Verwerven, waarderen en wegen

De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd

Verwerven, waarderen en wegen

De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd

Colofon

'Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd' is een gezamenlijke uitgave van drie adviesraden: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Gezondheidsraad (GR) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Vormgeving Today, Utrecht
Omslagafbeelding Today, Utrecht

De inhoud van het essay mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden, mits ongewijzigd en onder voorbehoud van bronvermelding:
Gezamenlijke uitgave van drie adviesraden: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Gezondheidsraad (GR) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2021).
Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd.
Den Haag: WRR/GR/ROB.

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

1. Inleiding 7

2. Crisisduiding 11
2.1 Een crisis als fluïde en functioneel begrip 11
2.2 Eén ding is zeker: onzekerheid 14
2.3 Transparantie en communicatie essentieel 15

3. Centrale thema's werkconferentie 19
3.1 Adaptiviteit 19
3.2 Multidisciplinariteit 22
3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling 24

4. Ter afsluiting 27

Bijlage – Position papers 31

4 Verwerven, waarderen en wegen

Voorwoord

Tijdens crises vervullen adviesraden een essentiële rol als het erom gaat kennis over de crisis te verwerven, te interpreteren en te duiden. Het is vervolgens aan politiek en bestuur om de aangedragen kennis te waarderen en te wegen en op basis hiervan te besluiten hoe de crisis te bestrijden. Dat lijkt een duidelijke en logische verantwoordelijkheidsverdeling, maar deze blijkt in de praktijk makkelijker gezegd dan gedaan. De Gezondheidsraad, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben op 18 februari 2021 een werkconferentie georganiseerd over de rol van kennis vanuit het perspectief van crisisparaatheid, of 'preparedness', in het licht van de COVID-19-pandemie. De centrale vraag was hoe de overheid en andere bestuursorganen en -lagen van wetenschappelijk geschraagd advies kunnen worden voorzien in verschillende fases van een pandemie of andersoortige crises.

De COVID-19-pandemie heeft in diverse opzichten laten zien dat het belangrijk is om na te denken over de rol en de positionering van (wetenschappelijke) advisering. Ten eerste nemen overheden normaal gesproken beslissingen op grond van gevalideerde kennis. Maar juist die kennis ontbreekt vaak bij een acute crisis. Dit roept de vraag op hoe beleidswetenschappelijke advisering in een crisis tot stand komt of zou moeten komen. Ten tweede vereist de aanpak van een pandemie ingrijpende maatregelen, met gevolgen voor de samenleving, de zorgsector en de economie. Hoe kunnen die maatregelen onderbouwd worden met gevalideerde kennis én hoe kan transparantie over de onzekerheden worden betracht zonder dat het vertrouwen van burgers afneemt? Daarbij is het ook van belang dat de advisering over en de uitvoering van die maatregelen passen binnen de regels van een democratische rechtstaat, waarin individuele vrijheid een belangrijke kernwaarde is. Ten derde laten crises zien dat (wetenschappelijke) advisering gecompliceerd is in situaties waarin kennis, democratische rechtsstaat en vertrouwen elkaar wederzijds beïnvloeden en onder een vergrootglas liggen. Tijdens de werkconferentie hebben wetenschappers uit verschillende disciplines, politici en bestuurders zich gebogen over de rol van kennis tijdens een acute, een chronische en een voorspelde crisis.

In dit essay identificeren en beschrijven de auteurs de spanningen die in tijden van crisis kunnen ontstaan rondom de rol van kennis in wetenschap, beleid en politiek. De inhoud is gebaseerd op de werkconferentie, de *position papers* van de deelnemers en relevante literatuur. De *position papers* zijn als bijlage opgenomen in deze publicatie en bieden een rijk overzicht aan perspectieven op (wetenschappelijke) advisering, crises en crisisparaatheid.

Wetenschappelijk onderzoekers Ruth Mampuys en Victor Toom van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schreven dit essay onder begeleiding van een werkgroep bestaande uit Rien Fraanje, secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur, Pol van Lier, hoofd Wetenschappelijke staf van de Gezondheidsraad en Marianne de Visser, raadslid van de WRR en met ondersteuning van Mitra Javanmardi (communicatie WRR).

Prof. mr. J.E.J. Prins,
voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Prof. dr. B.J. Kullberg,
voorzitter Gezondheidsraad (GR)

Drs. J.M.M. Polman,
voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

1. Inleiding

Eind 2019 verschenen de eerste berichten over een, dan nog, mysterieuze en zeer besmettelijke ziekte. "Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt," zo kopte het Belgische HLN op 31 december 2019.[1] Ruim een week later is op RTL Nieuws te lezen: "Mysterieuze longziekte lijkt nieuw virus." In het bericht wordt gewag gemaakt van patiënten die de ziekte opgelopen lijken te hebben "op een vismarkt waar ook veel levende dieren werden verkocht. Mogelijk is het dus via vogels of andere dieren overgedragen op de mens. De families van de slachtoffers zijn niet ziek geworden, dus lijkt het virus zich vooralsnog niet makkelijk van mens op mens te verspreiden."[2] Twee weken later werd de stad Wuhan in China hermetisch afgesloten. Vijfentwintig miljoen Chinezen werden in quarantaine geplaatst in een poging van de autoriteiten om het nieuwe virus in te dammen. Burgers moesten thuis blijven, auto's, bussen en treinen reden niet, vliegtuigen vlogen niet en veerboten lagen aangemeerd.[3]

Met verbazing en ongeloof keek de wereld in eerste instantie naar de situatie in China. In Nederland zou het zo'n vaart niet lopen, was de verwachting.[4] Ondertussen weten we beter. Het dominante perspectief op het virus verschoof in korte tijd van een externe dreiging naar een nationaal probleem.[5] Op 31 januari 2020 werden de eerste besmettingen vastgesteld bij Chinese toeristen in Italië, waar vervolgens in ongeveer een maand tijd, met name in de regio rondom Bergamo, een zorginfarct ontstond. Naar verluidt waren zestien miljoen burgers in het noorden van Italië in quarantaine geplaatst. In de media lazen we over en zagen we vreselijke taferelen van overvolle intensive-careafdelingen (IC's). Dit zou in Nederland toch niet gebeuren? Maar op 27 februari 2020 bereikte het virus via brandhaarden in wintersportgebieden en carnavalsregio's ook Nederland. Op 11 maart bestempelde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) COVID-19 tot een pandemie.[6] Nederland ging op 13 maart 2020 in een 'intelligente' *lockdown*. Ook elders in de wereld werden verregaande maatregelen ingesteld.

Deze maatregelen konden echter niet voorkomen dat miljoenen mensen besmet raakten en velen kwamen te overlijden. In het eerste jaar van de COVID-19-pandemie raakten wereldwijd meer dan 130 miljoen mensen besmet en overleden zo'n 3 miljoen mensen als gevolg van het virus.[7] Tot mei 2021 raakten in Nederland naar schatting 1,5 miljoen mensen besmet, en van ruim 17.000 patiënten is vastgesteld dat zij zijn overleden als gevolg van het COVID-19-virus.[8]

De wetenschap is vanaf het begin van de pandemie van onschatbare waarde gebleken. Op 11 januari 2020 werd de genetische code van het virus gepubliceerd op de openbare website van virological.org. Nog geen twee weken later was een zogenoemde PCR-test ontworpen, gevalideerd en gepubliceerd, waarmee het mogelijk was het nieuwe virus te detecteren. Daarna begon het onderzoek naar en de ontwikkeling van vaccins. De eerste waren binnen een jaar ontwikkeld, getest en goedgekeurd. Dat is ongekend voor een traject dat normaliter vijf tot tien jaar in beslag neemt. Het beschikbaar komen van vaccins markeerde een nieuwe episode in de COVID-19-pandemie.

Tegelijkertijd is de crisis hiermee nog niet voorbij en worden we wereldwijd geconfronteerd met onzekerheden rondom de toepassing en de werkingsduur van de vaccins, met vraagstukken over de productiecapaciteit, de ongelijkheid in aanschaf en toegankelijkheid

en de vaccinatiebereidheid van mensen. Gemelde bijwerkingen hebben geleid tot nieuwe onzekerheden over de veiligheid, met (tijdelijke) pauzes, vertragingen en wijzigingen in de vaccinatiestrategie voor verschillende leeftijdsgroepen als gevolg. Dit alles wakkerde ook de discussie in anti-vaccinatiekringen verder aan en de vaccinatiebereidheid dreigde onder druk te komen staan.

Ook het virus zelf stelde Nederland en de rest van de wereld voor nieuwe onzekerheden. Een opleving en enkele mutaties van het coronavirus noopten in het najaar van 2020 en begin 2021 opnieuw tot verregaande maatregelen, waaronder het sluiten van winkels en scholen en het instellen van een avondklok.

Onzekerheden over de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie lijken ons daarmee te blijven achtervolgen. Wie had gedacht dat velen van ons een jaar na het uitbreken van de pandemie nog steeds thuis zouden werken, en dat we gedurende enkele maanden 's avonds niet naar buiten mochten?
Dergelijke onzekerheid en onvoorspelbaarheid vormen grote bestuurlijke, wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke uitdagingen. Om die het hoofd te bieden hebben veel landen structuren en draaiboeken om snel te kunnen handelen tijdens een uitbraak van besmettelijke ziektes (**BOX 1**).

Ondanks de bestaande crisisstructuren en beschikbare draaiboeken blijkt een crisisaanpak in de praktijk verschillende uitdagingen met zich mee te brengen. In meerdere *position papers* voor de werkconferentie **(Bijlage)** komen de auteurs tot de conclusie, ondersteund door literatuur, dat geleerde lessen, draaiboeken en crisishandleidingen geen garanties bieden voor een succesvolle crisisaanpak.[9] Crises vereisen dat ingrijpende beslissingen worden genomen onder tijdsdruk en in een toestand van onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Een ontwrichtende crisis zoals de COVID-19-pandemie vormt daarmee een grote opgave voor een breed spectrum aan betrokken actoren, zoals bestuur en politiek, wetenschap en maatschappij, rondom vragen zoals: Welke maatregelen moeten worden genomen en wie beslist daarover? Welke kennis is voorhanden om besluitvorming te onderbouwen? Wie gaat de maatregelen uitvoeren en welke competenties en verantwoordelijkheden zijn daarbij van belang?

Adviesraden kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de beantwoording van sommige van deze vragen, en op basis daarvan de regering en het parlement op (praktijk)kennis en wetenschap gestoelde adviezen aanreiken. Maar in hoeverre zijn ze daartoe echt toegerust? Veel adviesraden zijn overwegend ingesteld op specifieke kennisdomeinen en van hen wordt verwacht dat zij 'goed beslagen ten ijs komen'. De werkwijze van de meeste adviesraden is daarom doorgaans gebaseerd op uitgebreid onderzoek, reflectie en *peer review*. De totstandkoming van een advies vergt dus tijd. Dat leent zich minder voor advisering tijdens een crisis, in ieder geval tijdens de acute fase daarvan.

Het bovenstaande schetst in een notendop de uitdaging en de problematiek waarvoor adviesraden gesteld stonden en staan sinds maart 2020. In dit licht organiseerden de WRR, de Gezondheidsraad en de ROB op 18 februari 2021 een werkconferentie over het onderwerp *preparedness* ('crisisparaatheid'). Tijdens deze conferentie spraken wetenschappers uit verschillende disciplines, politici en bestuurders over de rol van kennis bij drie crisisscenario's die ten behoeve van de discussie werden onderscheiden: een acute, een chronische en een voorspelde crisis.

In dit essay kijken we, op basis van de werkconferentie en de *position papers* van de deelnemers, naar de rol van kennis en advisering in crisissituaties. Hierbij betrekken we ook

de specifieke rol van adviesraden. Vanuit het perspectief van wetenschap, beleid en politiek gaan we daarnaast in op de spanningen die een crisis teweegbrengt.

Eerst staan we stil bij de kenmerken van de drie crisisscenario's. Vervolgens bespreken we elementen die altijd een rol spelen tijdens crisisbeleid, zoals omgaan met onzekerheid, transparantie en communicatie. Daarna kijken we naar drie hoofdthema's die op grond van de werkconferentie naar voren kwamen: adaptatie, multidisciplinariteit en verantwoordelijkheidsverdeling. We sluiten het essay af met een aantal agenderende discussiepunten.

BOX 1: Organisatie crisisstructuur

Crisisparaatheid en -management zijn op lokaal, regionaal, landelijk en internationaal niveau geregeld. Speciaal daarvoor ingerichte organisaties en instituties monitoren potentiële dreigingen, en beschikken over draaiboeken en crisisstructuren. Op internationaal niveau worden overzichten bijgehouden van potentiële pandemieën en de mate van 'paraatheid' van landen ten aanzien van opkomende crises.[10]

In Nederland worden bij een regio-overschrijdende uitbraak van een infectieziekte het Outbreak Management Team (OMT) en het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) ingeschakeld. Deze structuur is verankerd in de wet en opgezet om te bevorderen dat bij de bestrijding van uitbraken deskundigen op basis van hun (bestaande) kennis praktische maatregelen kunnen aanreiken aan bestuurders. Het OMT en BAO geven advies aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).[11] De uiteindelijke afweging en besluitvorming liggen bij politiek en bestuur.

10 Verwerven, waarderen en wegen

2. Crisisduiding

We hebben het al kort genoemd: crises komen in vele soorten en maten. In dit essay staat de COVID-19-pandemie centraal als model voor crises met een ontwrichtend effect op de samenleving. Bruikbaar in onze context is het werk van Mishra (1996) en van Boin (2020), die een crisis beschrijven als een bedreiging van de fysieke veiligheid en van andere breed gedeelde waarden rondom (sociale) gelijkheid en economische status.[12] Crises zijn complex en de bestrijding ervan kan tegenstrijdige handelingsperspectieven oproepen die keuzes vergen. Een *lockdown* kan kwetsbare groepen helpen beschermen, en tegelijkertijd het welzijn of de bestaanszekerheid van andere groepen bedreigen. De urgentie van en voor snel handelen lijkt daarom groot. Tegelijkertijd is legitimiteit cruciaal, vooral gegeven de vergaande implicaties van de beleidskeuzes die bij dit handelen worden gemaakt. Voor de legitimiteit van het beleid is het onder meer noodzakelijk de keuzes te onderbouwen met relevante kennis. Omdat de bedreiging nieuw en onbekend is, zijn onzekerheid en onvoorspelbaarheid echter constante factoren. Bovendien zijn, gegeven een dergelijke situatie, bestaande crisisstructuren en beschikbare middelen vaak ontoereikend. Iedere crisis heeft een eigen dynamiek, waardoor de rol van wetenschap, beleid, politiek en bestuur en de impact van de crisis op de samenleving steeds anders is (vergelijk bijvoorbeeld de kredietcrisis, de klimaatcrisis, een epidemie of een pandemie).[13]

2.1 Een crisis als fluïde en functioneel begrip

De realiteit van elke crisis en crisisaanpak is uniek en complex. Daarom is het niet eenvoudig te komen tot een duidelijk afgebakende typering van crises. Bij de voorbereiding van de werkconferentie hebben we ervoor gekozen onderscheid te maken tussen een acute, een chronische en een voorspelde crisis. Dit onderscheid hielp ons om te differentiëren tussen de verschillende vragen die, afhankelijk van de soort crisis, op de voorgrond treden. Dat dit een ideaaltypische indeling, is, werd tijdens de conferentie direct duidelijk. In iedere sessie ging de discussie in eerste instantie over de definitie en betekenis van deze situaties: wat is een acute, een chronische of een voorspelde crisis? En waar plaatsen we de coronacrisis?

Acute crisis geregeerd door urgentie, onzekerheid en onvoorspelbaarheid

De ontwikkelingen zoals geschetst op de eerste pagina's van dit essay, voldoen zeker aan de kenmerken van een acute crisis: urgentie, onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Ondanks de beschikbare draaiboeken en de bestaande crisisorganisatie stonden we in maart 2020 direct voor diverse praktische uitdagingen, zoals de opnamecapaciteit van ziekenhuizen en de beperkte beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen, waar wereldwijd ineens enorme vraag naar was. Alles was er in eerste instantie op gericht de verspreiding van het virus in te dammen. Het kabinet stelde een *lockdown* in, waarbij het adviseerde niet te reizen, thuis te werken en persoonlijke contacten zoveel mogelijk te beperken. Deze *lockdown* leidde enerzijds tot minder kansen voor het virus om zich te verspreiden, en anderzijds tot schrijnende beelden van ouderen en gehandicapten die vereenzaamden door het bezoekverbod en van patiënten in de reguliere zorg van wie behandelingen werden uitgesteld.

De eerste maanden van de coronacrisis in Nederland kenmerkten zich desondanks door een brede steun voor de coronamaatregelen, een (bijna) niet-gepolitiseerde Tweede Kamer met betrekking tot die maatregelen, het vooropstellen van wetenschap en kennis bij het nemen van de maatregelen en een sterk gevoel van solidariteit.

De beleidsmaatregelen waren initieel vooral gericht op persoonlijke hygiëne (zoals frequent handen wassen) en *social distancing* (waar mogelijk thuiswerken en 1,5 meter afstand houden). In de tussentijd kwam er meer kennis beschikbaar over het virus. Maar ondanks die toegenomen kennis en de daarop aangepaste maatregelen, leefde het virus steeds opnieuw op. Of dit aan de maatregelen lag of aan de naleving ervan, was moeilijk te achterhalen. Er bestonden nog steeds veel vragen en onzekerheden rondom het virus. Na de zomer stegen de besmettingscijfers weer en werden opnieuw maatregelen ingevoerd: 'niet-essentiële' winkels gingen dicht, en horeca, sport- en evenementlocaties moesten hun deuren sluiten. Het werd een aaneenschakeling van maatregelen die voorschreven wanneer (avondklok), waar (thuis, buiten of in publieke ruimtes) en met wie (huishoudens, kwetsbaren, mogelijk geïnfecteerde mensen) we contact mochten hebben. Naarmate de crisis langer duurde, werd het voor veel mensen moeilijker zich aan de maatregelen te houden.

Een chronische crisis vraagt om een bredere afweging

Na ruim een jaar van op- en afschalen van maatregelen, werd in toenemende mate gesproken over een chronische crisissituatie. Waar de crisisaanpak in het begin vooral gericht was op maatregelen om het virus te stoppen, traden in de latere, chronische, fase economische en maatschappelijke aspecten als gevolg van de maatregelen meer op de voorgrond. Het soort crisis waarin we ons bevinden, wordt daarmee minder 'eenduidig' want in deze situatie kunnen ook nog steeds acute verergeringen optreden.

Het chronische scenario is tijdens de werkconferentie geduid als een situatie waarin de acute fase dusdanig lang duurt dat een eenzijdige afweging van gezondheids- of andere risico's onder druk komt te staan en de roep om een bredere afweging steeds dominanter wordt. Dit betekent dat meerdere soorten kennis worden betrokken, geïntegreerd en afgewogen. In deze fase wordt ook de rol van politiek en beleid uitgesprokener, omdat verschillende waarden en belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Dat deze belangen een rol zouden gaan spelen, was al in de acute fase te voorzien – het sluiten van horeca en winkels leidt logischerwijs tot economische problemen, het sluiten van scholen resulteert in onderwijsachterstanden – maar het effect ervan was op dat moment nog niet 'zichtbaar' en daarmee minder urgent dan de acute druk op de zorg.

Zoals gezegd, kent een chronische crisis nog steeds acute aspecten. Het is bij herhaling nodig in te spelen op nieuwe (lokale) uitbraken, overvolle ziekenhuizen en mensenmassa's die zich bij mooi weer vermaken in het park, anti-coronademonstraties en het zich niet houden aan de maatregelen. Kenmerkend voor het chronische scenario is echter dat behalve de acute aspecten steeds meer vragen op de voorgrond treden over de betekenis die de crisis op de langere termijn heeft voor samenleving en economie.

Voorbereiden op een voorspelde crisis beperkt mogelijk

Tot slot stond tijdens de werkconferentie het scenario van voorspelde crises op het programma, om in beeld te krijgen hoe een overheid zich kan voorbereiden op een crisis die zich in de toekomst waarschijnlijk zal aandienen. Ook dit soort crises heeft een aantal eigen kenmerken en uitdagingen. Eén daarvan is bijvoorbeeld dat preventie enorm belangrijk kan zijn bij een voorspelde crisis, maar dat de prioritering van effectieve maatregelen tegelijkertijd weinig aandacht krijgt omdat de nood zich nog

niet voelbaar heeft aangediend. Dit zien we bijvoorbeeld bij de klimaatcrisis.

Tijdens de werkconferentie werd naar voren gebracht dat een voorspelde crisis ook begrepen kan worden als een 'gewoon', zij het complex, maatschappelijk probleem. Sommige voorspelde crises worden uiteindelijk immers geen crisis. En is het nog wel een crisis als je deze lang van tevoren aan kunt zien komen? Gegeven deze discussie werd de voorspelde crisis een andersoortig karakter toebedeeld dan een acute of een chronische crisis. Dit leidde ook tot andere discussies. Zo werd een voorspelde crisis besproken als een gebeurtenis die geheel of gedeeltelijk kan worden afgewend, mits de juiste voorbereidingen of maatregelen worden getroffen. Bij dit soort problemen is vooraf duidelijk dat ze gaan komen, maar is ook (deels) bekend wat mogelijk is om deze af te wenden of te beteugelen. Zo veroorzaakte de *'millenniumbug'* uiteindelijk geen crisis. De vraag was echter of dit kwam door preventieve maatregelen of doordat het probleem overschat was.

Dit brengt een tweede kenmerk van een voorspelde crisis naar voren. Een voorspelde crisis die uiteindelijk niet (of nog niet) plaatsvindt, kan gezien worden als het succes van preventieve maatregelen, maar kan ook bestempeld worden als een *hoax*. Ook dit element zien we terug in de discussie over klimaatverandering. Daarmee kan een voorspelde crisis tevens een sterk politieke lading krijgen.

Een derde kenmerk van voorspelde crises is dat elke voorspelling inherent onzeker is. Epidemieën en pandemieën keren in de loop van de geschiedenis steeds terug. Zo kregen we de afgelopen twee decennia al te maken met het SARS-virus, het Mexicaanse griepvirus, het MERS-virus en ebola. Dat er een nieuwe epidemie of pandemie zou komen, was voorspelbaar en ook sommige aspecten van de COVID-19-pandemie hadden experts al eerder benoemd.[14] Toch overviel de pandemie ons begin 2020.

Een voorspelde crisis vraagt er dus om dat de overheid erop is voorbereid om deze (deels) te voorkomen of bestrijden. Vanwege het element van onzekerheid kan die voorbereiding echter nooit perfect of volledig zijn. Zo kunnen behandelingen en vaccins bijvoorbeeld pas worden ontwikkeld als bekend is welk virus er rondwaart. En op het moment dat een acute crisis zich aandient, zal snel geschakeld moeten worden. Daarmee kan een voorspelling niet de noodzaak wegnemen om ook na te denken over acute en chronische crises.

