

- Kabinet en Tweede Kamer der Staten-Generaal
CC: Eerste Kamer der Staten-Generaal

Onderwerp Overkoepelende lessen coronaonderzoek

Geachte mevrouw Bergkamp, geachte heer Rutte,

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft het onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis door de Nederlandse overheid afgerond. Nadat in 2022 de eerste twee deelrapporten verschenen, sturen wij u nu het laatste rapport toe. De eerste twee rapporten keken terug op specifieke periodes en thema's van de coronacrisis. Het derde rapport kijkt naar de wijze waarop het kabinet de risico's voor de volksgezondheid en veiligheid beheerste gedurende de gehele crisisperiode.

Doel van deze brief

Hoewel naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de eerste twee deelrapporten al stappen in de juiste richting zijn gezet, roept de Raad het kabinet met klem op om substantieel verbeteringen te realiseren om beter voorbereid te zijn op een volgende langdurige crisis. Daartoe hebben we in deze brief vijf belangrijke overkoepelende lessen voor de beheersing van een toekomstige langdurige crisis met landelijke impact op een rij gezet. Deze lessen ontleen we aan de conclusies en aanbevelingen uit de drie deelrapporten.

Het besluit om een parlementaire enquête in te stellen naar de aanpak van de coronacrisis is uitgesteld, in afwachting van het derde onderzoeksrapport van de Raad. In deze brief staat een aantal vragen die zich naar het oordeel van Onderzoeksraad goed lenen om aan de orde te laten komen in zo'n enquête, mocht de Tweede Kamer daartoe besluiten. Daar waar dit bij de lessen in deze brief concreet aan de orde is, benoemen we dit.

Het belang om te leren van de coronacrisis

Het komt geregeld voor dat zich een serieus incident voordoet dat gedurende een korte, intensieve tijd veel aandacht vraagt van de hulpdiensten en het openbaar bestuur. De praktijkervaring – in combinatie met oefeningen, evaluaties en kennisontwikkeling vanuit de wetenschap – maakt dat Nederland in het algemeen weet hoe een kortdurende crisis beheerst moet worden.

Dat ligt anders bij het beheersen van een langdurige crisis met maatschappij-ontwrichtende gevolgen. De coronacrisis was uniek in zwaarte en omvang. Het was een crisis die ruim twee jaar duurde, bij herhaling oplaaide en voor veel mensen nog steeds niet voorbij is. De crisis raakte de hele samenleving en veel mensen hebben er onder geleden. De oefeningen en draaiboeken waren ontoereikend voor een crisis van deze omvang en duur, waardoor de aanpak voor een belangrijk deel tijdens de crisis moest worden ontwikkeld. Al diegenen die hier een bijdrage aan hebben geleverd, verdienen veel respect. Maar zij verdienen ook dat ze niet voor niets pioniers zijn geweest.

De Onderzoeksraad acht het denkbaar dat zich de komende jaren opnieuw een langdurige, maatschappij-ontwrichtende crisis zal voordoen. De versterking van de natuur (extremiteiten in droogte, wateroverlast, hitte, stormen, branden), onze digitale kwetsbaarheid, de waarschuwingen voor nieuwe pandemieën en oorlog op het Europees continent voeden deze gedachte. Al deze factoren kunnen leiden tot een nieuwe langdurige crisis en brengen eens te meer de verplichting mee om de lessen uit de coronacrisis te formuleren, te duiden en te verwerken in de voorbereiding op toekomstige langdurige crises.

Vijf overkoepelende lessen

Op basis van ons onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis zijn vijf overkoepelende lessen voor een volgende langdurige crisis met landelijke impact te onderscheiden.

1 - Maak de aanpak breed¹

Bijna iedere crisis dient zich aan vanuit een specifieke casus, bijvoorbeeld een gezondheidsincident, een defensie-incident of een cyberincident. In de traditionele crisisaanpak is het gebruikelijk om grote incidenten zo snel mogelijk klein en overzichtelijk te maken. Bij een langdurige crisis past dat niet. Naarmate een crisis langer duurt, een bredere groep, regio of zelfs het hele land raakt, worden steeds meer sectoren van de samenleving geraakt. Het klein en overzichtelijk houden van de crisis lukt dan niet meer. Er zullen zich allerlei gevolgen van de crisis voordoen die de ernst van de oorspronkelijke problematiek overstijgen. De beheersbaarheid zal door telkens nieuwe ontwikkelingen afnemen.

