst is een beeld, een verhaal, een verwachting, gemaakt door mensen. De manier waarop we ons die toekomst voorstellen is in de politiek-bestuurlijke context van belang. We proberen zo goed mogelijk te anticiperen op wat er gaat gebeuren en zijn vaak best goed in voorspellen, maar worden ook altijd verrast doordat de toekomst er anders uitziet dan we verwacht hadden. Soms ligt dat binnen de scenario's van 'mogelijke toekomst', soms erbuiten. Maar die toekomstverwachtingen kunnen wel in kwaliteit verschillen: soms zijn ze diep, soms oppervlakkig. Soms nemen we verschillende trajecten serieus, andere keren staren we ons blind op één verwacht pad. En hoewel die toekomst altijd een sociale constructie is, heeft het in de huidige politiek wel degelijk echte gevolgen: het vormt de basis voor waar we op inzetten, in investeren, welke risico's we als uitgangspunt nemen en welke we negeren. *We leven* de toekomst die we verwachten, los van of dat de 'werkelijke' of naar later blijkt 'juiste' toekomst is. Toekomstverhalen zijn in belangrijke mate gebouwd op de verhalen die mensen over de toekomst construeren. Die toekomstverhalen zijn interessant genoeg vaak gebaseerd op ervaringen in het heden: de verwachting over de volgende golf is sterk gekleurd door de ervaringen van de huidige en de voorgaande. Zo lopen ervaringen uit het verleden en het heden door in onze verhalen en verwachtingen over de toekomst. In deze bundel tekenen we de beleving op van betrokkenen die *in de crisis* aan het werk waren. Hun verhalen bieden als een tijdscapsule inzicht in de beelden en verwachtingen van het moment, zonder de kennis over hoe het afliep en wat er zou gebeuren. Zo krijgen we inzicht in de beelden, verwachtingen en verhalen van het moment, die doorwerken in de beelden, verhalen en verwachtingen voor de toekomst.

September 2020, één maand na het begin van de periode die deze verhalenbundel beslaat, is te kenmerken als een plots kantelpunt: een moment waarop de toekomst het ministerie (en de samenleving) inhaalt. Er was weliswaar de verwachting dat het aantal besmettingen weer zou stijgen, maar dat gebeurde sneller dan gedacht. Terwijl het ministerie druk was met anticiperen, hergroeperen en het treffen van nieuwe voorbereidingen, moest het plots overschakelen naar reageren, mitigeren en implementeren van nieuwe arrangementen. De toekomst haalde de verwachting in. Het laat zien dat we ook na de ervaring en opgedane kennis van de eerste golf verrast blijven worden door de wendingen in het verloop van het virus. Corona 'is' er, maar hoe het loopt blijft onvoorzien en verrassend. Sterker nog: gewenning aan corona kan de illusie geven dat we meer grip hebben, dat we beter weten waar we middenin zitten. Het beeld en verloop van de eerste golf domineert het verhaal van de verwachting van de tweede of navolgende golven. Soms is dat ook zo, in de grillige praktijk van corona blijkt die geruststellende gedachte van eerdere ervaring te verhullen dat zich steeds nieuwe wendingen en bijbehorende onzekerheden voordoen.

In deze bundel is een verzameling belevenissen en ervaringen opgenomen over de ambtelijke aanpak van corona vanuit het ministerie van VWS in de periode augustus 2020 t/m juni 2021. Het begin van deze periode wordt gekenmerkt door de overgang van het staartje van de eerste golf naar het begin van de tweede golf. Wat volgde was een jaar met opeenvolgende besmettingsgolven en in reactie daarop verschillende arrangementen van maatregelen om die te bestrijden. Ook brengen in dit jaar verschillende fabrikanten vaccins op de markt, die na de jaarwisseling beschikbaar komen in Nederland, waarna een maandenlange vaccinatiecampagne volgt met veel discussie over de volgorde van de groepen.

Het is ook het jaar van een EU-brede afspraken over een vaccinatiepaspoort, maatschappelijke ophef over de mondkapjesdeal met Sywert van Lienden, het demissionair worden van het kabinet, nationale verkiezingen en een langdurige formatie. Voor de ambtenaren van VWS staat ook dit hele jaar weer in het teken van coronabestrijding en alle gevolgen daarvan voor de zorg, gezondheid en welzijn in de samenleving, politieke druk, enorme media-aandacht en gevraagde flexibiliteit en innovatie – zowel in de samenleving als op het ministerie.