Fluïde grenzen tussen acuut, chronisch en voorspeld

De duiding van een crisis is op verschillende manieren gelardeerd met politieke en normatieve aspecten. Iedere crisis is anders, met een eigen dynamiek en andere vragen waarvoor politiek en samenleving zich gesteld zien. Daarnaast kan de duiding van een crisis (bijvoorbeeld acuut, chronisch of voorspeld) gepaard gaan met het prioriteren van andere politieke en normatieve keuzes en afwegingen. Neem bijvoorbeeld de spanning die een acute en een chronische crisis oproepen. Enerzijds benadrukken virologen, epidemiologen en zorgprofessionals het acute karakter van de gezondheidscrisis op basis van de dagelijkse besmettingen, de ziekenhuis- en IC-bedbezetting, de schaarste aan gespecialiseerde verpleegkundigen en het aantal sterfgevallen. Anderzijds wordt vanuit psychosociaal en pedagogisch perspectief gesignaleerd dat het chronische karakter van de crisis ervoor zorgt dat mensen de maatregelen niet meer vol houden, jongeren een onderwijsachterstand oplopen en in toenemende mate ongelukkig zijn met hun leven. Die tweedeling bestond niet alleen tussen de diverse 'beroepsgroepen,' maar leidde ook tot spanningen binnen het kabinet.[15]

Maar er zijn meer politiek-bestuurlijke spanningen. Een acute crisissituatie vraagt om een structuur waarbij bepaalde actoren en instituten bijzondere bevoegdheden krijgen, bijvoorbeeld om snel besluiten te kunnen nemen en acties te legitimeren (zoals vrijheidsbeperkende maatregelen). De acute fase van de coronacrisis had kenmerken van een technocratische of autocratische bestuursvorm waarbij wetenschappelijke feiten en interpretaties vrij direct werden omgezet in beleid. Dit is interessant vanuit een kennisperspectief, omdat juist in deze fase veel kennis nog ontbreekt. Naarmate een crisis langer duurt en chronisch lijkt te worden, neemt het belang van zorgvuldige democratische processen toe en krijgt het ook meer nadruk. Het argument van een acute crisis die om snel handelen vraagt, wordt in een chronische crisis minder sterk. Tijdens een chronische crisis kunnen nog steeds acute fases optreden, maar tegelijkertijd verschuift de technocratische impuls naar een democratischer bestuursvorm. Die verschuiving maakt de besluitvorming echter niet minder maar juist meer ingewikkeld, en wel omdat maatregelen en voornemens daartoe gepolitiseerd worden. Daardoor ontstaat meer ruimte voor twijfel over de getroffen maatregelen en meer ruimte voor politiek debat. Zo liet het zogenoemde Red Team, waarin een variëteit aan deskundigheid is vertegenwoordigd, flink van zich horen in de zomer van 2020. Zij voedden bijvoorbeeld Kamerfracties en burgemeesters met hún adviezen over de corona-aanpak.[16]

Als er tijdens een acute fase van een crisis meer ruimte is voor snel en technocratisch handelen in vergelijking met de meer chronische fase, dan is het onderscheid tussen de twee fases ook een politieke vraag: wie bepaalt of de crisis acuut is en wanneer die acute crisis overgaat in een chronische fase? Wet- en regelgeving over dit onderwerp, het zogenoemde staatsnoodrecht, is verouderd, is onvoldoende onderscheidend en kent democratische omissies, bijvoorbeeld met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.[17] De Nederlandse regering heeft, mede daarom, tijdens de COVID-19-pandemie geen gebruik gemaakt van dit staatsnoodrecht.

Kortom: de grenzen tussen een acute, een chronische en een voorspelde crisis zijn fluïde en kunnen niet eenduidig of volledig objectief worden vastgesteld. Toch is per scenario een aantal kenmerken beschreven die een crisis karakteriseren als typisch acuut, chronisch of voorspeld. Het onderscheid is bruikbaar omdat het richting geeft aan de soort vraagstukken die meer of juist minder dominant wordt. Deze bespreken we in meer detail bij de thema's adaptiviteit, multidisciplinariteit en verantwoordelijkheidsverdeling. Maar eerst bespreken we een aantal constante factoren en randvoorwaarden die bij elke soort en elke fase van crises van belang zijn: onzekerheid, transparantie en communicatie.

2.2 Eén ding is zeker: onzekerheid

Onzekerheden over de (wetenschappelijke) stand van zaken waren er vanaf het begin van de coronacrisis: onzekerheid over de herkomst van het virus, over de verspreiding, over de complicaties van de infecties en over de behandeling ervan. Wetenschappelijke kennis is onontbeerlijk bij het bestrijden van de pandemie. Zo stelde minister-president Mark Rutte tijdens zijn tv-toespraak op 16 maart 2020 het volgende: "En het is belangrijk dat we op dat kompas van wetenschappelijke kennis en betrouwbare feiten blijven varen. Dat is de enige verstandige manier om verdere stappen te kunnen blijven zetten die nodig zijn."[18]

Maar wat een betrouwbaar feit is, is afhankelijk van het perspectief. Zo kan de burgerlijke perceptie van een betrouwbaar feit zijn dat dit

niet verandert, terwijl de wetenschappelijke merites nu juist zijn dat betrouwbaarheid zit in de mogelijke veranderlijkheid van een feit. Wetenschap wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van voortschrijdend inzicht: hypothesen worden onderzocht, bevestigd of verworpen. Bij een pandemie, zoals die veroorzaakt door SARS-CoV-2, was deze evolutie van wetenschappelijke kennis heel expliciet zichtbaar omdat de politieke besluiten er, vooral in het begin, direct op gebaseerd werden. Wat gisteren 'waar' was, kon morgen zomaar niet meer 'waar' zijn, omdat de wetenschappelijke kennis zich ongekend snel ontwikkelde (**BOX 2**).[19]

Veranderende wetenschappelijke inzichten duiden enerzijds op een progressie van inzichten maar kunnen anderzijds de onzekerheid in de samenleving doen toenemen en het vertrouwen in politici ondermijnen. Zeker naarmate een crisis langer duurt, kan de samenleving moeilijker omgaan met terugkerende en nieuwe onzekerheden en onvoorspelbaarheid. Kortom, het perspectief dat mensen op een post-coronabestaan hebben, is ook aan onzekerheden onderhevig. Terugkerende twijfels waren er bijvoorbeeld rondom het effect van de maatregelen (werken die nu wel of niet, en welke zijn het meest effectief?), en nieuwe onzekerheden traden op de voorgrond rondom de bijwerkingen van de vaccins en de opkomst van nieuwe virusvarianten. Maar de onzekerheid was ook breder: bijvoorbeeld rondom de steunmaatregelen die nodig waren (en voor hoelang) om de nadelige effecten van de bestrijdingsmaatregelen te verzachten of de onzekerheid over het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen zoals een avondklok. Dit soort onzekerheden leidde tijdens de crisis tot verschillen in opvatting en discussie, bijvoorbeeld tussen de politiek en het veiligheidsberaad over de avondklok.

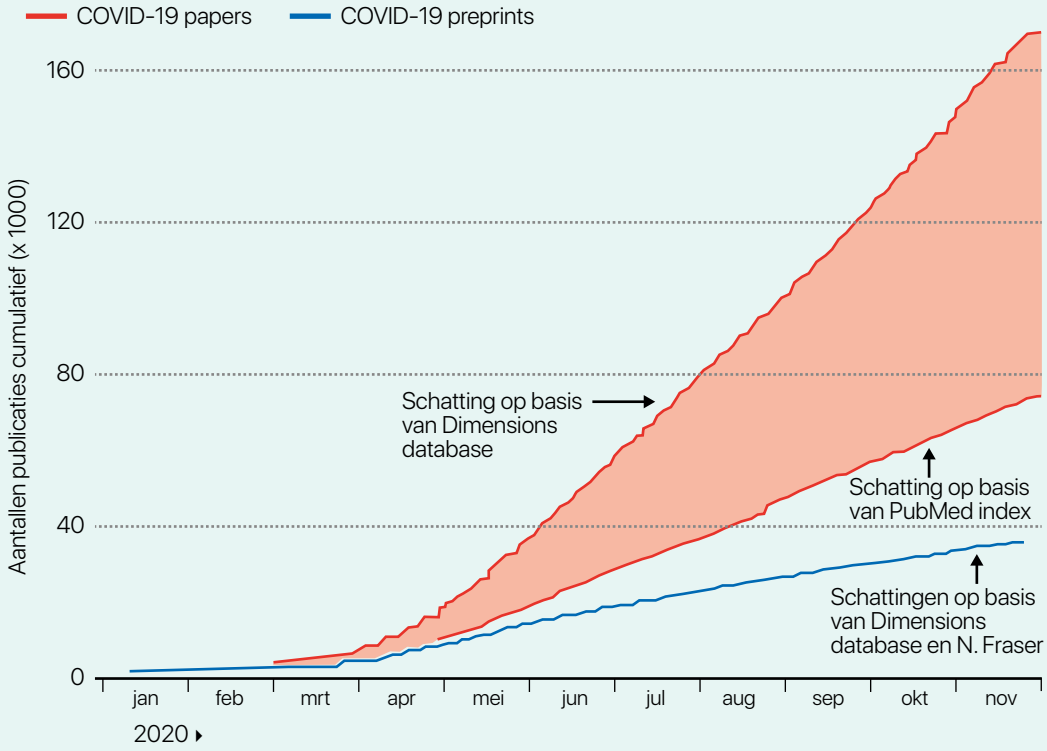
2.3 Transparantie en communicatie essentieel

Omgaan met onzekerheid is voor veel mensen moeilijk, maar de mate waarin die onzekerheid hen in hun dagelijks bestaan raakt, verschilt.[20] Veel mensen willen graag weer naar kantoor of op vakantie, terwijl voor anderen de onzekerheden substantiëler zijn en ook gaan over werk en inkomen. Het is niet alleen de prangende onzekerheid over wanneer het 'normale' leven weer (gedeeltelijk) terugkeert die bijdraagt aan 'coronamoeheid', maar ook de onzekerheid over mogelijke blijvende effecten en de voortdurende onvoorspelbaarheid van de gebeurtenissen.

Politici en beleidsmakers moeten beslissingen nemen op basis van de beschikbare kennis. Daarbij is communicatie over de onzekerheden en de afwegingen ten aanzien van de besluitvorming van groot belang: wat weten we, wat weten we (nog) niet? Openheid en het expliciet benoemen van risico's en onzekerheid dragen bij aan transparantie en vertrouwen, maar brengen ook een zekere kwetsbaarheid met zich mee. Wanneer de onzekerheden aanhouden, de adviezen steeds veranderen en het verwachte effect van de adviezen uitblijft of tegenvalt, kan vertrouwen omslaan in wantrouwen. Verantwoording en transparantie dragen bij aan helderheid omtrent de vraag welke wetenschappelijke inzichten politieke leiders volgen en welke andere overwegingen een rol spelen bij beslissingen.[21] Dergelijke openheid maakt bestuurders wellicht kwetsbaar voor kritiek, maar draagt ook bij aan een cultuur waarin geaccepteerd wordt dat gemaakte keuzes soms later moeten worden bijgesteld, in plaats van aan een cultuur gericht op risicobeheersing.

BOX 2: Explosieve stijging publicaties coronavirus

Het aantal publicaties over het coronavirus is sinds de start van de COVID-19-pandemie enorm toegenomen (**zie figuur**). De databank Pubmed telt al ruim 100.000 publicaties over verschillende aspecten van het SARS-CoV-2-virus en de ziekte COVID-19, en een zoekopdracht op *scholar.google* levert ruim 160.000 hits op.[22] Dit onderzoek heeft belangrijke inzichten opgeleverd die bruikbaar waren om het virus te bestrijden. Het aantal publicaties over het virus en de ziekte, diagnose en testen bleef na mei 2020 vrij constant, terwijl het aantal publicaties over onder meer de mentale gezondheid vanaf die tijd toenam. In deze trend is de verbreding van de discussie terug te zien.



Figuur Het aantal publicaties en preprints over het coronavirus en gerelateerde aspecten is in 2020 explosief toegenomen. De schatttingen lopen uiteen afhankelijk van gebruikte zoektermen, databases en definities van wat als wetenschappelijke publicatie moet worden gezien. Sommige preprints verschenen op verschillende websites tegelijk. Gebaseerd op: Nature, Primer en Fraser.

Tegelijkertijd leidt de productie van zoveel kennis tot problemen. Wetenschappelijke publicaties gaan gebruikelijk door een zogenoemd proces van *peer review*, waarbij collega's het werk beoordelen. Veel artikelen hebben dat proces nog niet doorlopen, maar zijn toch beschikbaar als *preprint*. Dat heeft zowel een voordeel als een nadeel. Het voordeel is dat data en analyses eerder beschikbaar komen, het nadeel is dat de kwaliteit van onderzoek mogelijk afneemt.[23] Toch blijven er, ondanks al het onderzoek, kennishiaten bestaan – zie de discussies over bijvoorbeeld besmettelijkheid en verspreiding in de buitenlucht of de vraag of gevaccineerde personen het virus nog kunnen doorgeven.

Naast communicatie is het van belang om burgers te betrekken bij dit proces, ook op regionaal en lokaal niveau. Het lerend vermogen van de overheid was tijdens de werkconferentie en in de *position papers* een terugkerend thema. Het leren tijdens een crisis stelt andere eisen aan overheid, beleidsmakers en politici. De explicitering van onzekerheid, marges en onbekende variabelen kan paradoxaal genoeg het gezag van autoriteiten juist vergroten, en daarmee het navolgen van afgekondigde maatregelen. Lerend vermogen vraagt bovendien om adaptiviteit, een bredere blik en een bewustzijn van de eigen kennis en rol. Daarmee komen we bij de centrale thema's of lessen van de werkconferentie.

3. Centrale thema's werkconferentie

Tijdens de werkconferentie kwamen drie centrale thema's rondom kennis en wetenschappelijke beleidsadvisering in crisistijd naar voren als belangrijke lessen: de wenselijkheid van adaptief bestuur en advies, het belang van multidisciplinariteit bij advisering en het bewaken van de grenzen van verantwoordelijkheid. Deze drie punten bespreken we hieronder, ook in relatie tot de rol van de adviesraden.

3.1 Adaptiviteit

Om te kunnen handelen in omstandigheden die worden gekenmerkt door onzekerheid en onvoorspelbaarheid, zijn flexibiliteit en het vermogen zich aan te passen aan de situatie van belang. Crises vragen om adaptief vermogen van alle betrokkenen. In dit essay gaat het voornamelijk over kennis die ten dienste staat van bestuur en politiek. Daarom richten we ons hierbij op het adaptieve vermogen van politici, bestuurders en adviesraden.

Crises die overgaan van een acute fase naar een overwegend chronische fase, al dan niet met acute oplevingen, vragen om bredere afwegingen dan alleen de volksgezondheid en veiligheid van de samenleving. Naast de zorg gaat het ook om het welzijn van de samenleving en het belang van de economie. Dit alles dient te leiden tot een samenspel van wetenschap, bestuur, politiek en samenleving.[24] Maar de overgang tussen crisesfases wordt niet altijd herkend en erkend. Een acute fase vraagt om andere belangenafwegingen dan een chronische fase. Zo was het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en IC-bedden in Nederland dominant bij de beslissingen over het coronabeleid. Het blijkt niet eenvoudig dit dominante denken te veranderen. We lijken, zo opperde een deelnemer aan de werkconferentie, vast te zitten in het denken gericht op acute maatregelen die op de lange termijn maatschappelijk onhoudbaar zijn maar toch chronisch dreigen te worden. In het *frame* van een noodsituatie kunnen strenge maatregelen gerechtvaardigd zijn om het virus een halt toe te roepen, maar deze maatregelen zijn moeilijk vol te houden als de neveneffecten ervan tot steeds grotere sociaaleconomische schade leiden. Daarom is het belangrijk een omslag in het denken te maken, zo werd gesteld, en te kijken "naar welke stappen we moeten zetten om uit dat *frame* van denken te komen, want anders sluit dat *frame* ons op voor nog een jaar."

Een eerste les is daarmee dat een crisis niet alleen noodzaakt tot het doordenken van stappen om uit de crisis als zodanig te komen, maar ook tot het doordenken van stappen om uit de gehanteerde *frames* van denken en communiceren te komen. Aandacht voor het tijdig heroverwegen en indien nodig aanpassen van een bepaald denkpatroon is onder meer belangrijk omdat in tijden van crisis de reflex veelal is om risico's te mijden. In dit kader noemden deelnemers aan de werkconferentie de door de Duitse socioloog Ulrich Beck gemunte term 'risicosamenleving', waarin risico's worden vermeden en de schadelijke effecten daarvan op de koop toe worden genomen.[25] Nadat Nederland kort voor de zomer van 2020 weer grotendeels 'open' ging, volgde in het najaar een nieuwe golf en een volgende golf werd voor rond de kerst voorspeld. Het kabinet werd daarna steeds terughoudender met het versoepelen van de maatregelen, mede

uit angst voor de mogelijke gezondheidsrisico's. In verschillende *position papers* signaleren deelnemers aan de werkconferentie dat er in de politieke besluitvorming een te eenzijdige blik dreigt, waarin, zo stelt één van de auteurs, een beroep op "aanjagende krachten als 'veiligheid boven alles', 'bestuurlijke aansprakelijkheid' en 'de angst voor de bange burger'"[26] leidend zijn, terwijl de (neven)effecten van de crisis zich verbreden en vragen om een multidisciplinaire blik (**BOX 3**).

Het aanpassen aan de situatie vraagt niet alleen iets van bestuurders en politici, maar ook van adviesraden. Veelal werken die binnen een kader van vraaggestuurde advisering na een zorgvuldig geformuleerde en weloverwogen adviesaanvraag vanuit de overheid. Vervolgens wordt het resultaat van het onderzoek aangeboden aan het kabinet en volgt een officiële kabinetsreactie. Dit model kent een relatief lange doorlooptijd en is niet toegesneden op de behoeften van politici en beleidsmakers tijdens crisissituaties. Advisering ten tijde van een crisis vraagt daarom om andere standaarden. Zo heeft de Gezondheidsraad opgeschaald en, naast advisering over fundamentele vragen, een mogelijkheid ingevoerd voor spoedadviezen. Van die mogelijkheid heeft het kabinet tijdens de coronacrisis veel gebruik gemaakt.

BOX 3: Risico-afweging als balanceeract

Volgens velen heeft de situatie van strenge maatregelen gericht op het vanuit gezondheids-perspectief beschermen van kwetsbare groepen veel te lang geduurd. Eind april 2021 leek deze situatie te veranderen, toen het kabinet, tegen het advies van het OMT in, besloot om diverse beperkende maatregelen te beëindigen. Rutte zei over het loslaten van de maatregelen het volgende: "Want inderdaad, zonder risico's gaat het niet, maar de risico's moeten wel verantwoord zijn. Dat is en blijft voorlopig een balanceeract. En daar moeten we heel zorgvuldig en voorzichtig in zijn."[27]

Adaptatie en het veranderen van denkpatronen gaan in dit voorbeeld dus gepaard met een balanceeract waarbij risico's zorgvuldig en voorzichtig worden genomen. Waar in de acute fase de tendens van risicomijding dominant was, zagen we tijdens de persconferentie van 20 april 2021 andere waarden en belangen op de voorgrond treden: een bereidheid om risico's te nemen, meer bewegingsvrijheid voor burgers en bedrijven (beëindiging avondklok, meer ruimte voor thuisbezoek, opening van terrassen, enzovoort). Hier lijkt dus meer ruimte te zijn gekomen voor het sociaal-maatschappelijke middenveld (ondernemers, burgemeesters, burgers), terwijl de adviezen van het OMT minder ruimte krijgen.

Adviesraden kunnen in tijden van crises ook op andere manieren adaptief zijn. Zo kunnen ze proactief vragen articuleren die (nog) niet gesteld worden maar wel te verwachten zijn, en daarop vervolgens antwoorden formuleren (denk aan de coronadenktank van de Sociaal-Economische Raad, SER). Ook zouden raden snel(ler) kunnen adviseren aan de hand van gesynthetiseerde kennis die bestaande onzekerheden in de wetenschappelijke literatuur expliciet maakt. Tijdens de werkconferentie braken verschillende deelnemers er een lans voor om dergelijk synthesewerk uit te besteden aan academici. De academische wereld heeft immers de mogelijkheid om te verbinden met het grotere netwerk van internationale kennis en ervaring.

Daaruit volgt een tweede les: dat meer internationaal gecoördineerde advisering ertoe kan leiden dat overheden efficiënter omgaan met middelen en tijd, en dat er meer eenheid komt in bijvoorbeeld het Europees beleid en een Europese aanpak. De vertaling van dergelijke kennissyntheses naar beleidsjargon en beleidsrealiteit daarentegen is wel typisch adviesradenwerk op nationaal niveau, temeer omdat Nederland op sommige punten andere waarden en normen heeft dan bijvoorbeeld België, Duitsland of Italië. Het belang van geïntegreerde kennis, die tijdens crises sneller kan worden ingezet voor richtinggevende advisering met voldoende manoeuvreerruimte om in te spelen op nieuwe kennis of politieke opportuniteit, vormt een derde les.

Op het punt van samenwerking doet zich nog een andere vorm van adaptiviteit voor. Verschillende werkconferentiedeelnemers hebben ervaren dat hun intensievere samenwerking met collega's van andere adviesraden ertoe leidt dat op kennis geschraagde advisering aan kracht wint door inter- en multidisciplinariteit. Daarmee komen we bij het tweede kernthema van de werkconferentie: multidisciplinariteit.

3.2 Multidisciplinariteit[28]

Waar in de acute fase van de COVID-19-pandemie de nadruk kan, mag en wellicht moet liggen op een wetenschappelijke en technocratische benadering van het probleem, is die dominantie in een chronische fase minder vanzelfsprekend. We hebben daarvoor al diverse redenen genoemd, zoals het bredere welzijn van de bevolking of economische belangen. De chronische fase vraagt dus om een bredere afweging: niet door een cluster van elkaar aanvullende disciplines (epidemiologie, geneeskunde) maar door interdisciplinaire samenwerking tussen disciplines die niet noodzakelijkerwijs elkaars 'taal' spreken en elkaars logica delen (naast medische wetenschappen bijvoorbeeld ook economie, recht, psychologie en ethiek). Bij een multidisciplinaire aanpak wordt een crisis benaderd vanuit verschillende disciplines, ieder met haar eigen methodes, concepten en theorieën. Ook al delen die verschillende disciplines hetzelfde onderzoeksobject, dan gebeurt dit vanuit een verschillend perspectief. Zo is COVID-19 voor een epidemioloog een virale ziekte die zich op specifieke wijze door een populatie verplaatst, voor een viroloog is COVID-19 een besmettelijke ziekte die wordt veroorzaakt door het coronavirus SARS-CoV-2 en een econoom ziet het virus als een bedreiging van de economie omdat een *lockdown* niet alleen het virus stopt maar ook de circulatie van geld, goederen en diensten. De perspectieven tezamen vormen geen perfect passende puzzel, maar schetsen juist verschillen van inzicht die aandacht verdienen, die nopen tot een compromis en die dwingen tot nadenken over hoe uiteenlopende doelen en belangen te faciliteren.[29] Voor adviesraden zou een les kunnen zijn dat zij in hun advisering die multidisciplinaire en soms ook normatieve verschillen van inzicht zichtbaar en expliciet maken en daarbij helder maken aan de hand van welke denkrichtingen het kabinet niet alleen de lastige afwegingen en keuzes zou kunnen maken maar deze ook zou kunnen legitimeren.