Het is daarom belangrijk dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de crisisbeheersing de afbakening van de crisis regelmatig toetsen aan de actuele ontwikkelingen van dat moment en zo nodig aanpassen of verruimen. Zorg ervoor dat informatie en adviezen bijdragen aan dat 'brede zicht' om tunnelvisie te voorkomen zodat er – zeker op het hoogste politieke- of beleidsniveau – altijd ruimte is om die brede ontwikkeling van de crisis in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld door op basis van gemaakte scenario's (pro)actief informatie en adviezen in te winnen.

Daarbij hoort ook dat niet de minister op wiens beleidsterrein de crisis zich in eerste instantie aandient alleen het voortouw neemt en houdt, maar dat het kabinet als geheel, onder aanvoering van de minister-president, in de breedte de crisis beheerst.

2 – Investeer in scenariodenken²

De coronacrisis heeft op indringende wijze de onvoorspelbaarheid van een crisis laten zien. Het vergt tijd om te herkennen wat er gaande is, wat aanknopingspunten zijn om de crisis te beheersen en welke deskundigheden en middelen nodig zijn. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is het scenariodenken, ook in situaties van grote onzekerheid.

Scenariodenken voorkomt dat de crisisaanpak volledig koerst op één scenario, dat later te eenzijdig of zelfs een miscalculatie blijkt te zijn. Ook bevordert scenariodenken de rust en het overzicht in de beheersing van de crisis, zeker op beleidsniveau. Het helpt voorts bij het maken van passende keuzes (in maatregelen, benodigde middelen, in te winnen adviezen, etc.). Scenario's faciliteren dat de verantwoordelijken voor de crisisaanpak alle belangen kunnen wegen en kunnen doorgronden wat een keuze vandaag betekent voor de mogelijkheden (en onmogelijkheden) om morgen of overmorgen andere keuzes te maken in de crisisaanpak.

¹ Deze overkoepelende les sluit aan bij de aanbevelingen 2, 5, 6 en 7 uit het eerste deelrapport en bij de aanbevelingen 1 en 2 uit het derde deelrapport.

² Deze overkoepelende les sluit aan bij de aanbevelingen 1 en 3 uit het eerste deelrapport en bij aanbeveling 3 uit het derde deelrapport.

Bij het maken van deze keuzes worden waarden gewogen. Juist dat element leent zich bij uitstek voor politieke discussie en verantwoording. Daar ligt tijdens een langdurige crisis een rol voor de volksvertegenwoordiging. Dat vergt de bereidheid van haar om ook op momenten dat de hectiek van de dag het maatschappelijk debat domineert, te blijven nadenken over de toekomst van de crisis. Dit is een onderwerp dat in een parlementaire enquête aan de orde zou kunnen komen.

3 – Kies (binnen de crisisorganisatie) voor een onafhankelijke informatie- en adviesfunctie³

De coronacrisis heeft laten zien dat een langdurige crisis zich niet alleen kenmerkt door de duur, maar ook door het onbekende. Met beperkte informatie moeten soms ingrijpende keuzes gemaakt worden. Goede informatie (op basis van data) en adequate adviezen van deskundigen zijn van het grootste belang.

Ieder die verantwoordelijkheid heeft voor het bestrijden van een crisis zal de neiging hebben om informatie en adviezen te vragen die op dat moment, in die situatie, instrumenteel zijn aan het beheersen van de situatie. Daarmee krijgen zowel de informatie als de adviezen van deskundigen snel een pragmatische functie: ze gaan zich richten op hoe de crisis zich op dat moment voordoet en bestreden moet worden. Dat heeft als risico dat niet de breedte en de ontwikkeling van de crisis centraal staan, maar de (beperkte) problematiek van dat moment.