In zo'n jaar strijden verschillende acute kwesties om aandacht: besmettingscijfers, dreigende overbelasting op de IC's, mogelijke tekorten van beschermingsmiddelen, de aanpak en distributie van vaccins, en verschillende beroepsgroepen die zich onevenredig benadeeld voelen door de maatregelen. Deze kwesties

vragen om snelle en gerichte oplossingen, afwachten is vaak geen optie, omdat de problematiek exponentieel kan toenemen en de gemaakte keuzes zeer ingrijpend zijn in de samenleving. De aandacht op het ministerie trekt daardoor al gauw naar het heden, naar wat nu gevraagd is, hoe maatregelen uitpakken en of bijsturen noodzakelijk is. We zien in de verhalen dan ook een beeld van een ministerie dat snel en flexibel probeert in te spelen op wijzigende omstandigheden, als een echte crisisorganisatie. Dat crisisvermogen wordt ook steeds opnieuw, met elke nieuwe wending, geactiveerd. Het ministerie is er letterlijk een jaar lang dagelijks elke minuut van de dag druk mee.

Dit heeft als keerzijde dat de aandacht voor de lange termijn op het ministerie zowel in lengte als in diepte als in breedte dreigt te krimpen. In lengte, omdat de urgentie van het heden zo groot is dat het ministerie minder ver en minder vaak vooruitkijkt. In diepte, omdat de onzekerheid en ambiguïteit over de huidige situatie en het verloop hiervan zo groot zijn dat het ministerie minder scherp en minder geraffineerd vooruitkijkt. In de breedte, omdat de acute crisis zo'n ander tempo en type besluitvorming met zich meebrengt dat het niet of nauwelijks verbonden wordt met strategische vooruitzichten die voorbij de crisisperiode strekken – beiden blijven parallel naast elkaar bestaan. Het heden is zo dominant geworden, dat de toekomst achter de horizon verdwijnt. Dat is voor later, dit is nu. In de concrete acties – wie heeft tijd om aan de toekomst te werken? – maar ook in het perspectief, de lange termijn is volgende week. De toekomst komt later, of wordt gedomineerd door het heden: in de tijdhorizon, maar ook in de inhoudelijke opvattingen en perspectieven op wat het vraagstuk eigenlijk behelst. Het huidige urgente perspectief op het vraagstuk is óók het toekomstperspectief en de invulling van het toekomstige vraagstuk. Daarmee wordt het zicht op wat later – als de toekomst zich daadwerkelijk ontvouwt – belangrijke aspecten zullen blijken te zijn onttrokken aan het zicht van het ministerie. De toekomst is niet te voorspellen, maar wel rijker, breder en dieper te bezien en te doordenken.

Zo zien we dat de *factor tijd* in een verlengde crisis belangrijke strategische kwesties met zich meebrengt: (1) de uitdaging om *verder vooruit* te kijken in een sterk op de korte-termijn gerichte omgeving, (2) de uitdaging om breder te kijken terwijl de ritmiek van de dag alle aandacht naar de probleemdefinities van vandaag trekt, (3) de uitdaging om *onder tijdsdruk* flinke besluiten te nemen zonder te weten hoe de impact daarvan zal uitpakken, (4) de behoefte aan *planning en grip* terwijl verwachtingen over het verloop van de golven en een naderend einde steeds maar niet uitkomen. De coronacrisis brengt een onvoorspelbare dynamiek met zich mee, die vraagt om flexibiliteit en slim meebewegen, en zowel onverwachte tegenslagen als kansen produceert. Het 'gewone' ritme van de organisatie valt daardoor grotendeels weg.

De verhalen laten zien dat zich op het ministerie een hele andere omgang met timing, tempo en tijdigheid ontvouwt. Hoe ziet die eruit en welke consequenties heeft dat?

Tempo: tijdsdruk en verschillende snelheden

De aanpak van de coronacrisis komt voor een groot deel onder hoge tijdsdruk tot stand. Het ministerie werkt in een hogere versnelling dan normaal. Met korte lijnen, minder bureaucratie en een stijl van snel improviseren en snel al doende leren. In deze tweede fase van de crisis is het ministerie daar ervarener in geworden. Tijdsdruk helpt dan soms om snel met alle betrokken partijen tot overeenstemming te komen; 'onder druk wordt alles vloeibaar'. We zien in verschillende verhalen dan ook hoe ambtenaren onder hoge tijdsdruk tot geïmproviseerde oplossingen konden komen die anders veel ingewikkelder waren geweest. Tegelijkertijd komen in de verhalen ook de keerzijden van dat hoge tempo aan de orde. Soms gaat dat ten koste van procedurele zorgvuldigheid, wat het ministerie op kritiek komt te staan van de Kamer of een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer oplevert. Zo moest bijvoorbeeld de uitbetaling van de zorgbonus snel en daarom grofmazig gebeuren, wat daardoor gepaard ging met een aantal uitbetalingen die in een grijs gebied zitten, met kwetsbaarheid voor profiteurs, en met missers door zorgprofessionals die onterecht geen bonus ontvingen. Startsnelheid gaat dan ten koste van zorgvuldigheid. Soms gaat zorgvuldig plannen en uitdenken juist voor, bijvoorbeeld bij de vaccinatiecampagne, maar volgt de kritiek dat Nederland te traag handelt ten opzichte van andere landen. Zorgvuldigheid gaat dan ten koste van startsnelheid. Steeds is het zoeken naar het juiste tempo, in een situatie waarin je het onmogelijk helemaal goed kan doen. Kijken we preciezer naar de dynamiek binnen het ministerie, dan zien we dat er in feite geen