Volgens de deelnemers aan de werkconferentie raakt multidisciplinariteit ook aan een ander aspect: de verbinding tussen theorie en praktijk. Voormalig minister van Medische Zorg & Sport, Bruno Bruins, benoemde deze in zijn bijdrage tijdens de werkconferentie. Hij benadrukte dat het belangrijk is de banden tussen zorg en openbaar bestuur in de regio aan te halen, omdat directe verhalen uit de praktijk kunnen bijdragen aan een betere bestuurlijke besluitvorming. Naast wetenschappelijke inzichten is het dus van belang om maatschappelijke perspectieven en uitvoerbaarheid mee te nemen in de besluitvorming over crisismaatregelen, bijvoorbeeld via burgerparticipatie, dialoogtafels of hybride fora.[30]

Er is geen wetenschappelijke verdeelsleutel voor de juiste balans tussen verschillende disciplines, of voor het afwegen van gezondheidsschade tegen faillissement of depressie (deze kunnen bovendien onderling verband houden met elkaar). Diverse waardesystemen kunnen tijdens crises met elkaar concurreren en conflicteren. Het is belangrijk deze botsingen expliciet te maken, gaf onder meer de voormalige directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM, Roel Coutinho, tijdens de werkconferentie aan: "je moet dwarse denkers hebben". Daarbij kan het gaan om conflicten tussen economische en gezondheidsbelangen, om veiligheid versus vrijheid of om de gezondheidsbelangen van verschillende groepen. Al deze waarden zouden moeten worden meegenomen bij het nemen van beslissingen in tijden van crisis, zo stelde de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RV&S) in het essay 'Coronamoe(d),' want dergelijke waarden houden onze samenleving op de lange termijn vitaal en veerkrachtig.[31] Het gaat na

verloop van tijd om een ambigu probleem waarbij zowel onzekerheden in kennis als waardentegenstellingen bestaan en waarop wetenschappelijke experts geen alleenrecht hebben.[32] De les hieruit is dat het goed is om een brede vertegenwoordiging van burgers, professionals, en organisaties mee te laten denken over de manier waarop met een crisis wordt omgegaan.

Multidisciplinair werken is echter geen panacee. Het is een uitdaging die vele valkuilen en obstakels kent. Ten eerste is er het risico dat het multidisciplinair bundelen of verenigen van kennis een adviserend 'allegaartje' wordt, met een gebrek aan focus en een overdaad aan tegenstrijdigheden. Focus en consensus lijken daarmee gewenst, maar kunnen ook een tweede risico vormen, zo brachten deelnemers tijdens de werkconferentie naar voren. Een soort 'super-OMT' dat met geïntegreerde adviezen komt op basis van een veelheid aan (wetenschappelijke) disciplines, kan het voor bestuur en politiek heel moeilijk maken om een advies te negeren. Doorgaans is de afweging van de feiten en waarden – simpel gesteld – immers belegd in het politieke en bestuurlijke domein.

Een derde risico is dat wetenschappelijke kennis zelf gepolitiseerd kan raken, juist doordat onderzoekers vanuit diverse disciplines met andere analyses en oplossingen komen en deze beargumenteren vanuit verschillende normativiteitskaders: economen redeneren vanuit het perspectief en belang van de economie, medische experts richten zich op de doelstelling van zo min mogelijk sterfgevallen. Met die verschillende waardeoriëntaties komen ook diverse belangen in beeld. Dat kunnen ook precies de waarde en de les zijn van multidisciplinaire, wetenschappelijke

beleidsadvisering: dat zij vanuit al die verschillende, gedeeltelijk overlappende en dus ook tegengestelde perspectieven al die belangen op tafel legt. Multidisciplinaire beleidsadvisering geënt op de stand van de wetenschap wordt zo een voorwaarde voor gewogen politieke beslissingen over complexe zaken zoals een pandemie.

Hóe de adviesraden multidisciplinaire beleidsadvisering precies vorm kunnen geven, is een empirische kwestie die in de komende jaren verder uitgezocht en beproefd moet worden. Wel verzamelden we tijdens de werkconferentie een aantal suggesties. Meermalen verwezen deelnemers naar de Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) in het Verenigd Koninkrijk; SAGE integreert en analyseert kennis, schetst de verschillende raakpunten en tegenstrijdigheden, en geeft aan welke handelingsperspectieven en consequenties er zijn. De eindafweging laat het instituut echter aan de politiek. In Nederland heeft de SER een speciale coronadenktank opgericht waarbinnen een breed aantal (wetenschappelijke) adviesorganisaties vertegenwoordigd is. Een derde voorbeeld is het Rottterdamse Pandemic & Disaster Preparedness Center (PDPC), dat kort voor het verschijnen van dit essay is geopend. Hier onderzoeken wetenschappers van het Erasmus MC, de TU Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam virusuitbraken en rampen om in de toekomst beter voorbereid te kunnen zijn.[33]

Een andere vraag voor de toekomst is hoe multidisciplinaire wetenschap organisatorisch kan worden ingebed in het Nederlandse crisismanagement. Hierbij valt te denken aan een klassiek model van een adviesstructuur waarbij een bestaande adviesraad (eventueel samen met andere adviesraden) op verzoek van de overheid een groep deskundigen selecteert, uitnodigt en ondersteunt. Een andere mogelijkheid is een flexibel, open model waarbij een breed forum van wisselende deskundigen ad hoc consensusadviezen formuleert.[34] Maar ook voorafgaand aan een crisis ligt er wellicht een taak voor multidisciplinair en wetenschappelijk ingebed crisismanagement. Daarbij is allereerst de vraag welke gremia zich in Nederland al bezighouden met crisismanagement. Een derde model om multidisciplinariteit in te bedden in crisismanagement zou de instelling kunnen zijn van een commissie met leden van de diverse bestaande crisisstructuren, die zich bezighoudt met het vraagstuk van *preparedness* in brede zin. Daarbij kunnen ook adviesraden worden betrokken.

Tot slot, met het oog op het eerder onderstreepte belang van transparantie en communicatie, dient een crisismanagementstructuur, in welke vorm dan ook, "gebaseerd te zijn op een aantal principes: multidisciplinariteit, actualiteit, ongebondenheid en openbaarheid".[29]

3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

We hebben er al enkele keren op gewezen: er is een verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen wetenschap, advisering en besluitvorming. Zo stelde professor Pearl Dykstra tijdens haar lezing tijdens de werkconferentie: "Beleidsadvisering is gebaat bij helderheid omtrent drie verschillende verantwoordelijkheden. De eerste is de levering van kennis vanuit de wetenschap. De tweede is de vertaling van die kennis in aanbevelingen voor beleid. En de derde is de uiteindelijke besluitvorming."[35]

Bij een duidelijke taakomschrijving hoort ook een verantwoordelijkheidsverdeling: wetenschappers en planbureaus verwerven kennis, de adviesraden synthetiseren en duiden die kennis, en politiek en bestuur waarderen en wegen de mogelijke opties. Die verantwoordelijkheidsverdeling moet bewaakt worden. Tegelijkertijd, zo bleek tijdens de werk-

conferentie, is deze niet altijd zwart-wit; zij kan in loop van de tijd verschuiven.

Bij beleidsadvisering gaat het volgens sommigen niet alleen om de verantwoordelijkheid om de feiten, *state of the art* of als verschillende scenario's te presenteren, het gaat er ook om de bijbehorende waarden over het voetlicht te brengen. Dit kan door te articuleren hoe virusbestrijding en de waarde van het levensreddend handelen andere waarden tijdelijk naar de achtergrond dringen. Zie bijvoorbeeld de discussies over het openen van scholen, het aantal thuis te ontvangen bezoekers of de avondklok. Wellicht zouden adviesraden dus meer kunnen duiden en waarderen. Hier bevindt zich echter ook een dunne scheidslijn met het politiek waarderen van kennis, een taak die voorbehouden moet zijn aan de politiek. Tegelijkertijd heeft (demissionair) minister-president Mark Rutte verwezen naar de status van de OMT-adviezen als "kompas" voor beslissingen, omdat ze stoelden op "wetenschappelijke kennis" en daarmee op "betrouwbare feiten". Dit laat zien dat er een spanning bestaat tussen de behoefte aan feiten en de duiding van kennis. Zoals eerder opgemerkt, hebben wetenschappelijke feiten geen blijvend maar juist een tijdelijk karakter en is het realistischer te spreken over kennis of de wetenschappelijke stand van zaken.

Politici hebben soms de neiging zich te beroepen op de wetenschappelijke feiten in plaats van op een expliciete afweging van de verschillende feitelijke en normatieve aspecten. Of in plaats van expliciet te maken welke factoren of aspecten zij als belangrijker waarderen dan andere. De praktijk van sturen en beslissen in tijden van crisis volgt dus niet altijd expliciet de verantwoordelijkheidsverdeling tussen wetenschappers, adviesraden en de democratische gremia. Feiten en waarden lopen dwars door elkaar heen, en kunnen naadloos in elkaar overgaan.[36] Ook wetenschappers laten zich, al dan niet onder druk van media of politici, er soms toe verleiden normatieve conclusies te verbinden aan hun onderzoeksresultaten. Soms is dat ook nodig, of zelfs gewenst. Wetenschap is niet vrij van waarden en in sommige disciplines, waaronder die van de rechtswetenschap, is het normatief waarderen van kennis onderdeel van het vakgebied zelf. Maar de scheidslijn is dun en vormt een continu spanningsveld. Dat geldt in het bijzonder in crisistijd en wanneer ingrijpende beslissingen snel moeten worden genomen. Dit alles roept vragen op als: waar ligt de grens tussen kennissynthese, het in acht nemen van bestuurlijke signalen en behoeftes en het voorsorteren op bepaalde besluiten die uiteindelijk thuishoren op politiek niveau? Een belangrijke les is dat in een dergelijke complexe realiteit de onafhankelijkheid van adviesraden geborgd dient te zijn én te blijven, ook als er grote politieke en tijdsdruk is. Dit hoeft niet op gespannen voet te staan met normativiteit, mits er aan die normatieve waardering een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag ligt.

Crisisadvisering blijft echter een weerbarstige opdracht, waarbij het laveren is tussen autonomie en beleidsrelevantie. Feiten en waarden zijn fluïde en de verantwoordelijkheden en afbakening van wetenschap, advisering en beleid zijn voortdurend in het geding. Door waar mogelijk expliciet te duiden waar een advies wel en niet toe dient (functie en doel), kunnen adviesraden ervoor waken dat kennis, advisering en besluitvorming te veel met elkaar vervlochten raken.[37] De les die we hieruit trekken, is dat adviesraden en kennisinstellingen verder kunnen bijdragen aan crisisadvisering door hypothesen, onderliggende waarden en keuzes vanuit multidisciplinair perspectief expliciet te maken zodat wetenschap en politiek rolvast kunnen zijn in hun verantwoordelijkheden en competenties. Dit wordt vooral essentieel naarmate de crisis langer duurt en een chronisch karakter krijgt, omdat dan de rol van politiek en bestuur prominenter wordt.

4. Ter afsluiting

In dit essay hebben we de rol van kennis in tijden van crises onder de loep genomen. We hebben de kenmerken van crises geduid, namelijk onzekerheid en onvoorspelbaarheid en het belang van transparantie en communicatie. Daarnaast hebben we drie centrale thema's rondom kennis en wetenschappelijke beleidsadvisering in tijden van crises besproken: de wenselijkheid van adaptief bestuur en advies, het belang van multidisciplinariteit bij advisering en het bewaken van de grenzen van verantwoordelijkheid.

Deze crisiskenmerken en thema's bemoeilijken de taken van adviesraden maar bieden hen ook openingen om de kennisbasis en -infrastructuur zó in te richten dat we in de toekomst beter voorbereid zijn op ontwrichtende crises. Die opgave is echter niet eenvoudig te realiseren, want het probleem van ontwrichtende crises is dat ze op een onverwacht moment optreden en vooral in het begin nog van onbekende aard zijn. De opgave die zo'n voorspelde, maar tegelijkertijd onvoorspelbare, crisis met zich meebrengt, is de vraag stellen én beantwoorden hoe we goed beslagen ten ijs kunnen komen.

Gebaseerd op dit essay kunnen we in ieder geval één antwoord geven op de gestelde vraag. De gewenste crisisparaatheid ligt besloten in het *nu* inbouwen van mogelijkheden tot adaptatie, multidisciplinariteit en verantwoordelijkheidsverdeling voor als zich *straks* weer een existentiële crisis voordoet. Nederland was niet *onvoorbereid* op de COVID-19-pandemie: er was een crisisstructuur en tijdens de crisis konden allerlei organisaties en adviesraden snel schakelen en opschalen. Desalniettemin werden we *overvallen* door de situatie. Het organiseren van platforms en verbindingen op diverse niveaus buiten crisistijd om kan ons in staat stellen ten tijde van een crisis de weging van onvolledige en onzekere kennis, en van (soms onbekende) belangen, beter te organiseren.

We hebben gezien dat fluïditeit een belangrijk kenmerk is van crises. Sommige vraagstukken worden meer, andere juist minder dominant, afhankelijk van de soort crisis: acuut, chronisch of voorspeld. Maar we hebben ook geconstateerd dat het onderscheid in soorten crisis niet strikt is en een politieke of normatieve lading kan hebben. Voor adviesraden is juist dan het devies, zo benadrukten deelnemers aan de werk-conferentie, om proactief vragen te formuleren die op enig moment urgent worden. Denk daarbij niet alleen aan vraagstukken die helpen om uit de crisis zelf te komen, maar ook aan vragen over de gehanteerde patronen van denken en communiceren in een crisis en wanneer deze aangepast moeten worden.

Een andere suggestie betrof de (nauwere) samenwerking tussen adviesraden. Multidisciplinaire beleidsadvisering biedt meer mogelijkheden om de verschillende perspectieven op waarden, belangen en mogelijke oplossingsrichtingen te belichten. Het doel is niet om een 'compleet plaatje' te presenteren, maar juist om deels overlappende perspectieven op tafel te krijgen, die soms resulteren in tegenstrijdige adviezen. Dit vergt oefening en ervaring. Daarom zou het raadzaam zijn om in reguliere, domeinoverstijgende beleidsopgaven een leertraject te initiëren voor multidisciplinaire samenwerking. Daarmee wordt het makkelijker om tijdens een nieuwe crisis bestaande netwerken aan te spreken en ontstaat ervaring met een multidisciplinaire stijl van beleidsadvisering.

De modernistische verdeling – kennis verwerven voor de wetenschappers, kennissynthese en duiding voor adviesraden en het afwegen van belangen en beslissen voor de politiek – is in de praktijk moeilijk strikt te handhaven. Politici verschuilen zich regelmatig achter wetenschappelijke 'feiten' en wetenschappers blijken niet altijd in een ivoren toren van volledige objectiviteit te zitten. De verdeling van verantwoordelijkheid leunt daarmee niet alleen op een duidelijke afbakening van een advies maar ook op de transparantie die adviesraden betrachten bij het (normatief) waarderen van kennis en het expliciteren van het doel waartoe het advies dient.

De coronacrisis heeft ons, meer dan voorgaande crises, een kijkje gegeven in de keuken van wetenschappelijke kennisontwikkeling en -advisering. Hierbij hebben we duidelijk de kracht en het belang gezien van wetenschappelijke kennis. Een voorbeeld is de snelle ontwikkeling van tests en vaccins. Maar we hebben ook beperkingen gezien, zoals de persistente onzekerheden, de onvoorspelbaarheid en regelmatig het gemis van eenduidige adviezen met betrekking tot hoe te handelen. De nationale verschillen van de corona-aanpak binnen de Europese Unie zijn sprekende illustraties hiervan. Tegelijkertijd hebben we in de bestrijding van de crisis ook het belang gezien en ervaren van de maatschappelijke component. Zonder veerkracht, draagvlak en perspectief heb je weinig aan wetenschappelijke 'feiten'.

Een verantwoordelijkheidsverdeling waarbij zowel wetenschappelijke kennis als waarden expliciet een gelijkwaardige rol kunnen en mogen spelen, zou een eerste stap kunnen zijn naar anticiperend vermogen in tijden van crisis. Met andere woorden, wetenschappelijke kennis heeft een verwelkomende context nodig waarin waarde aan die kennis wordt toegekend. In andere contexten zal wetenschappelijke kennis *an sich* maar moeilijk overtuigen, zoals blijkt uit de aanwezigheid van groepen in Nederland en daarbuiten die de coronarealiteit ontkennen.

Om in de toekomst beter voorbereid te zijn op een nieuwe crisis, is het zaak ervan uit te gaan dat er weer één gaat komen. Voorbereid zijn betekent dus niet (alleen) alles in het werk stellen om een crisis te voorkomen, maar de realisatie dat die volgende crisis er gáát komen. Hoe, wat en wanneer kunnen we niet weten en juist daarom zijn de drie hier besproken lessen – adaptatie, multidisciplinariteit en verantwoordelijkheidsverdeling – zo belangrijk. Zij bieden de mogelijkheid om die ontwrichtende ramp beter het hoofd te bieden. Hoe dat precies moet, is eerder een kwestie van experimenteren dan van blauwdrukken of lijvige rapporten. Het voortdurend waarderen en wegen van de benodigde disciplines, hun rollen en taken en de meest gepaste interventies gedurende een periode die wordt gekenmerkt door onzekerheid, onvoorspelbaarheid en fluïditeit, is wellicht de belangrijkste boodschap die uit de werkconferentie naar voren kwam over hoe nieuwe crises het hoofd te bieden.

EINDNOTEN

1 HLN (2019) 'Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt', HLN.be, 31 december 2019.
2 RTL nieuws (2020) 'Mysterieuze longziekte lijkt nieuw virus', RTL nieuws, 9 januari 2020.
3 Volkskrant, de (2020) 'Wuhan zit op slot en vol met angst: 'waar mensen bij elkaar komen is gevaar op besmetting', Leen Vervaeke, *de Volkskrant*, 24 januari 2020.
4 Volkskrant, de (2021) 'Dat coronavirus? Niets om je zorgen over te maken, vond Nederland', column Maarten Keulemans, *de Volkskrant*, 19 april 2021.
5 Zie de analyse van Nederlandse krantenberichten in het eerste halfjaar van 2020 door Wilderom, Broërs en Van Rijsewijk (2021) 'Van geheimzinnig buitenlands virus naar binnenlands systemisch risico: een studie naar de veranderende frames over COVID-19', *Tijdschrift Sociologie* 2.
6 WHO (2020) *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on covid-19*, 11 March 2020.
7 WHO Coronavirus (COVID-19) *Dashboard*. URL: https://covid19.who.int/. Bezocht op 13 mei 2021.
8 Rijksoverheid Coronadashboard. URL: https://coronadashboard.rijksoverheid.nl/landelijk/sterfte. Bezocht op 13 mei 2021.
9 Haddon, C., T. Sasse and A. Nice (2020) *Science advice in a crisis,* Institute for Government, 18 december 2020; Allen, K., T. Buklijas, A. Chen et al. (2020) *Tracking global evidence-to-policy pathways in the coronavirus crisis: a preliminary report*, International Network for Government Science Advice, Auckland, New Zealand; Brauner, J.M., S. Mindermann, M. Sharma et al. (2020) 'Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19', *Science 371: 6531*.
10 Global Health Security Index. URL: www.ghsindex.org. Bezocht op 13 mei 2021.
11 RIVM (2020) Landelijke advisering bij infectieziektedreiging en -crises, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
12 Mishra, A.K. (1996) 'Organizational responses to crisis: The centrality of trust', pp. 261-287 in: R.M. Kramer and T.R. Tyler (Eds.) *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, SAGE Publications; Boin, A., M. Ekengren and M. Rhinard (2020) 'Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis', *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 11.2: 116-138.
13 Seabrooke, L. and E. Tsingou (2018) 'Europe's fast and slow burning crises', *Journal of European Public Policy* 26(3): 468-481; 't Hart, P and A. Boin (2001) 'Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics', pp.28-46 in: U. Rosenthal, A. Boin, and L. C. Comfort (Eds.) (2001) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield, IL: Charles C. Thomas publisher Ltd..
14 Sridar, D. (2020) 'COVID-19: what health experts could and could not predict', *Nature Medicine* 26(12): 1812.
15 RTL Nieuws (2020) 'Aanpak corona leidt tot ruzie en verdeeldheid in kabinet', RTL Nieuws, 9 november 2020.
16 de Volkskrant, de (2020) 'Wie vormen dat RedTeam, dat burgemeester Halsema adviseert over mondkapjes en waarover premier Rutte het heeft?', Dion Mebius, voor *de Volkskrant*, 30 september 2020.
17 Kamerstukken II 2017-2018, 29668, nr. 48; Bijlage, Luc Verhey, Raad van State; Vink, Jos (2020) 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', *Nederlands Juristenblad* (8 mei): 1308-1316.
18 Rijksoverheid (2020) *tv-toespraak van minister-president Mark Rutte*, Rijksoverheid.nl, 16 maart 2020. URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/03/16/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte. Bezocht op 13 mei 2021.
19 Latour, B. (2010) *The making of law: An ethnography of the Conseil d'Etat*, Cambridge: Polity Press.
20 Zie bijvoorbeeld de verschillende rapporten, notities en signalementen van het SCP hierover. URL: https://www.scp.nl/onderwerpen/corona/samenleving. Bezocht op 13 mei 2021
21 Forman, R., R. Atun, M. McKee et al. (2020) '12 Lessons learned from the management of the coronavirus pandemic', *Health Policy* (2020): 577.
22 Else, H. (2020) 'How a torrent of COVID science changed research publishing – in seven charts', *Nature* 588(7839): 553.
23 Quinn, T.J. et al. (2021) 'Following the science? Comparison of methodological and reporting quality of COVID-19 and other research from the first wave of the pandemic', BMC *Medicine* (2021) 19: 46.
24 Van Reybrouck, D. (2013) *Against elections: the case for democracy*, Londen; Jasanoff, S. (2005) *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
25 Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, translated by M. Ritter, London: SAGE Publications.
26 Bijlage: Ira Helsloot, Radboud Universiteit.
27 Rijksoverheid (2021), Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (20 april 2021). URL: www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/04/20/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-20-april-2021. Bezocht op 13 mei 2021.
28 Wij sluiten aan bij de gekozen begrippen die werden gebezigd tijdens de werkconferentie. We maken hier geen onderscheid tussen interdisciplinair, transdisciplinair en multidisciplinair.
29 Mol, A. and A. Hardon (2020), 'What COVID-19 may teach us about interdisciplinarity', *BMJ Glob health* 2020, 5, e004375.
30 Callon, M., P. Lascoumes and Y. Barthe (2009) *Acting in an uncertain world: An essay on technical democracy*, Boston: MIT Press.
31 RV&S (2020) *Coronamoe(d). Essay Raad voor Volksgezondheid en Samenleving*. URL: https://adviezen.raadrvs.nl/coronamoed. Bezocht op 13 mei 2021.
32 Zie bijvoorbeeld. Bijker, W.E., R, Bal and R. Hendriks (2009) *Paradox of Scientific Authority. The role of scientific advice in democracies*, Boston: MIT Press.
33 Erasmus MC (2021). Opening van het Pandemic & Disaster Preparedness Center. Erasmus nieuws, 21 mei 2021. URL: https://amazingerasmusmc.nl/actueel/opening-van-het-pandemic-disaster-preparedness-center/. Bezocht op 13 mei 2021.
34 Bijlage: Roel Coutinho, voormalig directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM.
35 Bijlage: Pearl Dykstra, Erasmus Universiteit Rotterdam, voormalig plaatsvervangend voorzitter van de European Commission's Group of Chief Scientific Advisors.
36 Latour, B. (1993) *We have never been modern*, Cambridge: Harvard University Press.
37 Bijlage: Arjen Boin, Universiteit Leiden & Crisisplan.