De coronacrisis heeft laten zien dat de informatie- en adviesfunctie zo georganiseerd moet worden dat ook de breedte en de toekomst van de crisis in beeld blijft, in het bijzonder voor hen die operationeel en beleidsmatig het geheel overzien. Dan helpt het als de informatie en adviezen tot stand komen en verstrekt worden door personen en instanties die vrij staan van hen die (een deelgebied van) de crisisbeheersing aansturen. Het onafhankelijk beleggen van de informatie- en adviesfunctie vergroot de kans dat ook onwelgevallige of tegenstrijdige adviezen en informatie een plek krijgen in de breedte van de crisisbeheersing.

Het kabinet doet er verstandig aan te onderzoeken hoe (ook) bij een langdurige crisis tot in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing een onafhankelijke informatie- en adviesfunctie belegd kan worden.

4 – Maak scherp onderscheid tussen de beleidsmatige en operationele aansturing⁴

Aan een crisisorganisatie leveren verschillende organisaties hun bijdrage. Daarbij geldt een belangrijk onderscheid tussen de operationele en de beleidsmatige aansturing van een crisis. Het is van belang om deze rollen zuiver in te vullen.

Goed opgeleide professionals ‘op straat’ of ‘aan het bed’ kunnen hun rol als crisisbestrijder in de praktijk vervullen. Politiek verantwoordelijken zullen – als onderdeel van het democratische proces – de crisisbeheersing op hoofdlijnen aansturen en waar nodig bijsturen. Hoewel het van groot belang is om met elkaar in contact te blijven (bijvoorbeeld om beleidskeuzes te voeden met uitvoeringsdilemma’s en stemmen uit het veld), doen politiek verantwoordelijken er verstandig aan een zekere afstand te houden van de operationele sturing. Te veel bemoeienis met de uitvoering, te veel beslissingen op detailniveau, te veel aanspreekbaar zijn op alles wat goed en vooral fout gaat, kan leiden tot een fors tijdsbeslag, het verdringen van de professionaliteit van betrokken uitvoerders en een gebrek aan overkoepelend overzicht en aan (denk)tijd om in scenario’s te gaan denken.

³ Deze overkoepelende les sluit aan bij de aanbevelingen 4 en 9 uit het eerste deelrapport, bij de aanbevelingen 3 en 7 uit het tweede deelrapport en bij aanbeveling 5 uit het derde deelrapport.

⁴ Deze overkoepelende les sluit aan bij de aanbevelingen 4 en 5 uit het tweede deelrapport.

Bij te veel *hands-on* optreden van politieke bestuurders kan het parlement in de verleiding komen om op hetzelfde detailniveau het kabinet te controleren. Te veel discussie op detailniveau kan ervoor zorgen dat andere onderwerpen – waarvoor bij uitstek politieke dialoog en besluitvorming nodig is – naar de achtergrond verdwijnen. Denk aan het snel oplossen van belangrijke dilemma's in de crisisaanpak (bijvoorbeeld discussies over privacy of grondrechten), het prioriteren van specifieke (bevolkings-)groepen in de crisisaanpak (bijvoorbeeld bij vaccinatiecampagnes of evacuaties) of het valideren van door het kabinet gehanteerde scenario's en beleidslijnen, inclusief daarbij ingenomen waardenstandpunten.

De verhouding tussen kabinet en parlement, de aard van de parlementaire controle (met name het detailniveau) en de informatievoorziening van het kabinet aan het parlement zijn onderwerpen die zich lenen om nader te onderzoeken tijdens een eventuele parlementaire enquête.

5 – Neem mensen mee in de moeilijke keuzes die worden gemaakt⁵

Anders dan tijdens een kortdurende crisis, ontwikkelt iedere inwoner van ons land zich tijdens een langdurige crisis tot ervaringsdeskundige. Een langdurige crisis manifesteert zich op zoveel levensterreinen, dat iedereen op de een of andere manier aan den lijve ervaart wat de crisis voor hem of haar betekent. Vanuit hun dagelijkse beleving en waarneming ontwikkelen mensen eigen inzichten in en opinies over de crisisaanpak, die ze meewegen in hun handelen. Dit handelen heeft niet alleen impact op henzelf maar ook op de mensen om hen heen en daarmee op het crisisverloop als geheel.