sprake is van één tempo, maar van verschillende snelheden. De crisisorganisatie werkt snel met focus op de korte termijn, terwijl beleidsdirecties meer de tijd nemen voor de lange adem en lange termijn. Dat kan naast elkaar staan, maar zit elkaar soms ook in de weg, en het blijkt lastig voor de reguliere beleidsdirecties om ertussen te komen bij afwegingen. De snelle klap gaat dan al gauw voor de lange termijn, ook als het gemis aan lange termijn perspectief uiteindelijk kan betekenen dat later alsnog aanzienlijke vertraging optreedt. De nadruk op startsnelheid en reactiesnelheid van de crisisorganisatie staan dan op gespannen voet met het tempo dat bij het langere termijn perspectief past; het zijn sprinters en duurlopers die samen op moeten trekken, maar die heel andere noties van tempo hanteren.

Patronen: opeenvolgende golven en versterkte crisisstand

Naarmate de crisis voortduurt, treden ook allerlei ingesleten patronen op: van gewenning en van uitputting, van opkomende en weer verdwijnende frames, van plotse nieuwe beleidsopties tot padafhankelijkheid in eerder gemaakte keuzes. Niks blijft hetzelfde, zowel in het ministerie als daarbuiten is alles in verandering. De veranderingen die het voortduren van de tijd voortbrengt zijn ook zichtbaar in de verschillende golven die zich in deze periode voordoen. Bij iedere opeenvolgende golf is er ook iets meer verdeeldheid over de maatregelen, en omdat het totale aantal gemaakte fouten is toegenomen is er ook steeds meer kritiek. Bovendien zien we dat het ministerie in verschillende golven vanuit andere lenzen kijkt én wordt beoordeeld. Dat is het meest zichtbaar in verhalen over het inkopen van beschermingsmiddelen. Waar in de ene fase opgeroepen wordt om zo snel en zoveel mogelijk in te kopen, zien we later kritiek op de ondoelmatigheid van de bestedingen en de onnodig grote voorraad waarvan de houdbaarheidsdatum gaat verlopen. Zo zijn de verschillende golven of rondes hier sterk kenmerkend voor de dynamiek waar het ministerie binnen werkt. Ze bepalen het tempo en geven het ritme aan, alleen zonder dat de partituur vooraf is te bestuderen.

Een tweede dynamiek die van invloed is op het werk van VWS, is die van zelfversterkende beelden. Soms hebben kleine keuzes in de communicatie grote gevolgen, omdat in de nieuwsvoorziening frames ontstaan die nauwelijks meer zijn te weerleggen omdat het verhaal al zo stevig gevormd is. Binnen het ministerie zien we in de verhalen terug dat er een groep medewerkers ontstaat die vanaf het begin betrokken is bij de crisisaanpak, een soort incrowd gaat vormen die steeds beter op elkaar ingespeeld raakt maar daardoor ook wat minder goed bereikbaar is voor degenen die daarbuiten staan. De tijdelijke crisisstand duurt voort en wordt versterkt. Patronen slijten langzaam maar zeker in en eens gemaakte keuzes blijven doorwerken in beelden van de toekomst en de handelingen die de toekomst maken. Zo verdwijnt de toekomst niet alleen uit beeld, maar duwen heden en verleden zich via ingesleten patronen door, de toekomst in.