Bijlage
Position papers

Bijdrage deelnemers

	Keynote speaker - Pearl Dykstra, Erasmus University Rotterdam (EUR)	35
1.	Jaap de Hoop Scheffer, Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)	39
2.	Miranda de Vries, Burgemeester Etten-Leur	43
3.	Casper Berkhout & Bert Kroese, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	45
4.	Roland Bal, Erasmus University Rotterdam (EUR)	49
5.	Marion Koopmans, ErasmusMC	53
6.	Maarten Prak, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	55
7.	Arjen Boin, Leiden University	59
8.	André Knottnerus, Maastricht University	63
9.	Albert Faber, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	67
10.	Helmy van Erp, Mark Roscam Abbing & Boudewijn Steur, Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	71
11.	Luc Verhey, Raad van State	75
12.	Jet Bussemaker & Stannie Driessen, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RV&S)	77
13.	Ira Helsloot, Radboud Universiteit Nijmegen (RUN)	81
14.	Jochen Mierau, Rijksuniversiteit Groningen (RUG/Aletta)	83
15.	Jacqueline Prins, Sociaal-Economische Raad (SER)	87
16.	Roel Coutinho, Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMC Utrecht)	91
17.	Ali Rabarison & Rienk Janssens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	95
18.	Hedwig te Molder, Vrije Universiteit Amsterdam (VU)	99
19.	Hayke Veldman, VVD-fractie Tweede Kamer der Staten-Generaal	103

KEYNOTE SPEAKER - PEARL DYKSTRA

Beleidsadvisering tijdens crises: Een visie gebaseerd op Europese ervaringen

Dank voor de uitnodiging om een inleiding te verzorgen op uw werkconferentie over de vraag hoe adviesraden – lerend van de huidige crisis – zich kunnen voorbereiden op toekomstige crises die gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het zorgstelsel.

Mijn inleiding is gebaseerd op twee recente publicaties:

- Scientific advice to European policy makers during the COVID-19 pandemic[1]
- Improving pandemic preparedness and management[2]

Beide publicaties zijn het gezamenlijke werk van:
de European Commission's Group of Chief Scientific Advisors, de European Group on Ethics, en Peter Piot, speciaal COVID-19 adviseur voor President Ursula von der Leyen.

Beleidsadvisering in complexe en onzekere omstandigheden – zoals gedurende een crisis – is ingewikkeld en moet zeer zorgvuldig worden gedaan. De wetenschappelijke kennis ontwikkelt snel, risico's zijn groot, en inzichten zijn voorlopig en beperkt.

In ons werk voor de Europese commissie hebben we een viertal richtlijnen ontwikkeld voor de manier waarop kennis-geschraagd advies dient te worden gegeven in ingewikkelde ("koortsige") omstandigheden. Hierbij is het cruciaal om te beseffen dat de omstandigheden ingewikkeld zijn voor wetenschappers, beleidsmakers én burgers.

De eerste richtlijn is: volg een multidisciplinaire benadering

De complexiteit van een crisis zoals de COVID-19 pandemie en de nasleep ervan vraagt om inzichten vanuit verschillende wetenschapsgebieden in de beleidsadvisering. Het belang van de biologische en medische wetenschappen is evident: ze brengen kennis over de aard van de ziekte en ze helpen om de beste behandelingen te ontwikkelen. De natuurwetenschappen zijn relevant voor het achterhalen van de afstand waarop druppels met het virus zich verplaatsen, en voor het testen van de effectiviteit van gezichtsmaskers, bijvoorbeeld. De technische wetenschappen zijn relevant voor de ontwikkeling van instrumenten die verspreiding van het

1 op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/346c8eaf-ba79-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-139601691
2 op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a1016d77-2562-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-171481573

virus kunnen tegengaan. De sociale en gedragswetenschappen geven inzichten in de manieren waarop burgers kunnen worden gemotiveerd om zich aan beperkende maatregelen te houden. De geestes- en rechtswetenschappen zijn essentieel voor het adresseren van complexe afwegingen rond de opschorting van reguliere zorg, mogelijke economische schade, de gevolgen voor individueel welbevinden van beperkingen van bewegingsvrijheid, en de accentuering van reeds bestaande sociale ongelijkheden.

Gedachtewisselingen tussen verschillende wetenschapsgebieden moeten met zorg worden georganiseerd en gecoördineerd. De grote reikwijdte aan perspectieven en benaderingen biedt een bijzondere uitdaging. Daarnaast zijn betrokken wetenschappers niet altijd vertrouwd met het werken over de terreinen van andere disciplines heen. Kennis-geschraagd advies gebaseerd op een doordachte en gebalanceerde weging van een breed scala aan perspectieven heeft echter een groot voordeel: het draagt bij aan het publieke vertrouwen in genomen beleidsbeslissingen.

De tweede richtlijn is: communiceer onzekerheid

Zoals eerder gezegd: de wetenschappelijke kennis over een crisis zoals de COVID-19 pandemie is vaak onzeker en tentatief. Bovendien verschuiven inzichten in de loop van de tijd. Cruciaal is om continu een vinger aan de pols te houden bij de wetenschap.

Onzekerheid communiceren (dat wil zeggen: verhelderen wat er bekend is; wat gedeeltelijk bekend is, wat niet bekend is, en wat niet bekend kan worden) aan beleidsmakers en aan het bredere publiek kan moeilijk zijn, maar is desalniettemin essentieel om vertrouwen in politici en hun adviseurs te behouden.

Voor politici volstaat het niet als ze zeggen dat ze “de wetenschap volgen”. Politici moeten de onzekerheid in de wetenschappelijke kennis begrijpen en kunnen uitleggen. De onzekerheid kan voortkomen uit tekortkomingen, analyses en interpretaties van gegevens. De onzekerheid kan ermee te maken hebben dat niet alle aspecten van een probleem zijn bestudeerd. De onzekerheid kan liggen in een verschil van wetenschappelijke conclusies.

Belangrijk is ook dat politici de onzekerheid in de relatie tussen wetenschappelijke kennis en voorgestelde maatregelen begrijpen. Tot slot is het cruciaal dat politici de onzekerheid goed overbrengen bij het grotere publiek.

De derde richtlijn is: wees open en transparant

Vertrouwen in politiek leiderschap is vooral van belang wanneer lastige maatregelen worden opgelegd – zoals de huidige beperkingen van bewegingsvrijheid. Vertrouwen is uitsluitend mogelijk wanneer beleidsadvisering open en transparant is en gebaseerd is op de hoogst mogelijke standaard van wetenschappelijke kennis. Openheid en transparantie maken niet alleen een publieke evaluatie van onderliggende inzichten en bewijsvoering mogelijk, maar brengen ook helderheid omtrent de vraag of politieke leiders wetenschappelijke inzichten serieus volgen.

Openheid en transparantie betekenen ook dat dat andere wetenschappers inzichten en bewijsvoering betwisten – hetgeen vaak nodig is wanneer kennis tentatief, onzeker en complex is.

Burgers en politici dienen zich te realiseren dat wetenschappelijke kennis evolueert en verbetert, en dat nieuwe inzichten tot een verandering van beleid kunnen leiden. Een verschil in visie tussen wetenschappers kan voor autoriteiten juist een “vroege waarschuwing” zijn, een teken dat aanvullende discussie en analyse nodig zijn. Uiteenlopende wetenschappelijke visies kunnen verwarrend zijn voor politici en voor burgers. Toch ligt de oplossing niet in het “verbergen” ervan, maar juist in het naar boven halen en in het expliciteren van de onderliggende redenen voor de uiteenlopende interpretaties en standpunten.

Relevant hier zijn desinformatie, "alternatieve feiten", geruchten en complottheorieën, die kennisgeschraagde beleidsadvisering doorkruisen en verwarring en wantrouwen zaaien. Beleidsadviseurs moeten stevig en openlijk weerstand bieden tegen dergelijke vormen van misinformatie.

Publiek engagement is essentieel, dat wil zeggen luisteren naar de zorgen van burgers en begrip creëren voor hun opvattingen. Complotdenken kan een extreme manifestatie zijn van het zich "niet gehoord voelen".

De vierde richtlijn is: zorg voor een heldere afbakening tussen wetenschap, advies en politiek

Beleidsadvisering is gebaat bij helderheid omtrent drie verschillende verantwoordelijkheden: (a) de levering van kennis vanuit de wetenschap, (b) de vertaling van die kennis in aanbevelingen voor beleid, en (c) de uiteindelijke besluitvorming.

De redeneringen van beleidsadviseurs wanneer ze de stap maken van wetenschappelijke kennis naar aanbevelingen dienen te worden geëxpliciteerd. Aandacht dient te worden besteed aan veronderstellingen die worden gemaakt, normatieve posities die zijn ingenomen, en aan de beperkingen en onzekerheden die tevoorschijn zijn gekomen in de wetenschappelijke stand van zaken.

Wetenschappers en beleidsadviseurs dienen te erkennen dat politici soms moeilijke besluiten moeten nemen. Ze kunnen ervoor kunnen kiezen om advies niet te volgen. Wanneer dit gebeurt, dienen politici hun beslissing toe te lichten en uit te leggen waarom ze afwijken van het advies.

Cruciaal is ook dat de verantwoordelijkheden rond publieke berichtgeving helder zijn. De communicatie moet correct zijn – niet alleen om te voorkomen dat de wetenschappelijke stand van zaken wordt vervormd in de berichtgeving, maar ook om te voorkomen dat wetenschappers als dekmantel fungeren voor politici, die uiteindelijk de beslissingen nemen.

Ik kom tot een afronding. De COVID-19 pandemie heeft tot een ongekende mobilisatie van wetenschappelijk onderzoek geleid. Typerend vind ik een viertal woorden onderaan ieder twitterbericht (het zijn er veel) van een vooraanstaand socioloog in Oxford: *working to fight COVID*. De bereidheid onder wetenschappers om bij te dragen aan oplossingen voor de huidige pandemie is ongekend groot. Als gevolg hebben we te maken met een *infodemic*. Helaas wordt de wetenschappelijke kennis rond de pandemie nog onvoldoende gekanaliseerd, gesynthetiseerd – niet dat er geen initiatieven op dit terrein zijn.[3] Voor een deel speelt hier een gebrek aan waardering binnen de academische gemeenschap voor synthese -activiteiten; vernieuwing en uniciteit scoren hoger.[4] Ik zie hier een rol weggelegd voor de adviesraden: besteed het maken van waarheidsgetrouwe, bondige en onbevooroordeelde kennissyntheses vaker uit aan universitair onderzoekers (bij voorkeur de junioren). Als *Chief Scientific Advisors* voor de Europese Commissie hebben we hier uitstekende ervaringen mee.

Ik verheug me op de rest van de werkconferentie.

Pearl Dykstra
Hoogleraar Empirische Sociologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Voormalig plaatsvervangend voorzitter van de European Commission's Group of Chief Scientific Advisors

3 Zie bijvoorbeeld pandemicscience.org/
4 Gelukkig is er de introductie door de Britse Royal Society van evidence synthesis artikelen als nieuw type publicatie in drie van hun tijdschriften. Voor details zie royalsociety.org/topics-policy/projects/evidence-synthesis/

Adviesraad Internationale Vraagstukken

JAAP DE HOOP SCHEFFER

Crisisparaatheid – de internationale dimensie

In dit paper zal vanuit de invalshoek van de Adviesraad Internationale Vraagstukken worden ingegaan op de centrale vraag van de werkconferentie: Hoe kunnen beleidsadviserende instituten de kennisbasis en -infrastructuur zó inrichten dat overheid en samenleving beter voorbereid zijn op ontwrichtende (en deels onvoorspelbare) crises met een groot risico voor de volksgezondheid en het zorgstelsel?

Hiertoe zullen in kort bestek de volgende drie thema's aan de orde komen: de COVID-crisis en de internationale context; de rol van beleidsadviserende instituten; en doorwerking van kennis in beleid.

De COVID-crisis en de internationale context

Vanuit het gezichtspunt van de AIV is het essentieel te onderstrepen dat de COVID-crisis, net als het merendeel van de crises waarmee Nederland in de toekomst te maken zal krijgen, internationaal is van aard. De **internationale dimensie** betreft zowel de oorsprong en verspreiding van de crisis, als de impact en de bestrijding ervan. Waren (gezondheids)crises in het verleden vaak nog in te perken tot een relatief overzichtelijke omvang, tegenwoordig is dit vrijwel onmogelijk als gevolg van de voortschrijdende globalisering en toegenomen interdependentie op vele terreinen.

Beleidsadviserende instellingen zullen deze internationale dimensie in meer of mindere mate moeten integreren in hun werk om effectief te kunnen zijn op het gebied van crisisparaatheid; dit geldt zowel voor het **anticiperend vermogen en *risk-assessment***, als het **reactieve vermogen** om in tijden van crises de juiste beleidsondersteunende kennis en analyses te bieden. Dit is niet alleen relevant voor de huidige pandemie, maar ook voor crises op het terrein van bijvoorbeeld migratie, terrorisme, klimaatverandering en *cyber security*. De AIV zou de discussie daarom graag willen verbreden naar grensoverschrijdende crises in algemene zin, en geeft onderstaand kort aan op welke wijze de Raad bijdraagt aan de beoogde crisisparaatheid.

De **kerntaak van de AIV** is het adviseren over voor Nederland relevante internationale vraagstukken; daarbij richt de Raad zich onder meer op het vroegtijdig **signaleren en analyseren van potentiële risico's** voor Nederland, of deze nu liggen op het terrein van internationale vrede en veiligheid, instabiliteit in de ring rond Europa, rechtsstatelijke ontwikkelingen binnen of buiten Europa, of ontwikkelingsvraagstukken. Zo gaat de Raad in de advisering over Europese samenwerking en veiligheid bijvoorbeeld in op initiatieven die Nederland in Europees verband kan ontplooien om de gezamenlijke capaciteit tot het voorkomen en bestrijden van crises te verbeteren.

Naast het signaleren van potentiële risico's richt de AIV zich in de advisering ook op de mogelijkheden om in internationaal verband tot een gezamenlijke aanpak van bestaande of potentiële crises te komen. Het belang hiervan is evident: **grensoverschrijdende crises vereisen een**

grensoverschrijdende gezamenlijke aanpak – in EU-verband, binnen de VN, de NAVO, of in andere internationale samenwerkingsverbanden en coalities. Daarbij geldt dat een crisis van de huidige omvang niet daadwerkelijk is bedongen als ze in Nederland onder controle is, maar elders nog voortwoekert. Dit punt heeft de AIV naar voren gebracht in een briefadvies van mei 2020 over Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19.

Een ander voor de AIV belangrijk aspect van de COVID-19 crisis is de grote **impact op de bestaande internationale verhoudingen** (zoals ook gold voor eerdere mondiale crises, denk aan 9/11). Het Westerse liberaal-democratische model en de daarmee verbonden waarden staan al langere tijd onder druk. Dit houdt verband met de geopolitieke ontwikkelingen van de afgelopen decennia (zoals de veranderende rol van China) en de digitale transitie, die naast kansen ook uitdagingen biedt. COVID-19 heeft deze trends beter zichtbaar gemaakt of versneld, hetgeen op zichzelf nieuwe risico's met zich meebrengt, ook voor Nederland. De komende jaren zal de doorwerking van de huidige crisis in de internationale verhoudingen dan ook direct en indirect onderwerp zijn van analyse en advisering door de AIV.

In zekere zin staat de AIV dus **'in het voorportaal'** van internationale crises, maar is de Raad tevens **'hekkensluiter'**, als het erom gaat in kaart te brengen wat wereldwijd de lange termijn impact is van grensoverschrijdende crises. De AIV gaat graag het gesprek aan over de wijze waarop de inspanningen van de Raad aansluiten bij, en voeding kunnen geven aan, het werk van andere beleidsadviserende instituten.

De rol van beleidsadviserende instituten

Zodra de huidige pandemie onder controle is, is het zaak te **evalueren** hoe de crisis is aangepakt en op welke wijze het handelingsperspectief voorafgaand aan, en tijdens, volgende crises kan worden verbeterd – nationaal, in Europees verband, en in andere internationale samenwerkingsverbanden. Beleidsadviserende instellingen kunnen bij deze evaluatie een belangrijke rol spelen en daarbij ook hun eigen functioneren tegen het licht houden. Hierbij is het goed voor ogen te houden dat de huidige crisis zich nooit op dezelfde wijze zal herhalen – en dat lessen die worden getrokken, kunnen worden geëxtrapoleerd naar andersoortige crises, of soortgelijke crises met een ander verloop.

In dit verband is het zinvol niet onmiddellijk te kijken naar opties voor een geheel nieuwe kennis- en adviesinfrastructuur, maar allereerst te bezien hoe de expertise van **bestaande instellingen effectiever** kan worden benut. Vragen die hierbij vanuit het gezichtspunt van de AIV aan de orde zouden moeten komen, zijn onder meer:

1. Hoe kan het adviesstelsel als geheel een crisis als COVID-19 het beste adresseren, en wat is hiervoor de meest effectieve en werkbare structuur? Tijdens de huidige pandemie hebben adviesraden veelal vanuit hun eigen perspectief geopereerd; het is wenselijk in de toekomst tot een vorm van **gestructureerde samenwerking** te komen, ook in het externe optreden.
2. Hoe wordt gewaarborgd dat binnen het adviesstelsel in den brede ook oog is voor het (grote) beroep dat ten tijde van een crisis wordt gedaan op het ministerie van **Buitenlandse Zaken** (in Den Haag en op het postennet) en het ministerie van **Defensie**.
3. Hoe kunnen adviesraden op een geco*ö*rdineerde manier **de link leggen met instituties buiten Nederland**, zowel in de EU als daarbuiten? Daarbij geldt dat het tijdens een crisis voor het adviesstelsel als geheel van belang is over de grenzen heen te kijken en lessen te trekken uit de wijze waarop zaken in andere landen worden aangepakt.

De doorwerking van kennis in beleid

Terwijl een crisis als COVID-19 gekenmerkt wordt door een hoge mate van **complexiteit**, is de neiging tot **simplificatie** sterk gebleken – in de media, maar ook in het politieke proces. Het is aan adviesraden om hieraan weerstand te bieden en ernaar te blijven streven zoveel mogelijk kennis en expertise te delen en een zo volledig mogelijk beeld te geven, ook als dit complex is.

Complicerende factor is dat tijdens een crisis het risico bestaat dat de presentatie van kennis en advisering enerzijds, en beleidsvorming anderzijds, in toenemende mate met elkaar vervlochten raken – hetgeen ook in de huidige crisis is gebeurd. Het OMT kreeg in zekere zin een beleidsvormende rol, terwijl de politiek zich tegelijkertijd invlocht in de wijze waarop adviezen tot stand kwamen. Deze gang van zaken is onwenselijk, omdat hiermee de **taken en verantwoordelijkheden vervagen**, en de objectiviteit van adviserende instellingen wordt ondermijnd, aangezien zij het politieke proces worden binnengezogen.

Een **scherpere afbakening van de verantwoordelijkheden van adviesraden** ten tijde van crises is dan ook wenselijk. Een gestructureerde samenwerking binnen het adviesradenstelsel kan hieraan bijdragen. Hetzelfde geldt voor de rol die experts en leden van adviesraden vervullen ten opzichte van de **media**. Het zou zinvol zijn ook hier een duidelijke lijn in aan te brengen – en daarmee tegenwicht te bieden aan de zgn. 'vertalkshowisering' van de discussie, waarin de kennis en inzichten van experts worden gelijkgeschakeld met die van willekeurige talkshowgasten.

Tot slot is het, om de doorwerking van kennis in beleid te bevorderen, van belang om de **anticipatiefunctie van de overheid** zelf te versterken. Veel strategische kennis en inzichten zijn vaak (al jarenlang) aanwezig, maar worden onvoldoende effectief aangewend. Hierin zou verandering kunnen komen als overheden op verschillende niveaus inzetten op een effectievere strategische anticipatiefunctie, die tevens leidt tot de uitwerking van concrete beleidsopties en handelingsperspectieven. Daarbij geldt dat het uiteindelijk politieke moed blijft vergen om risico's te agenderen en preventieve maatregelen te nemen, zolang de impact van potentiële crises (nog) niet daadwerkelijk zichtbaar is.

MIRANDA DE VRIES

- Centrale sturing in een decentraal veld. Bij het bestrijden van een A Ziekte is het logisch dat je centraal wil / moet sturen. Het zorgveld is zeer hybride, publiek, en privaat, groot en klein. Zie maar eens alle duizenden huisartsen in dezelfde richting te krijgen. De koepels zijn beroepsverenigingen en soms belangenbehartigers, maar hebben geen zeggenschap. Dat geldt bij huisartsen, ziekenhuis, VVT zorginstellingen en GGD'en. In mijn beleving is bijvoorbeeld de aansturing van VWS naar GGDGHOR NL heel bijzonder, de opdracht gaat via het ministerie naar de brancheclub omdat het Ministerie dat eenvoudigers vindt dan met 25 besturen te overleggen. Begrijpelijk, maar in verantwoordelijkheden /bevoegdheden verdient dit nadere herijking. Beter onderscheid tussen crisis en 'normale sturing' zou helpen.
- Centrale sturing in een decentraal veld. Verbetering van afstemming van de lange termijn zorg is het uitbouwen van de ROAZ en RONAZ (regionaal overleg (niet) acute zorg), aan hen een wettelijke taak geven in geval van crisis. Natuurlijk als centrale speler en verantwoordelijk voor het proces van afstemming is dan de GHOR daarbinnen (roaz en ronaz) procesverantwoordelijk.
- Naast de zorgsector hebben we natuurlijk de maatschappij als geheel, hoe langer de crisis duurt, hoe meer die het karakter van een chronische situatie krijgt, des te groter is de noodzaak om vanuit economie, zorg en welzijn (sociaal psychologisch) naar de maatschappij te kijken en belangen af te wegen. In de vraag hoe we dat beter kunnen doen is een samenspel van wetenschap (vanuit veel verschillende invalshoeken, rol adviesraden?), bestuur en samenleving broodnodig. Maak een proces waarin alle geledingen een rol krijgen, ook inwoners participatie door een – naar analogie van Van Reybrouck en anderen – samenlevingsconsultatie een stevige rol te geven. Dat is een prima manier om in de gaten te houden wanneer draagvlak vermindert en wat we daaraan kunnen of moeten doen.

CASPER BERKHOUT & BERT KROESE

Goede data zijn onmisbaar in een crisis; voorbereiding is het halve werk

Gebruik van data is niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven, het biedt grote kansen om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven.
Ook in tijden van crisis. Juist dan moet de informatievoorziening van de overheid zo op orde zijn dat we a-la minute nieuwe, actuele en relevante analyses kunnen maken om beleid op te baseren.

Dan moeten we dus weten welke data er zijn (ook bij private partijen) en er moeten al afspraken gemaakt zijn over toegang, beschrijving van de data en de technische infrastructuur. De meerwaarde van de data ontstaat vaak wanneer er over organisaties heen nieuwe inzichten ontstaan. Maar dat vraagt wel om zorgvuldigheid. Er is regie en sturing op data nodig om op een veilige manier meerwaarde te benutten voor de maatschappij.

Data in crisistijd

De informatiebehoefte tijdens de Coronacrisis was van begin af aan groot. Het CBS kon hieraan bijdragen door de NCTV te helpen met snelle actuele informatie en bij te dragen aan de denktank van de SER. Ook konden we de maatschappij informeren met het corona-dashboard op onze website, met daarin informatie over bijvoorbeeld de economische en medische gevolgen van corona. Met ons andere dashboard, 'Welvaart in coronatijd', konden we meteen laten zien op welke manier corona op grotere schaal onze welvaart beïnvloedt. We bereikten hiermee tot wel 20.000 unieke bezoekers per maand. Ook sterftecijfers die we in nauwe samenwerking met het RIVM publiceren, spelen een belangrijke rol in het beleid.

En met toegang tot data over testen en vaccineren kan het CBS inzicht geven in het verloop van besmettingen en de vaccinatiebereidheid in Nederland.