Gedurende een kortdurende crisis, waarbij mensenlevens in gevaar zijn, is de communicatie vaak direct en eenzijdig. De crisisbestrijders zeggen wat er moet gebeuren, want ze moeten mensen snel duidelijkheid geven in de concrete gevaarsituatie. Bij een langdurige crisis werkt dit niet of zelfs contraproductief. Naarmate de kennis en betrokkenheid van mensen bij de crisis toeneemt, zullen nieuwe maatregelen of besluiten – die soms in strijd zijn met eerdere maatregelen en besluiten – extra uitgelegd moeten worden. Mensen hebben na verloop van tijd namelijk zelf informatie, ervaringen en verwachtingen in hun hoofd, die bij het afkondigen van nieuwe maatregelen aangepast of geslecht moet worden. Dat vergt meer en andere communicatie dan enkel informatieverstrekking.

Draagvlak voor het crisisbeleid is essentieel voor de mentale veerkracht die nodig is om een langdurige crisis samen te doorstaan. Voor het behoud van het draagvlak is het noodzakelijk om mensen – in aanvulling op eigen ervaringen en opinies – mee te nemen in de afwegingen die zijn gemaakt, in de doelen die worden nagestreefd en in de dilemma's die achter een keuze liggen. Mensen willen het complete verhaal horen, ook als het minder mooi is. Dat is wat bijdraagt aan draagvlak.

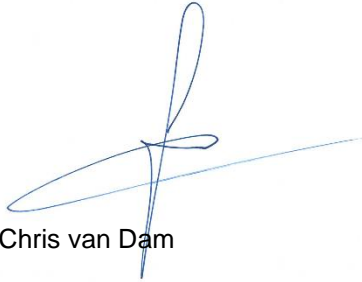
Tot besluit

Dit zijn vijf belangrijke overkoepelende lessen die de Onderzoeksraad u mee wil geven op basis van het onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis. Deze lessen zijn ontleend aan de conclusies en aanbevelingen uit de drie deelrapporten. Wij vinden het van belang dat het kabinet met deze lessen, en de aanbevelingen waarop ze zijn gebaseerd, aan de slag gaat. Nederland moet zich beter voorbereiden op een volgende langdurige crisis met landelijke impact. Daar kan niet langer mee gewacht worden. Wij hopen dat de inhoud van deze brief de Tweede Kamer helpt in de besluitvorming rond het instellen van een parlementaire enquête. Uiteraard zijn wij zeer bereid om een nadere toelichting te geven op deze brief.

⁵ Deze overkoepelende les sluit aan bij aanbeveling 10 uit het eerste deelrapport, bij aanbeveling 4 uit het tweede deelrapport en bij aanbeveling 4 uit het derde deelrapport.

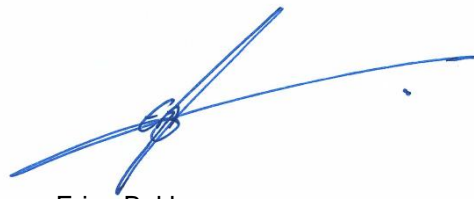
Tot op de dag van vandaag gaan velen gebukt onder de medische, maatschappelijke en economische gevolgen van deze pandemie. Veel mensen in het land hebben enorme prestaties geleverd om die crisis te beteugelen. Onder meer op de werkvloer in de zorg, in het onderwijs, door ondernemers, door jongeren, op de ministeries, in het parlement en in het kabinet. Alles wat de Onderzoeksraad in zijn rapporten over de coronacrisis naar voren brengt, moet gezien worden tegen de achtergrond van die enorme en bewonderenswaardige inspanning en het leed dat geleden is.

Met de meeste hoogachting,



Chris van Dam

Voorzitter
Onderzoeksraad voor Veiligheid



Erica Bakkum

Lid
Onderzoeksraad voor Veiligheid