Timing: windows of opportunity en de politiek van volgordelijkheid

Binnen de onvoorspelbare dynamiek waarin het ministerie opereert, waar planning en control maar beperkt mogelijk is, doen zich soms momenten voor die een kantelpunt kunnen vormen. In het verloop van de crisis zien we lange lijnen die dominant zijn voor het crisisverloop, maar die worden afgewisseld met bijna spontane momenten, die breukpunten vormen die bepalend zijn voor de volgende fase van de crisis. Soms dringen die zich op, vaker zijn het momenten waar actoren handelingsruimte zien en nemen om het moment aan te grijpen. Zo ontstaan tijdens de coronacrisis *windows of opportunity* voor beleidsverandering. We zien dat in verschillende verhalen terug. Zo is er structureel meer geld gekomen om te investeren in de capaciteit van het zorgpersoneel. Dat is geen heel nieuw beleidsidee, geen paradigmawisseling op het ministerie van VWS, maar wel een oplossing waarvoor nu het politieke momentum ontstaat en een doorbraak tot stand komt. Al is dat volgens sommigen te laat en te weinig. Het laat wel zien hoe tijdens de coronacrisis in korte tijd de perspectieven kunnen veranderen en dominante frames wisselen. In de crisisaanpak zijn ook bepaalde momenten belangrijk omdat ze symbolische waarde vertegenwoordigen. Zo was er het binnenrijden van de eerste vrachtwagen met vaccins, en natuurlijk het moment van het zetten van de eerste vaccinatie. Waar in andere landen die eerste prik nog vóór de jaarwisseling wordt gezet, gebeurt dat in Nederland pas enkele weken later. Het lijkt op dat moment een gemiste kans, omdat dit het

N.B.: Dit document bevat slechts de slotbeschouwing van de verhalenbundel.

beeld versterkt dat Nederland achterloopt. Over de timing van de vaccinaties ontstaat vervolgens ook een maandenlange maatschappelijke discussie. Het bepalen van die volgorde lijkt een technische exercitie, maar mondt uit in een krachterspel met lobbyisten en mediacampagnes. Timing wordt een politieke aangelegenheid, waar vele belangen aan verbonden zijn. Tegelijkertijd heeft het ministerie hiervoor een adviesstructuur die helpt om zoveel mogelijk tot een objectieve bepaling van de volgorde te komen.

Synchroniciteit: interfererende onderwerpen en successen in de luwte

Er zijn ook gebeurtenissen die niet direct met corona te maken hebben maar wel interfereren met (oordelen over) de aanpak van de pandemie. Zo heeft de voorgeschiedenis van de toeslagenaffaire invloed op de beoordeling van de aanpak van het ministerie van de vele WOB-verzoeken. En hoewel de casus met Sywert van Lienden anders ook groot zou zijn opgepakt, krijgt deze in dit licht extra momentum. Het vraagt van het ministerie ook aandacht voor de tijdgeest, die mede wordt bepaald door dossiers in hele andere domeinen of casus in hele andere landen. Soms zijn gelijktijdige processen overigens ook positief. Omdat ze elkaar helpen versterken, of juist luwte verschaffen. In de marge van de pandemie worden natuurlijk ook allerlei successen geboekt, hoewel de ruimte om die als zodanig te benoemen nu zeer beperkt is. Dat wordt al gauw als ongepaste borstklopperij gezien of als onrespectvol ten opzichte van de mensen die gebukt gaan onder de crisis; 'ga eerst maar de crisis oplossen', is dan al gauw de reactie.

Tijdhorizon: anticipatie, adaptiviteit en behoefte aan perspectief

De onzekerheid over het verloop van de besmettingen zorgt ervoor dat het ministerie lastig ver vooruit kan plannen. Tegelijkertijd is er wel de noodzaak om te anticiperen, bijvoorbeeld door in een schaarse markt tijdig grote hoeveelheden persoonlijke beschermingsmiddelen in te slaan. Inherent is dan dat er soms flinke overschatting plaatsvindt, zoals met de inkoop van beschermingsmiddelen uiteindelijk het geval blijkt. Ook in het werken met scenario's, waarbij pessimistische scenario's als uitgangspunt worden genomen vanwege de verstrekkende gevolgen ervan, blijkt het soms mee te vallen en had er met de kennis achteraf wellicht minder hard ingegrepen kunnen worden. Evenzogoed is er soms sprake van onderschatting, bijvoorbeeld als het gaat om de timing en de hevigheid van de tweede golf, en de tegenslag van de golven die ook na de dubbele vaccinaties nog ontstaan. Om zo goed mogelijk te anticiperen ontwikkelt het ministerie instrumenten om het virus zo goed mogelijk te volgen. Vroege signalen die eerder niet zouden zijn opgepikt, moeten dan wel opvallen zodat er eerder naar gehandeld kan worden. Hiertoe ontwikkelt het ministerie een dynamisch dashboard. Zo wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van het vermogen om het virus te volgen en er adaptief op in te spelen. Die adaptiviteit wordt ook vergroot door gebruik te maken van *tijdelijke* wetgeving of beleidsmaatregelen. Een voorbeeld hiervan wordt genoemd in het verhaal over het tijdelijk beleidskader Actieve Zorg. Juist de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid ervan maakt dat er sneller dan normaal anders kan worden samengewerkt en andere instrumenten ingezet kunnen worden. Het ontwikkelen van een lange tijdhorizon betreft ook het nadenken over de langere termijn impact van de crisis en de getroffen maatregelen. Daarbij wordt vaak de behoefte aan perspectief genoemd. Het ministerie kan dat niet verschaffen in de vorm van een duidelijke voorspelling, maar het wringt in verschillende verhalen wel dat het ministerie er niet goed in slaagt om langere termijn risico's en ambities centraal onderdeel te maken van de besluitvorming. Die lijkt er toch vooral op gericht om de dagdagelijkse besmettingscijfers en drukte op de IC omlaag te brengen. Dat blijkt lastig te verenigen met mogelijke gevolgen op de lange termijn voor zaken als onderwijsachterstanden, eenzaamheid en depressies onder jongeren en ouderen, en mogelijke koppelingen van de aanpak van coronaproblemen aan de aanpak van bijvoorbeeld klimaatproblematiek. Zo zien we dat het tijdsperspectief niet alleen gaat om de termijn waarop we kijken - 'hoeveel maanden of jaren vooruit?' -, maar ook om de inhoudelijke perspectieven en prioriteiten die daarin spelen.