Maatschappelijke waarde van data

Wat de volgende crisis wordt, weten we niet. En we weten dus ook niet welke data we op dat moment nodig hebben. Wel weten we dat ook bij een volgende crisis data weer een cruciale rol kunnen spelen. En ook als er geen crisis is kan grote maatschappelijke waarde gecreëerd worden met behulp van data. Daarvoor is het nodig om de komende jaren onze nationale data infrastructuur en de systeemfuncties daarom heen zo in te richten dat die kansen benut kunnen worden en tegelijkertijd de democratische waarden (privacy, transparantie, non-discriminatie) geborgd zijn.

Het vinden van antwoorden op maatschappelijke uitdagingen en/of regionale opgaven is het meest kansrijk wanneer organisaties (interbestuurlijk) gaan samenwerken. Het toegankelijk maken van data, het delen van data, het datagedreven werken, over organisatiegrenzen, kan helpen om inzicht te geven in beleid en goed doordachte, praktische stappen te zetten bij de oplossing van publieke opgaven. Maar dat kan alleen binnen strakke regels om de privacy maximaal te borgen.

Binnen overheidsorganisaties worden veel experimenten met data uitgevoerd. Sommige van deze experimenten lopen vertraging op, of komen onvoldoende tot opschaling. Dat is zonde want het benutten van data leidt – bij goed gebruik – tot maatschappelijke waarde door snellere en betere dienstverlening, gerichter en beter geïnformeerd beleid, en beter toezicht. Neem bijvoorbeeld de Energie Transitie: gemeenten maken ieder voor zich een plan om hun wijken en buurten van het aardgas af te krijgen. Belangrijke informatie hiervoor ligt bij de netwerkbeheerders. In een nationaal dataknooppunt zou die informatie op een veilige en geanonimiseerde manier bij elkaar kunnen worden gebracht. Dit is efficiënter, effectiever en veiliger.

Er is nog een wereld te winnen met data en dat kan op een verantwoorde manier. Er zijn gelukkig meerdere nationale initiatieven die dat ook nastreven, waaronder de Nationale Datastrategie. Het idee is dat we meer publieke waarde creëren met data op een verantwoorde manier. Meer publieke waarde creëren met data vraagt om twee sporen:

1. We moeten aan de slag! Door met koplopers nog meer goede voorbeelden te creëren kan zichtbaar gemaakt worden welke waarde kan worden gecreëerd en kan koudwatervrees om met data te werken worden weggenomen.
2. Randvoorwaarden en systeemfunctie nodig om datagedreven werken vorm te geven moeten verder worden ingericht. Dit zijn in ieder geval:
    - kennis en kunde om veilig en doelmatig met data te kunnen omgaan
    - spelregels over privacy en veiligheid: wanneer mogen welke data voor welk doel gebruikt worden? Want data gaan vaak over mensen, ze ontstaan door het gedrag van mensen, ze zeggen wat over die mensen, ze kunnen van alles onthullen.
    - een overheidsbrede infrastructuur voor data, datadeling en – sturing en
    - een data-governance waarin o.a. toezicht op gebruik, kwaliteitseisen aan gegevens, standaard begrippenkader en security-eisen geregeld zijn.

Het CBS wil, als publieke organisatie, graag een bijdrage leveren aan het op een veilige manier omgaan met data. Het CBS heeft veel expertise op het gebied van de omgang met data en deelt zijn kennis graag met andere overheidsorganisaties om verantwoord en met maximale bescherming van privacy de beweging naar datagedreven werken te maken en inzichten te bieden in trends en ontwikkelingen zonder tot onthulling van individueel handelen te komen.

Rol CBS

Het CBS heeft een unieke, in de wet vastgelegde, positie in Nederland. Het CBS heeft twee taken: statistieken maken en een 'statistische informatievoorziening van overheidswege te bevorderen die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap'. Het CBS heeft daartoe, voor statistisch gebruik, toegang (op afstand) tot alle overheidsbronnen en tot een groeiende hoeveelheid data van private partijen. Het CBS mag deze data hergebruiken, verrijken en combineren voor statistieken en deelt de uitkomsten in de vorm van betrouwbare en waardevolle informatie met de samenleving.

In een nationale data aanpak moet onderscheid gemaakt worden tussen data voor statistiek/wetenschap en data voor individueel gebruik. Het CBS gebruikt zijn data nooit voor individueel gebruik, om personen of bedrijven te identificeren t.b.v. dienstverlening, ondersteuning of opsporing. Het CBS zet data in voor statistisch gebruik en creëert inzichten over groepen mensen of bedrijven om beleid mee te ontwikkelen. Daar is nog winst te behalen. Door de komende jaren de veilige omgang met data goed in te regelen kunnen we met elkaar nog meer maatschappelijke waarde creëren. En kan data een nog grotere bijdrage leveren aan het bestrijden van (de gevolgen van) de volgende crisis.

Erasmus School of
Health Policy
& Management

ROLAND BAL

Wetenschappelijke advisering in tijden van chronische crises

De rol van wetenschappelijke kennis tijdens crises is noodzakelijk groot en tegelijkertijd uiterst problematisch. Waar tijdens een acute crisis onzekerheid overheerst en wetenschap nog niet kan beschikken over de kennis die nodig is om tot solide advisering te komen, raakt tijdens een chronische crisis wetenschappelijke kennis zelf gepolitiseerd.

Dat laatste heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats is er een gebrek aan eenheid binnen de wetenschappen, waarbij verschillende wetenschapsgebieden tot verschillende conclusies en aanbevelingen kunnen komen. In de tweede plaats gaat een chronische crisis nooit alleen over de instrumentele vraag wat de meest effectieve maatregelen zijn om een crisis te bestrijden, maar ook altijd om welke waarden daarbij nagestreefd moeten worden. Deze combinatie – verdeeldheid in de wetenschappen en tegenstrijdige waarden – leiden er toe dat wetenschappelijk advies al snel het speelveld kan worden van normatief geladen conflicten of dat wetenschap een oneigenlijke rol krijgt toebedeeld en de grenzen met beleid en politiek slecht worden gehandhaafd.

Crises, in de woorden van Koselleck, zijn overgangsfasen (Koselleck 2006). Een crisis is een moment van bezinning, een liminale ruimte, waarbij de uitkomst niet van te voren vaststaat. Crises zijn momenten van vernieuwing – en daarmee ook van reflectie op het bestaande. Dat geldt des te meer voor een 'chronische' crisis, waarin tussen fasen van acuut handelen steeds bezinningsruimte is. Crisis zijn bij uitstek onverwachte gebeurtenissen die niet passen binnen de bestaande structuren, maar deze juist ontmaskeren en ter discussie stellen. Dat maakt ook dat tijdens crisis verschillende waardeoriëntaties juist extra zichtbaar worden, evenals de diversiteit in kennis. Wetenschap speelt hierin een cruciale rol voor zover ze de kwaliteit van de argumentaties kan versterken. Dat wil zeggen: zowel waar het gaat om het ontrafelen van wat er op het spel staat – wat zijn hier de 'matters of concern' (Latour 2004) – als het aanleveren van kennis ten behoeve van gedachtevorming en besluitvorming.

Anders dan bij acute crisis is ook de **rol van de overheid** een andere bij chronische crises. Waar het bij een acute crisis gaat om het direct ingrijpen om de crisis te bestrijden en de gevolgen ervan in te perken, verondersteld een chronische crisis een adaptieve vorm van bestuur. Dat wil zeggen een vorm van bestuur die complexiteit en onzekerheid erkent, rekening houdt met waardentegenstellingen, ruimte biedt aan maatschappelijk initiatief en burgers op een actieve manier betrekt en daarnaast reflexief is, in de zin dat zij de consequenties van het eigen handelen in de besluitvorming betrekt (vgl. RV&S 2020). Adaptief bestuur betekent dat de overheid zich oriënteert op de onzekerheden en waardenverschillen die aan de orde zijn, deze breed bespreekt en meeweegt in zijn handelen. Het betekent ook dat de overheid erkent dat maatschappelijk initiatief en de kennis en creativiteit van burgers, professionals, organisaties cruciaal is voor het omgaan met de crisis.

Dit laatste heeft als consequentie dat de overheid zich gedurende een acute crisis nooit kan verlaten op één bron van kennis maar juist de diversiteit in kennisbronnen moet zoeken. In de eerste plaats geldt dit voor wetenschappelijke kennis. Weliswaar is expertise cruciaal maar de diversiteit waarop verschillende vakgebieden problemen en oplossingen *framen* maakt dat er altijd meerdere disciplines een rol zullen moeten spelen (Bal et al. 2020). Waar bijvoorbeeld gedurende de COVID-crisis het OMT zich vanuit haar taak en expertise vooral richt op de effectiviteit en noodzaak van maatregelen voor het terugdringen van besmettingen dienen andere wetenschappelijke fora bijvoorbeeld meer aandacht te hebben voor maatschappelijke consequenties – en zouden er plekken moeten zijn waarop deze diversiteit aan kennis bijeen kan worden gebracht. Daarnaast, in de tweede plaats, zouden juist gezien de grote onzekerheden en 'unknown unknowns' een bredere vertegenwoordiging van burgers, professionals, en organisaties mee moeten kunnen denken over de manier waarop vorm wordt gegeven aan de crisis. Het gaat hier immers om een ambigue probleem waar zowel onzekerheden in kennis als waardentegenstellingen bestaan en waar wetenschappelijk experts geen alleenrecht op hebben (vgl. Bijker, Bal, and Hendriks 2009).

Wat betekent dit alles nu voor de rol van wetenschappelijke adviesraden? In de eerste plaats, om aan adaptief bestuur vorm te geven, is kennis cruciaal. Wetenschappelijke adviesraden kunnen hierop inspelen door actief bij te dragen aan de integratie van kennis. Die integratie is nodig omdat tijdens een chronische crisis er ook een explosie is van kennisproductie, iets wat de COVID-crisis eens te meer heeft laten zien. Dat betekent dat integratie van kennis cruciaal wordt, des te meer omdat het gaat om kennis uit zeer uiteenlopende vakgebieden. Adviesraden zullen hierin proactief te werk moeten gaan; naast het werk dat nodig is om vragen die vanuit de overheid komen te beantwoorden zullen ongevraagde adviezen en andere vormen van kennisdeling nodig zijn. Adviesraden kunnen hier dienen als een kennisplatform waar nieuwe ontwikkelingen in het onderzoek besproken en geïntegreerd worden en waar nagedacht wordt over de beleidsconsequenties hiervan. Nauwe samenwerking met beleidsactoren is hierbij cruciaal, maar moet tegelijkertijd gepaard gaan met het nauwkeurig coördineren van de grenzen tussen beleid en wetenschap.

De mate van specialisatie van wetenschappelijke adviesraden – zelf onderdeel van de gefragmenteerde overheidsstructuur – maakt dat zij daarbij samen moeten optrekken. Een mooi voorbeeld is de gezamenlijke actie van de planbureaus in de zomer van 2020. Een crisis van de omvang van COVID-19 laat zich niet in hokjes stoppen maar verondersteld actieve inmenging vanuit alle sectoren en daarmee ook actieve inbreng van de kennis in en over die sectoren. Daarbij gaat het bovendien niet alleen om kennis *voor* beleid (hoe kunnen we de openbare ruimte zo vormgeven dat mensen veilig over straat kunnen), maar ook om kennis *over* beleid (hoe kunnen we de besluitvorming over de openbare ruimte zo organiseren dat effectieve en legitieme besluitvorming mogelijk wordt). Bovendien zullen zij hun academische netwerken hierin actief moeten betrekken, bijvoorbeeld door werkgroepen rond specifieke thema's te organiseren. De commissie-structuur van de Gezondheidsraad is hier een voorbeeld van, al zal zo'n structuur tijdens een crisis dan flexibeler moeten kunnen werken.

Ten slotte kunnen wetenschappelijke adviesraden ook een rol spelen in de relatie met burgers. Bijvoorbeeld door bijeenkomsten te organiseren waar burgers hun zorgen kunnen uiten en een platformfunctie te vervullen voor de verspreiding van goede praktijken. Crises zijn niet rationeel en emoties zullen altijd een rol blijven spelen; dat maakt een adequate informatievoorziening waarbij ook geluisterd wordt echter alleen maar belangrijker.

LITERATUUR

1 Bal, Roland, Bert de Graaff, Hester van de Bovenkamp, and Iris Wallenburg. 2020. "Practicing Corona. Towards a research agenda for health policy." *Health Policy* 124, no. 7: 671-673. doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.05.010.

2 Bijker, Wiebe E., Roland Bal, and Ruud Hendriks. 2009. *Paradox of Scientific Authority. The role of scientific advice in democracies*. Boston: MIT Press.

3 Koselleck, Reinhart. 2006. "Crisis." *Journal of the History of Ideas* 67 (2): 357-400. www.jstor.org/stable/30141882.

4 Latour, Bruno. 2004. "Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern." *Critical Inquiry* 30 (2): 225-248. www.uchicago.edu/research/jnl-crit-inq/issues/v30/30n2.Latour.html.

5 RV&S. 2020. *(Samen)leven is meer dan overleven*. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (Den Haag).

MARION KOOPMANS

Van reactief naar participerend advies voor beleid

De COVID-19 pandemie is een van de grootste infectieziekte crises van de afgelopen eeuw, en ontwricht de samenleving op een historische manier. De rol van wetenschappelijk advies in de crisis is evident, maar ook onderwerp van veel debat. Deze werkconferentie wordt georganiseerd vanuit WRR, GR en ROB, maar de advisering met betrekking tot infectieziekte dreigingen is goeddeels belegd bij het Centrum voor Infectieziektebestrijding. De lange duur van deze crisis, de maatschappelijke en economische impact, en de bijbehorende maatschappelijke onrust zorgen voor een nieuwe dynamiek waarbij de advisering ter ondersteuning van beleid scherp de maat wordt genomen. Overigens lijkt de soep niet zo heet gegeten te worden, lettend op de resultaten van de periodiek bevolkingspeilingen: ondanks vele debatten en uitingen in media is het draagvlak voor veel van de maatregelen onveranderd hoog bij alle leeftijdsgroepen (>80% geeft aan achter de maatregelen te staan). De verschillen tussen leeftijdsgroepen zijn veel groter voor de avondklok en voor het beperkte thuisbezoek. Vanuit de ervaringen in het oog van de storm zie ik de volgende aandachtspunten:

Transparantie over rolverdeling

Veel discussie over de advisering rond COVID-19 richt zich op het OMT en het RIVM. Veel minder in beeld zijn andere adviesrollen. De ministeries worden ook vanuit economisch perspectief van advies voorzien, er zijn wetenschappelijke adviseurs betrokken voor publiekscommunicatie en gedrag, er zijn professionals vanuit specifieke aandachtsgebieden van waaruit adviezen worden gegeven. Dat geeft het risico op “zoeken naar het advies dat het best past bij de plannen”. Het zou goed zijn om de verschillende adviesgremia in beeld te hebben, en de rollen te verduidelijken. Zo zijn vergelijkbare vragen neergelegd bij verschillende gremia, bijvoorbeeld over testbeleid of over effect van maatregelen. De vraag is of dat wenselijk is.

Transparantie betreft ook de roep om wetenschappelijke onderbouwing voor de voorgestelde adviezen. De KNAW organiseerde symposia waarin kennis werd gedeeld, en wetenschappers uit meerdere disciplines hebben aangegeven een rol te willen nemen bij de advisering. De GR heeft het gebruikelijke traject van advisering vervangen door een spoedtraject voor specifieke onderwerpen, waarbij vergelijkbare discussies kunnen ontstaan over de kwaliteit van de onderbouwing. Bovendien is met deze spoedadvisering de rolverdeling met bijvoorbeeld OMT minder duidelijk.

Tenslotte is transparantie nodig over rol van private partners en mogelijke conflicts of interest.

Advisering tijdens een crisis, zoeken naar de internationale dimensie

De uitdijende pandemie en de bijbehorende nieuwe vragen laten zien dat een meer flexibele inrichting van de advisering nodig is. De SAGE groep in het Verenigd Koninkrijk heeft werkgroepen die

deelvraagstukken behandelen en daarvoor de wetenschappelijk kennis en kennishiaten op een rij zetten, ter voorbereiding van de discussies in SAGE. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van living reviews, een systeem ingericht vanuit de Universiteit van Oxford, om de enorme hoeveelheid nieuwe literatuur te duiden. Die wetenschappelijke duiding wordt ook gedaan in de WHO Blueprint research coordinatie groep. Daar is in Februari 2020 een startbijeenkomst gehouden waarbij langs 8 thematische groepen sindsdien wekelijks wereldwijd nieuwe gegevens worden gedeeld en geduid. Thematische werkconferenties zijn belegd op onderwerpen die tot veel discussie leidden (ventilatie, aerosolen, PPE, gedragswetenschappelijke aspecten, sociale media onderzoek, long COVID, klinische trials). Het valt op dat Nederlandse wetenschappers maar zeer beperkt in deze gremia te vinden zijn en dat er veel nieuwe "pandemie kenners" zijn.

Het terugvallen op nationale expertise van wetenschappers die niet eerdere aan een dergelijk onderwerp hebben gewerkt kan verfrissend werken maar heeft ook het risico van het wiel opnieuw uitvinden en onvoldoende meewegen van kennis van de frontline research internationaal.

Het is bovendien tijdens een crisis bijzonder inefficient dat elk land een eigen adviesgroep heeft voor dezelfde maatregelen en vraagstukken. Dit leidt ook tot verschillen die voor het grote publiek moeilijk uit te leggen zijn, ook al zijn ze per stuk te onderbouwen. Nederland is in de Europese discussies en netwerken over dreiging van infectieziekten goed vertegenwoordigt maar dat wordt in de landelijke beleidsadvisering maar beperkt meegenomen. Dat betekent dat kennis nationaal gehaald wordt. Een dergelijke structurele voorbereiding vergt dan ook een ambitieuze inhoudelijke agenda, en bijbehorende financiering op langere termijn (bijvoorbeeld een pandemie deltaplan), om te investeren in een stevige kennis basis die ook oefent voor eventuele nieuwe crises.

Kennis synthese versus wetenschappelijk debat

Adviseren tijdens een crisis is fundamenteel verschillend van advisering "in rust", zowel wat tijdsdruk betreft alsook wat omgaan met onzekerheden en de weging daarvan betreft. Een scherpe scheiding tussen inhoudelijke advisering en uitvoering is wellicht wenselijk voor transparantie maar heeft ook het risico dat adviezen te theoretisch worden. Nieuwe vormen van advisering zouden op dit vlak getraind moeten worden, vergelijkbaar met de pandemische voorbereidingsoefeningen.

Omgaan met nieuwe communicatievormen

Het publiekelijk delen van data en analyses voorafgaand aan peer review heeft een grote vlucht genomen tijdens deze pandemie. Dat heeft grote voordelen wat betreft de snelheid van delen van kennis, maar ook nadelen vanwege de vele discussies die ontstaan door selectief gebruik van informatie, en door publicaties die de peer review nooit doorstaan zouden hebben. Dat geldt temeer omdat de zogenaamde predatory journals ook aan kracht gewonnen hebben. De nieuwe dynamiek die dat levert, de enorme publieke en journalistiek belangstelling is een nieuwe factor waar toekomstige beleidsadvisering niet omheen kan.

KNAW

MAARTEN PRAK

KNAW-coronacommissie

De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) heeft drie lijnen ontwikkeld voor het communiceren van relevante wetenschappelijke inzichten aan een publiek van wetenschappers en geïnteresseerden, het ontwikkelen van perspectieven voor de langere termijn en het adviseren van beleidsmakers. Alvorens die te benoemen een algemene observatie.

Inleiding

De regering laat zich adviseren door een groot aantal wetenschappers, allemaal deskundigen op hun eigen terrein. Het meest in het oog springt het RIVM, en het OMT dat onder auspiciën van het RIVM werkt. Dit OMT is een staande organisatie die onmiddellijk in actie kan komen. Daarnaast wordt een beroep gedaan op een groot aantal individuele experts. Hun adviezen zijn nogal eens ongelijkluidend, of zelfs tegenstrijdig. Dit volgt uit de aard van de wetenschap. Allerlei verschijnselen worden bestudeerd vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines, met hun eigen tradities, definities, interesses, enzovoorts. Wetenschappers zijn bovendien van nature kritisch en zullen dus in eerste instantie ook kritisch reageren op andere wetenschappers, zeker als die werkzaam zijn in een andere discipline. Die veelheid van inzichten draagt bij aan de kwaliteit van het eindresultaat – maar dat kost wel tijd. Pas door veelvuldige interactie ontstaat convergentie van denkbeelden en samenhang in de daaruit voortkomende aanbevelingen. Ook die zullen niet altijd door iedereen omarmd worden (zie de meningsverschillen in het OMT die zo nu en dan naar buiten komen), maar ze kunnen toch acceptabel zijn als een grootste gemene deler van de verzamelde expertise. Aan ditzelfde mechanisme danken de adviezen van bij voorbeeld WRR en SCP hun overtuigingskracht; ze zijn afkomstig van teams van wetenschappers die al jaren samenwerken, elkaar vertrouwen en mechanismen hebben ontwikkeld om tot consensus te komen. Dit is een heel andere dynamiek dan tijdens eenmalige bijeenkomsten met experts die elkaar niet of oppervlakkig kennen. Daar zullen aanvankelijk de meningsverschillen de boventoon voeren, meningsverschillen die beleidsmakers in verwarring achterlaten. De implicatie hiervan lijkt te zijn, dat het voor de overheid effectiever is om een beroep te doen op netwerken van experts die al langer samenwerken. Die zullen sneller in staat zijn om samenhangende adviezen te produceren.

KNAW-activiteiten in verband met de pandemie

Webinars

Sinds het voorjaar van 2020 heeft de KNAW tot nu toe een tiental webinars georganiseerd over de medische en de sociale aspecten van de pandemie.

- 19 mei 2020: Het nieuwe coronavirus
- 4 juni 2020: Corona – van druppeltjes tot pandemie
- 16 juni 2020: Kwaliteit van leven in coronatijden
- 30 juni 2020: Verbonden tegen COVID-19
- 4 september 2020: Religie, wetenschap en politiek in tijden van corona
- 10 september 2020: De gevolgen van COVID-19 voor SSK onderzoek
- 22 oktober: Het nieuwe corona-virus – de opkomst en bestrijding van de tweede golf
- 7 januari 2021: Het nieuwe coronavirus en de feiten over vaccinatie
- 19 januari 2021: Draagvlak voor vaccinatie
- 4 februari 2021: Onrust op straat – een avondklok met onverwachte gevolgen

Deze webinars zijn terug te zien op Overzicht – KNAW. Meer staan gepland voor de komende maanden.

KNAW adviezen

De KNAW brengt vanouds gevraagd en ongevraagd advies uit, aan de regering, aan de wetenschap (universiteiten, gemeenschap van onderzoekers werkzaam in Nederland) en aan "de samenleving" in de vorm van grondig onderbouwde verhandelingen. De KNAW is bezig met de voorbereiding van drie adviestrajecten van dit type in verband met de pandemie.

