Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Verhalenbundel

Leven in de curve – Verhalen van binnenuit

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

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

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Dr. Jorren Scherpenisse

Prof. Dr. Mark van Twist

Dr. Wiljan Hendrikx

Petra Ophoff MSc

Drs. Nancy Chin-A-Fat

Prof. dr. Martijn van der Steen

Ilsa de Jong MSc

Inhoud

Slotbeschouwing: dilemma's, dynamieken en copingstrategieën 4-9

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: dilemma's, dynamieken en copingstrategieën

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

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

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

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

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

Hoewel sommige van die keuzes achteraf, met kennis van de uitkomsten, heel logisch of juist absurd lijken, is dat zonder *wisdom of hindsight* natuurlijk niet het geval. Er is een

hoge mate van onzekerheid, zowel vanwege een tekort aan informatie (zie het verhaal over het gebrek aan duidelijkheid over de testcapaciteit) maar ook vanwege onzekerheid over bijvoorbeeld de effecten en naleving van maatregelen.

De complexiteit van de ambtelijke vraagstukken wordt niet alleen gekenmerkt door onzekerheid, maar ook door ambiguïteit. Anders gezegd: er is niet alleen een tekort aan (en strijd over) feiten, er is ook een strijd tussen waarden. Het handelen van ambtenaren gaat om constant laveren tussen waarden, waarbij niet één keuze vooraf als het juiste of 'de bedoeling' is te betitelen. Geen protocollenwerk, maar ook niet 'gewoon' het juiste doen door een moreel kompas te hanteren dus. Nee, de aard van het werk is veel complexer dan dat. De ambtenaren moeten imperfecte keuzes maken, in de wetenschap dat ze altijd op sommige vlakken tekort zullen schieten. Dit roept de vraag op wat voor afwegingen ambtenaren in een crisis als deze hebben te maken, hoe zich dat gedurende de tijd ontwikkelt en welke verschillende copingstrategieën zijn te hanteren om hiermee om te gaan.

Omgaan met dilemma's

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

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

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

Een ander dilemma gaat over de afweging tussen maatwerk en centrale regie. Het zorgveld is op veel punten een decentraal stelsel, waarin lastige afwegingen vooral

lokaal gemaakt worden. Dat is van belang voor maatwerk, passend bij de verschillen in lokale vraagstukken en specialismen. Het betekent ook dat normaal gesproken veel dilemma's niet binnen het ministerie worden afgewogen, maar in het veld. De coronacrisis is echter ook onmiskenbaar een vraagstuk dat die lokale contexten overstijgt, en waarin nationale coördinatie zorgt voor efficiëntie.

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

Dynamiek van dilemma's

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

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

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

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

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

Copingstrategieën

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

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

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

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

Ook zien we strategieën rondom het koppelen, ontkoppelen en herkoppelen van waarden in organisatie(onderdelen). Zo worden bepaalde afwegingen expliciet bij adviesraden

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

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

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

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

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

Tot slot zien we als copingstrategie ook dat dilemma's zelf in stand worden gehouden, maar dat de default en de verevening worden omgedraaid. Bijvoorbeeld: door tijdelijk snelheid boven zorgvuldigheid te laten prevaleren, tot de crisis voorbij is. Normaal staat zorgvuldigheid voorop, en wordt binnen de grenzen daarvan ook zoveel mogelijk

snelheid gemaakt. Nu is het andersom: er wordt tempo gemaakt, en in de randvoorwaarden daarbij worden ook waarborgen ingebouwd. Nog steeds is zorgvuldigheid belangrijk, maar de invulling daarvan moet wel passen bij de prioriteit om tempo te maken.

Afsluiting

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