Tot slot: het einde, voorbij

Werk op een ministerie leunt normaal gesproken sterk op de voorspelbaarheid van ritmes, deadlines, beslismomenten en volgordelijkheid in de besluitvorming. Die omgang met tijd vormt een belangrijke basis

van het functioneren van de bureaucratische organisatie. Het is een temporele ordening die duidelijkheid biedt voor het proces van informatievoorziening, agendering en de hiërarchische besluitvorming.

In de coronatijd zien we deze omgang met tijd verstoord worden – zoals dat ook in de samenleving het geval is. Gebruikelijke ritmes, volgordes, beslismomenten en de duur van trajecten vallen weg of veranderen fors. In sommige verhalen komt dat naar voren als noodzakelijk en als verbetering ten opzichte van het gebruikelijke proces, bijvoorbeeld omdat bepaalde trajecten die normaal onnodig lang duren nu een stuk sneller en efficiënter kunnen plaatsvinden. Tegelijkertijd roept dit bij anderen zorgen op, over de doelmatigheid van de bestedingen en de beperkte focus op deelonderwerpen en acute kwesties die de tijdsdruk met zich meebrengt.

Wat echter steeds een gegeven is, is dat deze verandering in de temporele ordening op het ministerie van tijdelijke aard is. Er komt een moment dat we weer terug naar normaal gaan, ook op het ministerie. Maar hoe lang is tijdelijk nog tijdelijk?

Waar eerst uit werd gegaan van een paar weken, kwam vervolgens een termijn van een paar maanden in beeld, en inmiddels duurt de coronacrisis al jaren. Het idee van een ‘naderend einde’ komt regelmatig op, bijvoorbeeld als de besmettingscijfers in de zomer van 2020 zeer laag zijn of als de dubbele vaccinatie beschikbaar is. Maar steeds blijkt dat een schijnperspectief te zijn en krijgt de crisis een nieuwe wending. De toekomst als menselijk bouwwerk, in de vorm van een voorspelbaar en naderend perspectief, stort steeds opnieuw in en wordt dan weer langzaam opgebouwd. Steeds meer komen daarbij naast de voordelen, ook de keerzijdes van de veranderde temporele ordening naar voren. Dat maakt het belangrijker om niet te wachten op het eind van de crisis met het tegen het licht houden van de eigen omgang met tijd. Wat voor verbeteringen zijn er gekomen, die we misschien wel vast moeten houden als de huidige turbulentie en onvoorspelbaarheid geen uitzondering maar eerder de nieuwe norm blijken te zijn? En hoe voorkomen we dat flexibiliteit en een acute crisisstand niet teveel de aandacht naar het heden trekken en daardoor op lange termijn juist voor kwetsbaarheid zorgen? Een centraal thema dat we in de verhalen en belevenissen op het ministerie terug zien komen, is daarbij de onvermijdelijke spanning tussen de korte en de lange termijn tijdens een (verlengde) crisis als deze. Dat vraagt om het ontwikkelen van bewuste tijdstrategieën, bijvoorbeeld het investeren in vitale toekomstbeelden, die voor ogen staan en meewegen in de besluiten die in deze bijzondere tijd genomen worden.