1. Pandemic Preparedness Plan: de commissie zal worden gevraagd een inventarisatie te maken van de inzichten vanuit de wetenschap voor een Pandemic Preparedness Plan voor Nederland. Een Pandemic Preparedness Plan (PPP) geeft antwoord op de vraag wat er in Nederland zou moeten gebeuren om in de toekomst goed voorbereid te zijn op infectieziektenuitbraken en om de nadelige maatschappelijke effecten daarvan te beperken.
2. Impact van de COVID-19-pandemie op wetenschappers, wetenschapsbeoefening en vertrouwen in de wetenschap: de commissie zal worden gevraagd om een inventarisatie te maken van de positieve en de negatieve effecten van de COVID-19-pandemie op wetenschappers, de wetenschapsbeoefening en het vertrouwen in de wetenschap, en van de gevolgen daarvan op de langere termijn, alsmede aanbevelingen te doen om de positieve gevolgen te behouden en de negatieve gevolgen te beperken.
3. Planetary Health: dit betreft een terreinverkenning met een tweeledige opdracht:
   (1) inventariseren van huidige stand van de wetenschappelijke kennis aangaande *planetary health*, wat gebeurt er in Nederland en elders al op dit gebied en welke kennislacunes zien we?
   (2) formuleren van een – ambitieuze – agenda voor kennisontwikkeling in Nederland op het gebied van *planetary health*: welke kansen zijn er voor dit wetenschapsterrein, zowel wetenschapsinhoudelijk als ten aanzien van faciliteiten en samenwerking (nationaal en internationaal), en hoe zijn deze te prioriteren?

Advisering van beleidsmakers

De KNAW werkt sinds het begin van 2021 samen met het Directoraat-Generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC), ingesteld in november 2020. Dit is een voor de KNAW nieuwe manier van samenwerken en soms is het nog zoeken naar de juiste vorm. Tot nu toe heeft de KNAW experts voorgesteld en meegewerkt aan de organisatie van een besloten inspiratiesessie voor beleidsmakers met enkele wetenschappers. Door middel van regelmatig overleg wordt ook voorkomen dat initiatieven elkaar onnodig overlappen of zelfs tegenwerken.

ARJEN BOIN

Speaking Truth to Power: Naar een heldere en afgebakende rol voor adviesraden tijdens crises

De manier waarop het Outbreak Management Team (OMT) haar rol heeft vervuld tijdens de COVID-19 crisis, heeft niet alleen tot publieke verwarring geleid, maar ook tot een delegitimering van dit instituut. Het is daarom van belang dat goed wordt nagedacht hoe een vergelijkbaar fiasco in toekomstige crises kan worden voorgekomen. Hierbij enkele suggesties aan de hand van de geformuleerde vragen.

1. Wat betekent crisisparaatheid met betrekking tot de kennisbasis en -infrastructuur?

1a. Hoe kunnen adviesraden zich voorbereiden op toekomstige crises?

Adviesraden kunnen van tevoren bedenken over welke relevante kennis zij beschikken (of op korte termijn kunnen beschikken), wat de status van die kennis is, en hoe die kennis bij besluitvormers terecht gaat komen. Ook moeten ze bedenken wat de 'rode lijnen' zijn die ze moeten bewaken als de politieke druk groot is. Het is verder belangrijk dat adviesraden weten hoe de (nationale) crisisstructuur werkt en hoe besluitvormers informatie verwerken tijdens een crisis.

1b. Wat is nodig voor adviesraden om hun rol te kunnen vervullen in tijden van crises?

Adviesraden hebben een crisisorganisatie nodig om onder tijdsdruk te kunnen adviseren. Met de bestaande structuur en routineprocessen zullen raden het moeilijk vinden hun rol te vervullen. Het is essentieel dat raden rolvast zijn en blijven. Afnemers van het advies moeten weten ze mogen verwachten van de adviesraad (en wat ze *niet* mogen verwachten). De onafhankelijkheid moet voorop blijven staan.

1c. Wat moeten adviesraden absoluut niet doen tijdens een crisis?

- Een advies formuleren dat beoogt beleidspreferenties te stutten. Coöptatie is een doodszonde.
- Individuele leden van de Raad in allerlei praatprogramma's en op sociale media laten speculeren over de adviezen van hun Raad. Mediadiscipline moet worden afgedwongen.
- Het podium delen met beleidsmakers (blijf weg van persconferenties).
- Zitting nemen in crisisgremia (bijvoorbeeld: Catshuissessies).

2. Hoe zit het met de overgang van kennis naar beleid in tijden van crisis?

2a. Wanneer is er sprake van een crisis en wie beslist welke maatregelen genomen moeten worden?

Dat verschilt per crisis. Allerlei definities en procedures zijn in een verscheidenheid van wetten en beleidsdocumenten vastgelegd. Toch zullen er crises zijn die door de mazen van dit web heen glippen.

2b. Wanneer is de kennisbasis voldoende om te komen tot een advies?

Dat ligt aan de aard van het advies. We kunnen bijvoorbeeld een onderscheid maken tussen:

- *State of the art* advies: dit is wat we zeker weten over de oorzaken/dynamiek/gevolgen van deze crisis op basis van de beschikbare literatuur en/of wetenschappelijk onderzoek.
- *Besluitvormingsadvies*: dit moet je doen op basis van wat we weten (scholen wel of niet sluiten).
- *Pros & cons*: de voordelen en nadelen van een bepaalde beleidsoptie op een rijtje zetten.
- *Scenario's*: speculeren (educated guesses) over de verschillende wijzen waarop een crisis kan verlopen (eventueel met het meewegen van verschillende beleidsopties).
- *Advies tot nader onderzoek*: kennis is niet beschikbaar, dit kun je doen om die kennis te genereren.

Elk type advies heeft een andere kennisbasis. Hoeveel basis voldoende is voor een advies is een normatieve inschatting.

2c. Wat hebben beleidsmakers nodig om deze kennis goed in te kunnen zetten om verantwoorde keuzes te maken, en hoe kan hierop geanticipeerd worden door adviesraden?

Beleidsmakers moeten weten wat de status van het advies is (we weten het zeker; we maken een beredeneerde risico-inschatting; we weten het niet, maar we denken dat dit het beste is). *Een heldere toelichting op het advies (in "Jip en Janneke" taal) is cruciaal.*

Een 'verantwoorde keuze' is heel moeilijk te maken, omdat allerlei belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen (dat is de kunst van goed crisis management). Die verantwoordelijkheid ligt bij de beleidsmaker. Dat is geen taak voor een adviesraad.

3. Wat hebben overheden nodig om te kunnen beslissen?

3a. Wat zijn de verschillen voor de diverse bestuurlijke niveaus (gemeente, veiligheidsregio, provincie, nationaal)?

De verschillen zitten vooral in de aard van de besluiten. De moeilijkste, "kritieke" besluiten worden doorgaans op het nationale niveau genomen. De overige bestuurlijke niveaus nemen implementatiebesluiten (tenzij de crisisrespons wordt gedecentraliseerd natuurlijk).

3b. Moeten (wetenschappelijke) adviesraden op al die verschillende niveaus kunnen adviseren?

Dat ligt aan de missie en het ambitieniveau van de adviesraad in kwestie.

4. Moeten burgers invloed kunnen uitoefenen op wetenschappelijke beleidsadvisering?

4a. Zijn burgers vooral object van wetenschappelijk beleidsadvies, of moeten zij vanwege de impact kunnen meepraten over de richting van een advies of de invulling daarvan?

Burgers moeten niet meepraten over wetenschappelijk advies. Het zijn namelijk geen wetenschappers.

4b. Hoe organiseer je burgerpanels over onzekere en onvolledige wetenschap?

Waarom zou je burgerpanels organiseren over onzekere en onvolledige wetenschap organiseren.
Je kunt burgers inspraak geven op de besluitvorming. Maar waarom op de wetenschappelijk advisering?
Dat is de snelste weg naar het delegitimeren van expertise.

Maastricht University

ANDRÉ KNOTTNERUS

Samenhang

Advisering gericht op crisisparaatheid moet preventie, anticipatie, handelen in de acute en chronische fase, herstel- en nazorg, respectievelijk evalueren, leren en innoveren voor de toekomst in samenhang bezien. Daarbij moet oog zijn voor de relatie tussen de korte en langere termijn. Vanaf het begin is multidisciplinair en multisectoraal overzicht nodig want meestal verlopen crises domeinoverstijgend. Naast gevraagd moet ongevraagd geadviseerd kunnen worden, want adviesontvangers worstelen vaker dan anders met kennisgebrek, politieke biases en incident- regelreflexen (WRR 2011).

Inhoud

Mede gegeven mijn ervaring als verantwoordelijke voor de wetenschappelijke advisering voorafgaand aan en ten tijde van de Nieuwe Influenza A (H1N1) (Mexicaanse griep) pandemie in 2009, maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Preventie en anticipatie: Hoewel adviesorganen de brug naar implementatie niet behoren te overschrijden moeten er betere waarborgen komen voor adequate beleidsfollow-up. Want als beter gevolg gegeven was aan het advies over opduikende zoönosen in 2004 (GR i.s.m. RIVM en WHO) en de evaluatie van de pandemie van 2009 (GR 2011) was de preparedness in 2019/2020 aanzienlijk beter geweest.
- Acute fase: Omdat evidence over de toekomst per definitie beperkt is moet bij nieuwe crises altijd met onzekerheden worden omgegaan. Met tijdig opgestelde alternatieve scenario's vooraf kan preparedness met flexibiliteit gecombineerd worden (zoals schakers tegenzetten niet kunnen voorspellen maar hun winstkansen sterk verbeteren door mogelijke tegenzetscenario's op tijd te doordenken). Dat werkte voor de vaccinatie in 2009 goed, maar bleek in de beleidsvoorbereiding in 2020 een zwak punt. Weliswaar is de coronapandemie omvangrijker en leveren vaccinschaarste en -eigenschappen nu problemen op die er destijds niet waren, maar dat maakt de opstelling van diverse scenario's vooraf alleen maar belangrijker.
- Acute en chronische fase: Vanaf het begin moet een breed expertisepalet van deskundigheid betrokken worden. In 2009 zaten naast medische ook ethische, zorg- en logistieke expertise aan tafel. Nu zou het palet nog breder moeten zijn gezien de enorme implicaties voor reguliere zorg, psychosociaal welzijn, samenleving en economie. Dat moet tot uiting komen in het 'kennisdashboard', in het belang van een transparante brede weging bij iedere beleidsstap, ook in relatie tot langetermijnimpact. Ook kan breder geanticipeerd worden wat betreft schokbestendigheid en flexibiliteit/opschaalbaarheid. Denk aan preventie, bron/contactonderzoek, testen, beschermingsmiddelen, ic's, reguliere zorg, verpleeg- en thuiszorg, en responsiviteit van de samenleving (bijv. scholen, voorzieningen voor de jeugd, kansarmen, kleinbehuisden en sociale

zekerheid) en de economie[1]; en aan publiek-private samenwerking met de industrie. Bovendien moet de kennisinfrastructuur ((bio)medisch, sociaalwetenschappelijk, bestuurskundig) versterkt worden; voorstellen zijn al gedaan.

- Chronische fase: In aanvulling op de zojuist genoemde punten moet ook aandacht zijn voor advisering over herstel, nazorg en langetermijngevolgen (zie bijv. GR 2006)
- Evalueren/leren/innoveren voor de toekomst: Het gaat dan om de genoemde verbetering van schokbestendigheid en flexibiliteit, met de mogelijkheid van snelle opschaling. Daarnaast moet geadviseerd worden over leerpunten inzake het verkleinen van de kans op nieuwe, alles ontwrichtende pandemieën. Denk aan verduurzaming van voedingsketens (kleinere kans op gevaarlijke opduikende zoönosen),[2] versnelde energietransitie (tegengaan van opwarming van de aarde met uitbreiding van epidemieën),[3] en slimmere internationale mobiliteit en communicatie om snelle verspreiding van ziektekiemen te beteugelen.

Vorm

Advies moeten zowel gedegen als tijdig zijn. Rond crises is de adviesvorm afhankelijk van de fase. In de acute fase geldt een bijzondere combinatie van complexiteit, onzekerheid en snelheid.

- Preventie en anticipatie: In beginsel komen reguliere adviseringsvormen in aanmerking.
- Acute fase: In 2009 bleek een goede vorm: het voorzitterschap is verantwoordelijk voor de (zowel compacte als goed onderbouwde) adviezen, op basis van een goed voorbereid, breed, meestal eenmalig deskundigenberaad. Zo'n mandaat vereist geen complete commissie-consensus over alle details, maar in de praktijk bleek die toch vrijwel altijd bereikt te worden. Mits goed gepland kan in een dag een brede peer review plaatsvinden, gevolgd door aanbieding en openbare presentatie. Belangrijke veldspelers, zo nodig vooraf al geconsulteerd, worden op voorhand ingelicht.
- Chronische fase: Afhankelijk van onderwerp en situatie wordt de 'crisismodus' of de reguliere vorm gehanteerd.
- Evalueren/leren/innoveren: In principe kan de reguliere adviesvorm worden gehanteerd.[4] Afhankelijk van de ingeschatte breedte naar onderwerp en impact moet het adviesproces passend multidisciplinair en intersectoraal worden ingericht, als samenwerking tussen diverse adviesraden en met input van Planbureaus en Rijkskennisinstellingen. Bij zo'n brede opzet valt te denken aan één overall multidiscplinair deskundigenberaad, voorzien van input vanuit domeinspecifieke kamers (bijv. medisch, samenleving, en economie), met voldoende ondersteuning los van de departementale hiërarchie. Zoals al gezegd moet ook ongevraagd geadviseerd kunnen worden.

Interactie met politiek en beleid

Het lijkt vanzelfsprekend dat advisering onafhankelijk en onpartijdig is, maar juist in crisissituaties waarin de druk hoog is ontstaat hierover regelmatig discussie. Deze randvoorwaarde dient dus extra goed geborgd en door de politiek gerespecteerd te worden, te meer daar de advisering ook de beleidsvoering kan omvatten. De advisering moet een stabiele, stevige ruggengraat hebben en de incident-regelrelex en eigenbelangenlobbies kunnen weerstaan. Koepelorganisaties, professionals,

1 Over crisisbeleid tijdens en na de coronapandemie | Wiardi Beckman Stichting, 10 juni 2020
2 WRR. Naar een voedselbeleid. Den Haag, 2014. naar-een-voedselbeleid (3).pdf
3 European Academies' Science Advisory Council. The imperative of climate action to protect human health in Europe easac.eu/projects/details/climate-change-and-health/
4 Denk ook aan de Denktank Coronacrisis. www.ser.nl/nl/thema/aanpak-coronacrisis/coronacrisis

maatschappelijke groeperingen en bezorgde dan wel creatieve burgers kunnen gehoord worden in het kader van probleemanalyse, en toetsing van aanbevelingen en implementeerbaarheid. Waar dat dat niet bij elk acute-faseadvies direct kan, zou dat via parallel lopende round tables kunnen. Ten slotte: adviseurs moeten ervan op aan kunnen dat adviesontvangers (regering en parlement) goed luisteren naar de adviezen en deze, gegeven de eigen verantwoordelijkheid, zwaar meewegen. Dat is uiteraard niet hetzelfde als klakkeloos overnemen.

Communicatie

Goede, al dan niet interactieve publiekscommunicatie is niet alleen nodig voor het mededelen en openbaar verantwoorden van adviezen, maar ook met het oog op maatschappelijk vertrouwen en draagvlak. Daarbij is transparantie over diversiteit en eventueel verschil van opvattingen beter en geloofwaardiger dan geforceerde consensus, zo die achteraf in de media al standhoudt.

Communicatieafspraken vooraf met betrokken experts zijn nuttig om verwarring naar buiten te voorkomen. Verder ligt de kracht van een onafhankelijk adviesorgaan vooral in goede onderbouwing, toegankelijkheid en toelichting, niet in het ten strijde trekken tegen wetenschapsontkennende initiatieven. Hoe met die laatste beleidsmatig om te gaan kan wel onderwerp van advies zijn.

ALBERT FABER

Met de andere ministeries is EZK een belangrijke ontvanger van de adviezen van raden, denktanks en planbureaus. Deze input is van grote waarde voor de beleidsvorming, zowel in antwoord op de crisis zelf als voor het denken over herstel en perspectief. De werkconferentie stelt zich twee vragen: hoe de overheid van wetenschappelijk geïnformeerd advies worden voorzien, en hoe kan de doorwerking ervan geborgd worden bij een toekomstige pandemie?
Dit position paper beschouwt een aantal overwegingen ten aanzien van advisering, doorwerking, anticipatie en de verhouding kennis-beleid.

Advisering

Veel van de adviezen, met name in de eerste fase van de coronacrisis, leunen op bestaand werk, vaak met bijzondere toepassing op de coronacrisis. Dat heeft grote waarde, maar ook een valkuil.

De adviesraden kunnen zélf als beste een inschatting maken van de waarde van hun werk onder nieuwe omstandigheden. De adviesraden kennen de redeneringen, de conceptuele kaders en de boodschappen. De WRR-publicatie 'Kwetsbaarheid en veerkracht' is daar een mooi voorbeeld van. De belangrijkste kracht van adviesraden ligt in het interdisciplinaire denken: verbinden en overstijgen van kennisdomeinen.

De valkuil van een snel advies is dat de crisis nogal eens wordt gezien als bevestiging van het eigen, eerdere gelijk. Het advies krijgt dan een niet of matig onderbouwde teneur van: "deze crisis bevestigt wat we al eerder hebben gezegd".

Adviseren in crisistijd is moeilijk, omdat de omstandigheden snel veranderen en de houdbaarheid van een advies beperkt kan zijn. Dat mag geen reden zijn om advisering na te laten of vooruit te schuiven. Onzekerheid is de motor van de wetenschap en van kennisontwikkeling. Dat betekent dat het ook zinvol kan zijn om snel inhoudelijke overwegingen in de besluitvorming in te brengen, vergelijkbaar met hoe het OMT opereert. Soms gebeurt dat naar eigen inzicht, maar schuw ook niet om met snel advies te beantwoorden op urgente beleidsvragen.

Doorwerking

In zekere zin is er geen gebrek aan invloed en doorwerking van kennis in beleid. Het OMT is een formeel ingesteld adviesorgaan, waar het kabinet zwaar op leunt. Tegelijkertijd zien we ook dat het voor expertise *buiten* het OMT niet eenvoudig is om kennis te vertalen in beleidsinvloed. In de vaak hectische besluitvorming in crisistijd ontbreekt het politiek en beleidsmatig nogal eens aan rust en reflectie om een breed palet aan inzichten te kunnen verwerken.

Om deze reden is vanuit de SER de Coronadenktank opgezet, een samenwerkingsverband van een groot aantal adviserende organen. Deze samenwerking draagt bij aan het gewicht van de adviezen. Het is van groot belang om daarin een (delicate) balans te vinden tussen diversiteit en focus. Diversiteit

aan expertise en opvattingen is essentieel, maar voor doorwerking en invloed is het eveneens essentieel dat het geen 'allegaartje' wordt, waarin focus ontbreekt.

In algemene zin – dus los van de coronacrisis – kunnen adviezen op twee manieren doorwerking missen: ofwel het advies is te gedienstig en bevestigt staand beleid (en had dus niet geschreven hoeven worden), ofwel het advies valt buiten de orde van de beleidsrealiteit (en geeft dus te kennen niet goed te weten waar het op adviseert). Een beleidsmatig effectief advies kent de beleidsrealiteit én is eigenwijs genoeg om deze expliciet ter discussie te durven stellen.

Adviezen zijn – zeker in crisistijd – het meest effectief als ze aansluiten bij de dilemma's en onzekerheden die aan beslissers voorliggen. Een effectief advies biedt dan niet zozeer een mening of beredeneerd voorschrift, maar het geeft houvast in de besluitvorming. Een goed advies is dus geen instructie, maar het geeft de concepten, kaders en raamwerken voor besluitvorming in tijden van onzekerheid. Een goed voorbeeld is het rapport 'Bestemming Parijs' (Commissie Van Geest), dat dient als hulpmiddel voor het maken van een integrale politieke afweging.

Anticiperen

Effectieve advisering in het middelpunt van een crisis is buitengewoon lastig. In beginsel wacht besluitvorming *nooit* op het uitkristalliseren van kennis. Het eerste economisch steunpakket is uitgedacht en opgezet, voordat er nog maar één analyse of advies van een adviserend orgaan lag. Op dat moment is het van belang dat – expliciet of impliciet – geleund kan worden op eerder ingebrachte kennis. Adviezen in het oog van de orkaan zijn lastig te accommoderen, maar door goed te anticiperen kan wel bijgedragen aan een zekere *paraatheid* in de besluitvorming.

Een belangrijke functie van adviesraden is dan ook de signalering en het agenderen van nieuwe vraagstukken. *Timing* is daarbij van cruciaal belang. Nieuwe inzichten komen niet vanzelf op de politieke agenda, dat vraagt om aansluiting op een policy window. De coronacrisis is in veel opzichten zo'n policy window. Dat zou natuurlijk weer kunnen gebeuren, maar het is van belang om te constateren dat de ruimte voor nieuwe ideeën en inzichten niet noodzakelijkerwijs pas in crisistijd komt. We hoeven niet op de volgende pandemie te wachten. Een anticiperende adviesraad signaleert en duidt, onder meer, maatschappelijke, economische, ecologische en (geo)politieke weerbaarheid.

Signalering leidt weliswaar lang niet altijd tot directe beleidsactie, maar het is wel een cruciale functie van het adviesstelsel. Zonder adequate signalering worden beleidsmakers door de wereld overspoeld, met een adequate signalering is er houvast in tijd van crisis. De ROB-reader 'Het openbaar bestuur voorbij corona' is een mooi voorbeeld van opgevangen signalen: met de coronacrisis als uitgangspunt verkent deze bundel de bestuurlijke betekenis ervan.

Een belangrijke basis voor advisering hangt samen met de klassieke rol van *leren* en *reflecteren*. Tijdens en in navolging op de huidige crisis zal gereflecteerd moeten worden op, met name, de besluitvormingsprocessen: is er sprake van *bias*? Zijn de processen en instituties adequaat ingericht voor een productieve interactie tussen kennis en beleid? Is er goed gebruik gemaakt van (parate) kennis?

Vervolgens kan worden nagedacht over thema's en mechanismen die in tijd van crises en grote schokken altijd naar voren komen: weging van (typen) risico's en de rechtvaardigheidsvragen daarbij; (institutionele) betekenis van veerkracht, adaptatie en wendbaarheid; betekenis voor de organisatie van de overheid; weging van onzekerheden in relatie tot controle en perspectief; enzovoorts.

Het is een open vraag hoe de lessen van de coronacrisis en de mogelijke signalen voor een volgende crisis effectief kunnen doordringen in de strategische beleidsvorming. Het zou een rol voor adviesraden kunnen zijn om te (helpen) het onderscheid te maken tussen signaal en ruis, om vervolgens

selectief te agenderen. Dit zijn overwegingen die helpen om vanuit de huidige crisis lessen te trekken voor de onvermijdelijke volgende crisis.

Kennis voor beleid: twee niet-uitputtende lijstjes

Wat beleidsmakers van adviesraden nodig hebben om te kunnen beslissen:

- Transparantie over onzekerheden (dus geen specifieke puntschattingen als suggestie van wetenschappelijke zekerheid);
- Transparantie over het onderscheid tussen feiten, inzichten en advies en over de expertise (of het gebrek daaraan) dat er aan ten grondslag ligt;
- Wetenschappelijk stevige onderbouwing van het advies;
- Houvast in het wegen van deelbelangen en van verschillende waarden;
- Signalering en agendering van nieuwe vraagstukken, nieuwe perspectieven.

Wat adviesraden nodig hebben van beleidsmakers:

- Een werkcultuur met ruimte voor reflectie en verwerking van de inzichten;
- Inzicht in beleidsoverwegingen en in de concrete vragen die voor liggen;
- Responsiviteit: accommoderen van (goede) adviezen in besluitvorming.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

HELMY VAN ERP, MARK ROSCAM ABBING &
BOUDEWIJN STEUR

We bevinden ons in een grote mondiale crisis. Niet alleen een gezondheidscrisis, maar ook een economische en maatschappelijke crisis. Om door en uit deze crises te komen is naast sectorale ook integrale kennis nodig, zowel voor de korte als de middellange en lange termijn. Gelukkig biedt de Nederlandse kennis- en adviesinfrastructuur hiervoor een uitstekende uitvalsbasis.

Tijdens de crisis is het nodig dat de benodigde kennis ook tijdig en gericht bijeengebracht wordt. Het gaat over kennis waarmee we kunnen anticiperen op te nemen beleidsbeslissingen. Adviesraden spelen hier een belangrijke rol in, want zij adviseren niet alleen over wat mogelijk is, maar ook wat wenselijk is. Er staan ons immers vele normatieve en politieke keuzes te wachten.

Perspectief tijdens en na de crisis

De afgelopen maanden zijn veel maatregelen genomen in het kader van de COVID-19-crisis. Met deze maatregelen richt het kabinet zich op de volgende drie doelstellingen:

1. De verspreiding van het virus in zicht en onder controle krijgen,
2. Het voorkomen overbelasting van de zorg en
3. Het beschermen van kwetsbare groepen.

Deze maatregelen hebben ook onbedoelde neveneffecten gehad, zowel voor de maatschappij als voor de economie. Met flankerend beleid worden de negatieve effecten zoveel mogelijk beperkt, zowel op de korte termijn om mensen door de crisis heen te slepen als op lange termijn om de schade te beperken. Hoewel de uitvoering van een vaccinatieprogramma en toenemende (snel)testcapaciteit ervoor zorgen dat de genoemde drie doelstellingen dichterbij komen, duurt het nog een tijd voor we de crisis helemaal achter ons zullen laten.

Daarom is het belangrijk om aan perspectief te werken, waarbij de mens en niet het virus centraal staat. Vanuit het Programma Directoraat-Generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19) proberen wij juist daar een bijdrage aan te leveren. Perspectief geeft mensen voor een bepaalde periode richting in wat ze mogen verwachten en wat ze zelf kunnen (en moeten) doen. Dagelijks doen maatschappelijke partijen een beroep op de overheid om te komen met zo'n perspectief. Het gaat erom met het perspectief de samenleving door de moeilijke komende periodes heen te trekken.

Bovendien draagt perspectief bij aan het vertrouwen dat mensen hebben in het gevoerde beleid, aan naleving van regels en daarmee aan een effectieve bestrijding van het virus.

Wij onderscheiden een perspectief voor 2021 in drie beelden: direct na de *lockdown*, in de zomer (of later in de tijd als het tegenvalt) en ná de crisis. De beelden kunnen niet precies in de tijd worden geplaatst, maar zeker is dat ze zich alle drie een keer zullen voordoen. We onderscheiden drie beelden:

a. ***Uit de lockdown:*** de tunnel door

Zodra de van de verspreiding van het virus meer in zicht en onder controle komt kan de *lockdown* worden versoepeld en ontstaat beperkte ruimte om de impact op economie en de samenleving te verminderen. In deze fase is weliswaar de vaccinatie in volle gang en zullen er naar verwachting positieve effecten zijn voor de meest kwetsbare groepen, maar nog niet voor de samenleving als geheel.

b. ***In de zomer (of later):*** intelligent heropenen

In de zomer zal naar verwachting een substantieel deel van de bevolking zijn gevaccineerd. Veel mensen zullen een groot verlangen zullen hebben om te socialiseren. Het is zaak om dit op een verantwoorde, stapsgewijze manier te doen.

c. ***Na de crisis:*** beter maken

We zullen datgene wat herstel nodig heeft moeten aanpakken en de positieve innovaties en ontwikkelingen uit de crisistijd geheel of gedeeltelijk willen vasthouden en verder brengen.

Veel openstaande vragen

De drie geschetste beelden bieden perspectief voor de samenleving en economie. Er zijn nog veel onbeantwoorde vragen, zowel feitelijk als normatief. Een eerste schot voor de boeg leidt aan onze kant in ieder geval tot de volgende vragen die we verdeeld hebben naar de 3 onderscheiden beelden:

a. ***Uit de lockdown:*** de tunnel door

- Welke succesvolle maatregelen en gedragsregels zijn er bedacht tijdens de crisis in andere landen en wat kunnen we daarvan leren voor Nederland? Hierbij rekening houdend met de mogelijkheden van de Nederlandse politieke bestuurlijke context.
- Welke sociaal-maatschappelijke (bv onderwijs, jeugd, schuldhulp, cultuur of sport) steunpakketten moeten ontwikkeld worden naast de economische steunpakketten?
- Hoe bevorderen we – gegeven de huidige context – gezond leven en buiten zijn?
- Welke mogelijkheden zijn er om een grotere naleving van de (basis)maatregelen te realiseren?
- Op welke wijze kunnen we partners (statelijk en niet-statelijk) in de samenleving een rol geven om op een wenselijke manier door de crisis heen te komen?

b. ***In de zomer (of later):*** intelligent heropenen

- Hoe kunnen we de maatschappij (sectoren en scholen) open houden in een samenleving waar voor lange tijd een deel van de bevolking is gevaccineerd en een deel van de bevolking (opnieuw) een vaccin nodig heeft?
- Wat is de bredere impact van een langdurige crisissituatie op het functioneren (veerkracht, inclusiviteit, welzijn) van de samenleving als geheel, en specifieke groepen/sectoren daarin?
- Welke sectoren staan onder druk en zijn bij voortduren van de crisis niet meer op te bouwen?

c. ***Na de crisis:*** beter maken

- Wat voor gevolgen krijgt de crisis op andere belangrijke thema's zoals klimaat & duurzaamheid, biodiversiteit, bouwen, internationale betrekkingen etc. Dit mede in het licht van de overheidsfinanciën.

- Wat leert de crisis ons? Welke veranderingen zijn nodig om de zwakheden uit ons huidige systeem te halen? Hoe zit de herstel en opbouw (digitalisering, duurzaamheid) agenda eruit?
- Hoe moeten we omgaan met ontstane onderwijsachterstanden en toegenomen kansenongelijkheid.
- Welke lange termijngevolgen heeft de coronacrisis gehad voor het functioneren van instituties, en in het bijzonder democratie en openbaar bestuur?

Rol adviesraden

Adviesraden leveren een belangrijke bijdrage aan het beantwoorden van bovenstaande vragen én in het formuleren van vragen die wij tot nog toe niet op ons netvlies hebben. Om zo'n bijdrage te leveren, vragen wij wel een en ander van de wijze waarop adviesraden hun werk doen. Dat hebben wij hieronder puntsgewijs opgenomen. Bewust hebben wij deze punten wat scherp en bondig geformuleerd, zodat de discussie daarover gevoerd kan worden.

1. Het is belangrijk en noodzakelijk dat de kennis vanuit de adviesraden al tijdens de beleidsfase en aan het begin van de besluitvormingscyclus gedeeld wordt. Dit impliceert korte lijntjes tussen de beleidsontwikkeling en adviespraktijk. Adviezen dragen bij aan de urgentie en de politieke-ambtelijke besluitvorming.
2. Gegeven de exceptionele situatie (de crisis en de korte termijnbesluitvorming die daarvoor nodig is) waarin wij ons bevinden, is het noodzakelijk dat wij treden buiten de paden van de formele adviestrajecten. Het aanwijzen van liaisons die in werkgroepen meedenken of mensen die gedetacheerd worden naar de beleidskolom is bijvoorbeeld behulpzaam. In een crisisorganisatie is ook een compacte wijze (ontsluiten) van publicaties raadzaam.
3. Reeds bestaande kennis (eerdere relevante adviezen) kunnen door adviesraden proactief ontsloten worden als de actualiteit daartoe aanleiding geeft.
4. Naast geschreven publicaties helpt het als raadsleden van adviesraden deelnemen aan brainstorms, meedenksessies en benen-op-tafelbijeenkomsten en daar mondeling met adviezen komen. Zo wordt er bijvoorbeeld ook dankbaar gebruik gemaakt van het aanbod van de KNAW waarbij er contacten gelegd worden tussen experts en beleid.
5. Deze crisis vraagt van adviesraden om meer dan voorheen met elkaar samen te werken en inzichten samen te brengen. Integrale inzichten zijn noodzakelijk om met elkaar deze crisis door en uit te komen. De COVID-19-crisis biedt dus een kans voor integrale advisering en samenwerking tussen adviesorganen in lijn met de bedoeling van de kaderwet adviescolleges. Een goed voorbeeld hiervan is de huidige vormgegeven werkwijze tussen RIVM en de planbureaus; zij geven momenteel een gezamenlijke reactie en ook proactieve presentaties in de besluitvormingslijn van de crisisorganisatie.
6. Adviesraden kunnen voorbij hun specifieke taak kijken: strategische adviesorganen mogen zich ook uitspreken over de korte termijn, technisch-specifieke adviesorganen mogen zich uitlaten over de langere termijn.

Tot slot willen wij hier de wens uitspreken om in de komende weken en maanden echt nauw met elkaar samen te werken. Want ook hier geldt: alleen samen kunnen we corona verslaan.

Toelichting

Organisatie overheid rondom COVID-19:
De acute crisisorganisatie bestaat uit de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en VWS die in nauwe samenwerking met RIVM en OMT gericht is op de beleidsvorming. DGSC-19 werkt als tijdelijke programma directoraat als netwerkorganisatie en is samengesteld uit interdepartementale teams. De ministers van de departementen zijn opdrachtgevers van de thema's. De departementen hebben nieuwe afdelingen opgericht waar coördinatie plaatsvindt rondom COVID-19 onderwerpen. Er is een wekelijkse besluitvormingslijn: Ambtelijke en Ministeriële Commissie Crisis beheersing.

Raad van State

LUC VERHEY

Advisering over en in crises

Advisering over crises en in crisistijd gaat gepaard met meer onzekerheid dan in 'normale' tijden. Relevante kennis ontbreekt vaak en de tijdsdruk is hoog. Geen enkele adviseur heeft alle kennis in huis en in die zin ook niet 'de wijsheid in pacht'. De vaststelling van de feiten met het oog op en in crisisomstandigheden is dan ook een delicaat proces dat erop gericht is om alle puzzelstukjes vanuit verschillende deskundigheden bij elkaar te leggen en tot een geheel te smeden.

Het is daarbij ook een continu proces. Door steeds veranderende omstandigheden is sprake van voortschrijdend inzicht en van 'trial and error'. Inzichten en opvattingen veranderen. Dat kan alleen tot vruchtbare resultaten leiden als er ruimte is voor het maken van vergissingen en verkeerde inschattingen. De ook tijdens een crisis bestaande noodzaak tot een zichtbare publieke verantwoording impliceert vooral dat er lessen geleerd worden, geen harde afrekencultuur.

Ten slotte is rolvastheid van belang. De adviseur adviseert op basis van zijn eigen kennis over wat verstandig is te doen maar heeft ook oog voor de relevantie van andere deskundigheden en invalshoeken. De politiek beslist uiteindelijk op grond van de beschikbare feiten en inzichten en na een integrale afweging van belangen. De politiek draagt ook de eindverantwoordelijkheid. Daarbij moeten de rollen van regering en parlement worden onderscheiden (zie hierna).

Juridische infrastructuur

Belangrijk voor de legitimiteit van de crisisbestrijding is een deugdelijke juridische infrastructuur. Is deze niet op orde in een acute crisis dan wordt crisisbestrijding exponentieel ingewikkelder. Totstandkoming van ingrijpende wetgeving tijdens een crisis kost niet alleen veel tijd en energie die niet besteed kunnen worden aan de crisisbestrijding zelf maar kan, fundamenteler, de crisisbestrijding ernstig in de weg zitten omdat zij politieke en maatschappelijke verdeeldheid kan veroorzaken of verergeren. Dat kan het draagvlak voor de te nemen, mogelijk ingrijpende, maatregelen aantasten.

Met het oog op crisisbestrijding bestaat van oudsher een stelsel van wettelijke voorzieningen, aangeduid als het 'klassieke' staatsnoodrecht. Dat is in de negentiger jaren van de vorige eeuw op onderdelen herzien. Betrekkelijk recent heeft de regering in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven opnieuw naar de noodwetgeving te gaan kijken om deze te moderniseren en te uniformeren (Kamerstukken II 2017-2018, 29668, nr. 48. Zie ook de motie van Van Dam c.s., Kamerstukken II 2020-2021, 35526, nr. 42).

Daarin wordt gesignaleerd dat:

- de noodbevoegdheden op onderdelen verouderd zijn;
- het in die wetgeving gebruikte begrip 'buitengewone omstandigheden' geen onderscheidend vermogen heeft;

- de standaardprocedure voor de inzet van noodbevoegdheden geen ruimte biedt voor de directe inzet daarvan door ministers;
- de betrokkenheid van het parlement bij de inzet van noodbevoegdheden niet optimaal geregeld is.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat onduidelijk is hoe in crisisomstandigheden de bevoegdheidsverdeling moet zijn tussen het Rijk, de regio's en gemeenten en op welke wijze die verdeling in veranderende omstandigheden kan worden aangepast. Ten slotte (en 'last but not least') zouden reikwijdte en proportionaliteit van beperking van grondrechtelijke vrijheden onderwerp van discussie en eventuele wetswijziging kunnen zijn.

Om goed voorbereid te zijn op een volgende crisis moet met het oog op de noodzaak van modernisering van de noodwetgeving, deze en mogelijk nog andere vragen zorgvuldig worden bezien en gewogen. Daarbij is van belang dat het thema 'noodwetgeving' niet slechts wordt besproken en behandeld door een beperkt aantal gespecialiseerde juristen. Een multidisciplinaire benadering waarbij deskundigen van buiten het juridische domein participeren én een transparant besluitvormingsproces waarbij ook tijd en ruimte wordt gemaakt voor politiek en maatschappelijk debat over mogelijke opties, zijn voor het welslagen van een succesvolle modernisering van essentieel belang.

JET BUSSEMAKER & STANNIE DRIESSEN

Een brede blik vooruit: adviseren in crisistijd

In een pandemie moeten veel beslissingen op korte termijn en onder hoge druk genomen worden. Die beslissingen hebben de neiging om één waarde tot maat der dingen te verheffen. Bijvoorbeeld: er is een besmetting in het verpleeghuis, dus de deuren gaan dicht om de gezondheid van de bewoners te beschermen. Of: de zorg dreigt overbelast te raken door toenemende aantallen besmettingen, dus moeten horecagelegenheden dicht. In beide voorbeelden komt alle focus te liggen op het zo veel mogelijk afdekken van het risico op besmetting ten behoeve van het beschermen van de volksgezondheid respectievelijk het beheersen van de zorgcapaciteit.

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) maakt zich hier zorgen over. Het lastige aan een eendimensionale waardenafweging is namelijk dat die eigenlijk altijd betwist kan worden. Immers: medewerkers kunnen het virus alsnog mee naar binnen nemen, ook als er geen bezoek komt. En in lang niet alle horecagelegenheden zijn besmettingen geconstateerd. De maatregelen die volgen uit een eendimensionale waardenafweging kunnen daarom gemakkelijk als willekeurig of oneerlijk overkomen: “Waarom wel met 300 man vliegen en niet met meer dan 30 mensen naar het theater?” en “Waarom moet ik mijn restaurant sluiten terwijl hier geen besmettingen geconstateerd zijn?” Het gevolg is een negatieve spiraal waarin burgers ontevreden raken en bestuurders het nooit goed kunnen doen. Er is altijd wel een groep, een sector of een politieke partij die zich miskend voelt door de gemaakte afweging. En dus volgt er boosheid, frustratie, weerstand. Of juist verwarring, verdriet, apathie. Zeker naarmate een crisis langer duurt.

Een bredere waardenafweging is volgens de RVS dus wenselijk. Zodat *naast* de wezenlijke opgave om onze volksgezondheid te beschermen duidelijk andere waarden in beeld. Zoals de waarde van sociaal en fysiek contact, de waarde van vrijheid, de waarde van veiligheid, de waarde van bestaanszekerheid of de waarde van duurzaamheid. Net als de waarde van gezondheid zijn dat voorbeelden van waarden waarop onze samenleving drijft. Nu en in de toekomst. Onze wens is dat beslissingen die op korte termijn worden genomen recht doen aan de waarden die onze samenleving op lange termijn vitaal en veerkrachtig houden. De noodzaak tot (acuut) crisismanagement kan nooit een reden zijn om het denken over de toekomst te stoppen.

Maar eerlijk is eerlijk: snel en onder hoge druk beslissingen nemen in een onzekere en complexe situatie én met inachtneming van een breder toekomstperspectief is razend ingewikkeld. Elkaar daarin kritisch bevragen is belangrijk, elkaar daarin de maat nemen werkt juist averechts. Wat kunnen adviesraden daarin betekenen en hoe kunnen adviesraden politiek en beleid daarin ondersteunen? In het eindejaarsessay *Coronamoe(d)* schetst de RVS vijf routes die bestuurders en professionals kunnen helpen om steeds opnieuw brede waardenafwegingen te maken. Hier passen we die vijf routes toe op de rol van adviesraden in crisistijd. Dat doen we op grond van de ervaringen en reflecties die een aantal bestuurders sinds het begin van de coronacrisis met ons heeft gedeeld.

Alternatieven verkennen door reflectie

In crisistijd is het van groot belang om uit het noodzakelijkheidsvertoog te blijven ('we kunnen niet anders'). Keuzes worden dan passief in plaats van actief. Daarom is het relevant om steeds opnieuw alternatieven te verkennen, óók als daar uiteindelijk niet voor gekozen wordt. Om alternatieven te blijven zien is reflectie nodig, juist in crisistijd. Adviesraden kunnen het initiatief nemen om die reflectie te organiseren. Voor bestuurders die in crisistijd ingewikkelde afwegingen moeten maken – en dat onder hoge tijdsdruk – was de uitnodiging tot reflectie een verademing. Het hielp hen om met goede moed verder te gaan.

Wendbaarheid vergroten

In crisistijd moet koers bepaald worden, maar die koers moet worden bijgesteld of worden losgelaten als de situatie verandert en/of de crisis langer duurt. Dan kunnen immers andere waarden in het geding raken dan in de acute crisisfase. De reactie op een uitzondering of koerswijziging is vaak dat sprake is van 'draaikonterij'. Daarom is de onderbouwing ervan van groot belang. Daarvoor zijn verschillende kennisbronnen nodig: wetenschappelijke argumenten, beleidsmatige argumenten én ervaringskennis. Adviesraden kunnen bijdragen aan het onafhankelijk verzamelen en verbinden van deze verschillende kennisbronnen. Bovendien zijn adviesraden zelf ook een bron van diverse disciplines en perspectieven. Die multi- en interdisciplinariteit is van belang voor zorgvuldige raadgeving aan regering en parlement. Brede kennis leidt tot brede waardenafwegingen – en adviesraden kunnen in die brede kennis voorzien.

Kwetsbaarheden erkennen

In crisistijd ligt de primaire focus op het beschermen van mensen die kwetsbaar zijn voor een ernstig verloop van de besmetting met het virus. Logisch en terecht. Maar naarmate een crisis langer duurt kunnen mensen ook om andere redenen en op andere vlakken kwetsbaar zijn. Als die kwetsbaarheden niet erkend worden bestaat het risico dat maatregelen onevenredig hard neerslaan bij kwetsbare groepen. Adviesraden hebben een rol in het benoemen van kwetsbaarheden die onderbelicht blijven in een crisisaanpak.

Bouwen aan gedragen besluiten

Keuzes in crisistijd vragen om politieke en normatieve afwegingen tussen verschillende waarden, voor- en nadelen van interventies en het omgaan met risico's. Kennis kan gebruikt worden om politieke afwegingen te onderbouwen, maar de politiek zal altijd zelf moeten gaan staan voor de keuzes die ze uiteindelijk maakt. Kennis kan dat nooit vervangen – en die ambitie moeten adviesraden dus ook niet hebben. Adviesraden kunnen echter wel degelijk bijdragen aan zorgvuldige politieke besluitvorming door te adviseren over criteria om te komen tot gedragen besluiten, waarbij ook tegengeluiden erkend worden en waarbij burgers actief betrokken worden (*citizen science*).

Leren in onzekerheid

Een crisis dwingt tot handelen in onzekerheid. Verschillende kennisbronnen, waaronder die van deskundigen, kunnen houvast bieden – maar dat is niet hetzelfde als zekerheid verschaffen. Als die indruk wel ontstaat, ontstaat ook de neiging om lineair te gaan sturen op vooraf vastgestelde resultaten. Terwijl crises inherent onvoorspelbaar zijn. Het erkennen van onzekerheid en de bereidheid om te leren

van fouten maken dat het eerlijke verhaal over besluitvorming verteld kan worden: 'Wij weten het ook niet precies." Dát is een krachtig verhaal dat door adviesraden onderstreept kan worden. Adviesraden kunnen bovendien helpen om op kritische en onafhankelijke wijze *tijdens de crisis* ervaringen en inzichten uit de praktijk te verzamelen waarvan los van de crisissituatie geleerd kan worden.

Alternatieven verkennen door reflectie, wendbaarheid vergroten, verschillende soorten kwetsbaarheid erkennen, bouwen aan gedragen besluiten en leren in onzekerheid: vijf manieren waarop adviesraden in crisistijd waarde kunnen toevoegen. Ze hebben onder meer met elkaar gemeen dat ze helpen kijken naar wat wél kan, naar wat óók kan. Dat klinkt misschien omslachtig of naïef. Het is immers crisis! Maar de routes – en de praktijkvoorbeelden waarop ze gebaseerd zijn – laten zien wat deze positieve benadering oplevert. Namelijk: alternatieve wegen in plaats van eenrichtingsverkeer, aanpassingsvermogen in plaats van tunnelvisie, inclusieve kwetsbaarheid in plaats van exclusieve kwetsbaarheid, wederzijdse betrokkenheid in plaats van polarisatie, moed in plaats van moedeloosheid. En dat alles hebben we in crisistijd hard nodig.

Verantwoording

Deze bijdrage is gebaseerd op verschillende publicaties die de RVS tijdens de coronacrisis publiceerde: (Samen)leven is meer dan overleven (mei 2020) en Coronamoe(d) (december 2020). Ook neemt de RVS deel aan de Denktank Coronacrisis (De contouren van een intelligent herstelbeleid en Perspectief op herstel) en heeft de Raad zich in Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving uitgesproken over de prioriteiten voor de nieuwe kabinetsformatie met oog op een aantal maatschappelijke opgaven dat door de coronacrisis alleen maar urgenter is geworden.

IRA HELSLOOT

Rol van adviesraden bij pandemieën

Het simpele punt dat ik wil maken is dat elke dreiging een vergelijkend perspectief vergt met de omgang met andere vormen van onveiligheid in Nederland en internationaal. Daarbij moet kwantificering van het risico en van de positieve en negatieve effecten van de maatregelen om het risico te beheersen centraal staan. Advies dat alleen gericht is op het bedenken van maatregelen tegen een risico is eenvoudig maar levert in de regel disproportioneel beleid op. Uit beleidsevaluaties weten we al sinds lang dat de specialistisch adviseur niet spontaan zijn blik verruimt en daarmee zijn advies werkelijk maatschappelijk relevant maakt.

Infectieziektebestrijding is geen uitzondering. Ook de advisering vanuit OMT / LCI / RIVM leidt daarmee onder dezelfde kwaal van een eenzijdige blik zonder aandacht voor de 'bijwerkingen' van voorgestelde maatregelen. De evaluatie van de Mexicaanse griep heeft dat voor de pandemie van toen duidelijk gemaakt en ook nu lijkt het patroon duidelijk.

Het huidige politiek – mediaal – ambtelijke complex heeft in zich geen eigenstandige mogelijkheid om te 'ontsnappen' aan een eenzijdig advies dat een beroep doet op aanjagende krachten als 'veiligheid boven alles', 'bestuurlijke aansprakelijkheid' en 'de angst voor de bange burger'.

Op dit punt komt dus de noodzaak van een bredere onafhankelijke advisering nadrukkelijk naar voren. En daarmee is het wenselijk dat de bestaande onafhankelijke adviesraden ook bij pandemieën hun 'normale' rol pakken. Omdat het tempo van besluitvorming in een pandemische situatie hoger ligt dan normaal zou ook het tempo van advisering evenredig sneller moeten zijn.

In de huidige corona-crisis hebben de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (vrijwel meteen) en de ROB (juni) voorzichtige pogingen gedaan om een breder perspectief in te brengen. De WRR heeft in juni een publicatie uitgebracht over de wereld na corona en in oktober een publicatie met inzichten over gedragsbeïnvloeding. Tot een werkelijk concreet advies hoe nu te handelen zijn alle raden nog niet gekomen, daarvoor is ook meer integratie van de kennis van de verschillende raden noodzakelijk.

Als voorbeeld: in de WRR publicatie van oktober worden tips gegeven hoe de overheid kan bereiken dat mensen de 1,5 meter afstand houden. Er is echter tot op heden geen enkel bewijs dat buiten mensen elkaar besmetten zonder lichamelijk contact. Daarmee biedt de WRR ondersteuning bij beleid dat niet voldoet aan de reguliere uitgangspunten voor veiligheidsbeleid zoals laatstelijk door de minister van BZK op 9 november 2015 met de Tweede Kamer gedeeld (kabinetsstandpunt 'bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden'):

- De overheid is volledig transparant over risico's en het beleid daarover.
- Veiligheidsbeleid door de overheid is gebaseerd op een kosten-batenafweging.
- Iedere Nederlander mag vrijwillig extra risico nemen.

Juist deze crisis laat zien dat de bijdrage die de adviesraden bij het bereiken van werkelijk integrale advisering kunnen hebben broodnodig is. Gesprekken met leden en staf van de raden laten ook zien hoe moeilijk het is voor de raden om te ontsnappen aan dezelfde druk die bestuurders en politici ervaren.

university of groningen

Aletta Jacobs SCHOOL OF PUBLIC HEALTH

JOCHEN MIERAU

Gereed voor de tweede golf, gereed voor de toekomst: *Lessons Learned* uit de eerste golf[1]

De corona pandemie heeft in sneltreinvaart getoond wat vanwege de demografische en epidemiologische transities en onze collectieve leefstijl in slow-motion op ons af komt. Een zorginfarct, tekorten aan medisch personeel en hulpmiddelen, een gebrek aan mantelzorgers, een sterke interactie tussen leefstijl, leefomgeving en gezondheid zijn in veel recente rapporten geschetst maar niets heeft deze toekomstbeelden beter weergeven dan het afgelopen voorjaar. Corona heeft de knelpunten van het gezondheidsstelsel getoond, door te leren van de eerste golf, en te leren van andere landen kunnen we nu het stelsel beter inrichten, zijn we gereed voor de tweede golf en gereed voor de uitdagingen die onveranderd voor ons liggen.

De corona pandemie is een volksgezondheidsuitdaging met een klinische component, niet andersom. Dat betekent dat we de pandemie te lijf moeten gaan vanuit een **populatieperspectief** waarbij een klein effect bij een grote groep een grotere impact kan hebben op de volksgezondheid dan een groot effect bij een kleine groep – de preventieparadox. Een waardevolle aanpak hiervoor is het zogenaamde **translational public health**[2] waar doorlopende korte en lange cycli van monitoring & evalueren, kennisontwikkeling en interveniëren plaatsvinden (zie afbeelding aan het eind). Zo'n aanpak waarborgt dat beleid zo goed mogelijk **evidence-based** is waardoor het voldoet aan Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet, in tegenstelling tot het executive-experience-based beleid dat in de eerste golf een aantal keer naar voren kwam.[3] Translationeel beleid faciliteert onzekerheidsreductie waardoor nieuwe inzichten doorlopend in beleid, en daaruit afgeleide interventies, worden opgenomen. Hiervoor is het van belang om aanvullend op individuele maatregelen, vooral te beschouwen *hoe* tot nieuwe maatregelen gekomen wordt.

1. Regionaal beleid

In Nederland hebben we in de eerste golf erg vastgehouden aan landelijk beleid met weinig aanpassingen aan de regionale context. In Duitsland, Spanje, Engeland en België wordt nu geëxperimenteerd met regionaal beleid. Zo'n aanpak ligt ook voor Nederland voor de hand waarbij het indelen van het land in **6 á 7 gezondheidsregio's van zo'n 2 á 3 miljoen mensen** het beleid meer in lijn kan brengen met de daadwerkelijke situatie in de regio en rekening kan houden met de

1 Dit essay werd eerder gepubliceerd in het kader van het Ministerie van VWS project "Lessons Learned COVID-19", zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/08/31/documenten-lessons-learned-corona.

2 Ogilvie, David et al. "A translational framework for public health research." BMC Public health vol. 9 116. 28 Apr. 2009.

3 Denk aan de persoonlijke ervaring van Jaap van Dissel ten aanzien mondkapjes. In principe is er niks tegen het gebruik van persoonlijke ervaring bij het maken van beleid, zo lang deze vervolgens maar getoetst worden aan de stand van kennis. Ze kunnen dus bijdragen aan het vormen van hypothesen.

regionale context (denk aan grensgebieden, krimpregio's, dichtbevolkte grootstedelijke gebieden etc.). Op zo'n schaal kan met de regionale kennisinstellingen aan kennisontwikkeling gedaan worden voor beleidsoptimalisatie, kan afgestemd worden met maatschappelijke organisaties en kunnen regionale voorzieningen (e.g. testlabs) optimaal benut worden. Nederland is nu lappendeken van regio's die iets met gezondheid doen, en op de korte termijn zouden de regio's middels *rolling-grants* verleid kunnen worden tot samenwerking.

Actie: Instellen van rolling-grants ter bevordering van integraal, regionaal, corona beleid.[4]

2. Monitoring & Dashboards

Monitoring begint bij welke gegevens verzameld worden. In Duitsland wordt bijvoorbeeld veel **laagdrempeliger getest** waardoor zowel symptomatische als asymptomatische gevallen gebruikt kunnen worden voor de monitoring. Dit zou ook in Nederland wenselijk zijn omdat dan enerzijds mensen sneller in quarantaine kunnen en anderzijds een beter beeld ontstaat van (aankomende) clusters. Omdat de pandemie nu al even aan de gang is, is het goed om ook **op grote schaal serologische testen** af te nemen. IJsland en Bergamo hebben dat op grote schaal gedaan en in Nederland gebeurd het incidenteel door Sanquin. Aanvullend op de "harde" medische data is het van belang om ook doorlopend bij te houden hoe de fysieke, mentale en sociale gesteldheid is van de mensen aangezien de impact van de pandemie (veel) verder reikt dan de gevolgen van een besmetting. Voor de integrale monitoring zou veel meer gebruikt gemaakt kunnen worden van de **biobanken** zoals Lifelines, het Nederlandse Tweeling Register en de Rotterdam Studie. Het grote voordeel van deze biobanken is dat ze reeds vele jaren aan gegevens beschikbaar hebben waardoor de additionele metingen beter geduid kunnen worden. In de eerste golf is hier een voorzet mee gedaan die te volgen is op www.coronabarometer.nl.

De gegevens die worden verzameld voor monitoringsdoeleinden kunnen vervolgens op **regionale Corona Dashboards** worden weergegeven en gebruikt worden voor het inrichten van regionaal beleid. Naast de weergave van de data, en daaruit afgeleide indicatoren, is het van belang dat gegevens en modellen, met inachtname van privacyregels, zoveel mogelijk vanuit de dashboards kunnen worden gedownload. De samenleving heeft immers het recht om te weten op basis van welke gegevens en modellen vrijheden beperkt worden.

Actie: Inrichten regionale Corona Datacentra en Dashboards met mogelijkheden tot aanvullende monitoring van sociale dynamiek.[5]

3. Samen onderzoek doen

De eerste golf heeft aangetoond hoe belangrijk een nauwe interactie tussen wetenschap en beleid is. Tegelijkertijd is ook het belang van het verschil tussen **kennisintensieve organisaties** (o.a. RIVM en GGDen) en **kennisinstellingen** (HBO's, Universiteiten en UMCs) duidelijk geworden. Immers wanneer de wetenschappelijke onderbouwing en het beleidsadvies door dezelfde organisatie gedaan wordt (denk aan de mondkapjes), kan een vermoeden van belangenverstrengeling ontstaan waardoor de onderbouwing van het beleid in aanzien verliest. Een goed voorbeeld van de interactie tussen

4 Gezien de regionale rol die voormalig Minister Bruins voor UMCs zag (www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/12/kamerbrief-over-maatschappelijke-rol-umcs-medische-centra-umc) ligt het voor de hand om UMCs hun rol van netwerk aanjager en academische motor waar te maken bij de totstandkoming van de gezondheidsregio's.

5 Samenwerking met Health-RI ligt voor de hand bij de vorming van de regionale Corona Datacentra.

kennisintensieve organisaties en kennisinstellingen vond plaats in Engeland waar de Royal Society samen met de British Academy op aanvraag van het Government Office for Science een kennissynthese heeft uitgevoerd van het gebruik van mondkapjes dat vervolgens door het Engelse kabinet is aangegrepen om een mondkapjesplicht in te voeren.[6]

Idealiter werken het RIVM en de GGDen ook vanuit kennissynthesen (zgn. systematic reviews) welke door kennisinstellingen worden ontwikkeld (al dan niet op aanvraag van het RIVM of een GGD). Mocht voor een bepaald vraag onvoldoende kennis aanwezig is, of is de bestaande kennis onvoldoende toepasbaar op de Nederlandse context, dan is het zaak om een kennisinstelling in stelling te brengen om aanvullend fundamenteel of toegepast onderzoek te doen. Hiermee wordt tevens beter gebruik gemaakt van de duizenden onderzoekers in Nederland die op de een of andere manier een bijdrage kunnen leveren aan de pandemie.

Om zo'n proces in Nederland in te richten zou het wenselijk zijn om op landelijke en regionale schaal **kennismakelaars** in te zetten die openstaande kennisvragen identificeren en deze bij kennisinstellingen kort-cyclisch uitzetten om ofwel met een kennissynthese te komen dan wel met een onderzoeksopzet om het vraagstuk te beantwoorden. Deze uitkomsten kunnen vervolgens door het RIVM of een GGD naar beleidsaanbevelingen worden vertaald die het kabinet of de veiligheidsregio dan al of niet kan overnemen.

Actie: Toevoegen van kennismakelaars aan landelijke en regionale Corona beleidsteams en openstellen van budgetten voor verdiepingsvraagstukken.

4. Welke interventies worden uitgevoerd?

In de komende golf krijgen we te maken met een overlap tussen interventies die nodig zijn om het virus (weer) te bestrijden en interventies voor mensen die vanwege de eerste golf reguliere, non-covid, zorg hebben uitgesteld. Voor het eerste type interventies is het van belang om de steeds groter wordende internationale aanwijzingen dat kwetsbare groepen onevenredig hard geraakt worden door het virus in acht te nemen. Hierbij ligt het voor de hand dat bij het maken van beleid bijzondere aandacht besteed wordt aan, onder andere, groepen met een lage sociaaleconomische status (SES). Tegelijkertijd wordt niet iedereen in lage-SES-groepen hard geraakt en het fenomeen van de *healthy poor* ofwel mensen in achterstand die bijzonder weerbaar zijn moet beter in acht worden genomen. Juist door te bepalen wat de eigenschappen zijn van mensen die ongeacht hun sociaaleconomische positie heel weerbaar zijn, kunnen we lessen trekken om de rest van de groep weerbaarder te maken. Voor het tweede type interventie moeten we met de lessen uit de eerste golf goed inzetten door het opschalen van regionale projecten die behandeling op afstand inzetten als zorg op locatie niet kan of niet wenselijk is (o.a. TRAIN in Noord-Nederland).

Actie: Aandacht en kennisontwikkeling over lage-SES-groepen en mensen die te maken hebben met uitgestelde zorg.

6 www.ox.ac.uk/news/2020-07-08-oxford-COVID-19-study-face-masks-and-coverings-work-act-now

5. Ontsnappen aan de hectiek v/d dag

Ter afronding, de eerste golf was gekenmerkt door veel hectiek en stress. Waar tijdens de eerste golf met name op adrenaline is gevaren moeten we accepteren dat voorlopig corona het nieuwe normaal is. Het zal nog een paar jaar duren (ook als er een vaccin is) voordat we weer kunnen wennen aan een virusvrije samenleving. Dat betekent dat we moeten streven naar het inbedden van de pandemie respons in reguliere processen waar tijd en ruimte is voor reflectie en bezinning. Dit betekent enerzijds een meer institutionele (ipv crisis) aanpak en anderzijds op de korte termijn de ruimte voor een derde-golf-team dat zich los van de hectiek van de dag bezighoudt met hoe we in het voorjaar van 2021 met het virus omgaan, dat team wordt dan het vierde-golf-team etc.

Actie: Instellen van een derde-golf-team.

JACQUELINE PRINS

Hoewel we als Nederland aan het begin van de crisis een gunstige uitgangspositie hadden, werden we als land verrast door de snelheid en de impact van het virus en de gevolgen van de crisis op de samenleving. De schade is groot en een goede voorbereiding op nieuwe pandemieën of crises is dan ook cruciaal om die schade zoveel mogelijk te kunnen beperken.

De overheid zal in nieuwe crisissituaties het beleid en de maatregelen, net als in de huidige crisis, baseren op de kennis en deskundigheid die naast de ministeries ook bij de adviesraden, wetenschap, planbureaus, sociale partners en organisaties gevonden moet worden. De overheid kan in een crisissituatie niet alleen staan. De SER onderschrijft daarom het belang dat ook adviesraden nu al nadenken over, en voorbereiden op, eventuele volgende crises. Dat past ook bij het herstelbeleid dat op dit moment ontwikkeld wordt. De werkconferentie Crisisparaatheid kan daar ook een belangrijke bijdrage aan leveren.

Een goede voorbereiding begint bij concrete plannen van aanpak, gebaseerd op gezamenlijke afspraken over nieuwe crisisscenario's en de crisisparaatheid, kennisbasis en -infrastructuur die tijdens die scenario's nodig zijn. Het is op daarom belangrijk dat adviesraden in gesprek gaan over de rol die zij tijdens een crisis in samenwerking met anderen kunnen vervullen.

Door intern, onderling en extern duidelijke afspraken te maken over inhoud en proces, waaronder de rolverdeling en inzet van capaciteit en kennis, kan snel en adequaat gehandeld worden. Daarbij zijn verschillende stappen belangrijk:

1. Ontwikkel verschillende plannen op basis van verschillende crisisscenario's. Gezondheidscrises vereisen een andere aanpak dan een economische- of veiligheidscrisis. Anticipeer per scenario op de kennis die de overheid en de samenleving nodig hebben om beleid te ontwikkelen en de crisis het hoofd te kunnen bieden. Houdt daarbij ook nadrukkelijk rekening met de lessen van de huidige en vorige crises; welke kennis was toen noodzakelijk en hoe kon die kennis tot stand komen? Deze plannen kunnen door de overheid in samenwerking met de adviesraden tot stand komen. Hierbij moet nadrukkelijk ook oog zijn voor de uitvoerbaarheid van de plannen en de noodzakelijke flexibiliteit in crisissituaties.
2. Maak afspraken over de crisisparaatheid van de adviesraden en de samenwerking bij de beleids-wetenschappelijke advisering in deze scenario's. Zijn er bestaande samenwerkingsverbanden die we kunnen inzetten in crisisscenario's? Zijn er nieuwe samenwerkingsverbanden die ontwikkeld moeten worden? Maak daarbij afspraken over die onderlinge samenwerking en de verhouding tussen de adviesraden. Breng in ieder geval in kaart:
    a. Welke kennis door de verschillende adviesraden op welk niveau geleverd kan worden. Daarbij is het ook belangrijk dat de gezamenlijke adviesraden beschikken over de kennis die in een crisissituatie nodig is, of deze kennis snel in huis kunnen halen?

   b. Welke processen moeten er doorlopen worden om advisering in de verschillende crisissituaties op goede manier tot stand te laten komen. Moeten er bij de adviesraden vaste crisisteams ingericht worden die in tijden van crisissituaties actief kunnen worden, en bijvoorbeeld buiten crisistijd regulier werk oppakken? Zijn er specifieke mandaten nodig bij het adviseren in crisistijd?
3. Maak waar mogelijk ook afspraken en/ of plannen met anderen buiten de adviesraden, waaronder natuurlijk de overheid, maar ook met andere relevante organisaties. Denk daarbij aan planbureaus, wetenschap, sociale partners en andere maatschappelijke organisaties. De Denktank Coronacrisis is hier een goed voorbeeld van.
4. Communiceer de ontwikkelde plannen naar relevante organisaties op verschillende niveaus zodat zij kunnen anticiperen op de uitvoering van deze plannen in crisissituaties en daar waar nodig gebruik van maken.
5. Blijf de scenario's ook regelmatig updaten om zo op basis van actuele kennis en infrastructuur voorbereid te blijven op verschillende crises. Blijf daarbij vooral ook toetsen op de uitvoerbaarheid van de plannen.

Het zou bovendien goed zijn om bij de ontwikkeling van deze plannen met een aantal zaken specifiek rekening te houden. Die worden hieronder toegelicht.

Overgang kennis naar beleid

Tijdens een crisis is het bijna nooit mogelijk om een volledig dekkende kennisbasis hebben. Keuzes worden vaak in onzekerheid genomen en snelheid is daarbij meestal geboden. Het verschilt daarbij per situatie wanneer een kennisbasis voldoende is om te kunnen komen tot een advies. Bovendien kan het definiëren van een voldoende kennisbasis ertoe leiden dat maatregelen te snel of juist te laat worden genomen. Over het algemeen zullen adviesraden in de praktijk gezamenlijk redelijk goed in kunnen inschatten welke marge van onzekerheid acceptabel is ten opzichte van de noodzaak om kennis te leveren ter onderbouwing van beleid.

De adviesraden hebben bovendien ook een belangrijke rol bij de uitleg van de geleverde kennis, zeker als de kennisbasis niet volledig dekkend is. Dat helpt beleidsmakers om de kennis juist te interpreteren en op basis daarvan keuzes te kunnen maken. Wat betekent de informatie die wij leveren en hoe verhoudt dat zich tot de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden? Daar zal uiteraard in het advies zelf rekening mee worden gehouden, maar adviesraden doen er goed aan om ook bij de inrichting van de infrastructuur van crisissituaties daar rekening mee te houden.

Advies op verschillende bestuurlijke niveaus

Ieder bestuurlijk niveau heeft zijn eigen uitdagingen, zoals we ook tijdens de coronacrisis ervaren. Het is daarom belangrijk dat de verschillende bestuurlijk niveaus wel ondersteund kunnen worden door adviesraden. Echter, niet iedere adviesraad kan op elk bestuursniveau gespecialiseerd zijn. Het is daarom van belang om na te gaan of de verschillende bestuurlijke niveaus voldoende toegang hebben tot advies en zo ja, hoe die tot hen komt, en op welke beleidsterreinen. Daarna is het zaak om in de ontwikkeling van de plannen en de bijbehorende infrastructuur ook rekening te houden met de advisering aan de verschillende bestuurlijke niveaus om zo voldoende mogelijkheid tot advies te waarborgen maar tegelijkertijd onder andere overlap in advisering te kunnen voorkomen.

Rol burgers bij beleid

Het is bij de ontwikkeling van de infrastructuur ook goed om burgers een rol te geven bij de advisering in crisistijd, bijvoorbeeld via dialoogtafels of andere manieren van participatie. Daarbij hoeft het niet te gaan om wetenschappelijke input, maar bijvoorbeeld om persoonlijke ervaringen in de crisis of met het beleid. Deze ervaringen kunnen als kwalitatieve component zeer nuttig zijn. De impact van maatregelen is niet altijd makkelijk in cijfers uit te drukken, en persoonlijke situaties kunnen voor een verfijning van het beleid zorgen dat via kwantitatief onderzoek minder makkelijk is. Bovendien kan invloed en participatie van burgers ook voor meer draagvlak zorgen, zeker als een brede groep vanuit de samenleving mee kan denken.

Onzekerheid en onvolledigheid in de kennisbasis hoeft daarbij geen groot euvel te zijn, zeker niet op het moment dat burgers worden gevraagd om juist een weergave te geven van hun persoonlijke situatie. Als zij wel worden gevraagd om na te denken over beleid op basis van onzekerheid en onvolledigheid, dan moet de onzekerheid en onvolledigheid helder gecommuniceerd worden. Het valt te verwachten dat de meeste mensen begrip kunnen hebben voor ontbrekende kennis, zeker in een crisissituatie. Vertrouwen neemt juist af door een gebrek aan transparantie. Door burgers op deze manier mee te laten denken ziet men tegelijkertijd dat keuzes worden gemaakt op basis van de beste kennis die op dat moment beschikbaar is. De manier waarop wordt gecommuniceerd en keuzes worden uitgelegd is daarbij wel cruciaal, maar ook daar kunnen burgers juist goed bij ondersteunen. Wat sluit aan bij hun achterban of doelgroep en hoe bereik je hen?

UMC Utrecht

ROEL COUTINHO

De rol van de wetenschap bij een infectieziektecrisis

Een halve eeuw geleden dachten velen dat we op het punt stonden infectieziekten definitief te bedwingen. Een schromelijke overschatting van onze kennis en beheersing van de natuur, zo bleek in 1981 toen HIV/aids opdook en zich over de hele wereld verspreidde. Sindsdien hebben wij regelmatig met grote en kleine nieuw opduikende infectieziekte-uitbraken te maken gehad. Bekende voorbeelden zijn SARS, Ebola, Q-koorts, Westnijlkoorts, Zikavirus, MERS en nu COVID-19. Vaak gaat het om virale zoönosen.

Deskundigen op het gebied van infectieziekten hebben vaak voorspeld dat we vroeg of laat met grote, wereldwijde uitbraken van opduikende virussen te maken zouden krijgen. Er zijn goede aanwijzingen dat dit risico aan het toenemen is. Het Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosystemen (IPBES) schatte onlangs dat er 1,7 miljoen nog onbekende virussen bij zoogdieren en vogels circuleren, waarvan honderdduizenden ook mensen zouden kunnen infecteren. Dat ná COVID-19 nieuwe pandemieën zullen volgen, is dus zeker, maar wanneer dat gebeurt en om welk micro-organisme het zal gaan, is onvoorspelbaar.

De maatschappelijke en economische ontwrichting die COVID-19 heeft veroorzaakt is groter dan wat deskundigen zich hadden voorgesteld. De huidige crisisstructuur rond infectieziekten was dan ook niet op zo'n grote crisis voorbereid, zij kraakt nu aan alle kanten.

Opvallend deel is de beperkte inbreng van wetenschap in de bestrijding van de epidemie. Tot de weinige positieve uitzonderingen behoren – voor zo ver ik ze overzie – de adviezen over de COVID-19-vaccinatiestrategie door de Gezondheidsraad (door het Ministerie van Volksgezondheid niet volledig gevolgd), enkele incidentele adviezen en werkconferenties o.a. over ventilatie en de Corona-App, en kleinschalige pogingen vanuit de sociale wetenschappen om overheidspartijen op hun specifieke terrein antwoorden te geven.

De wetenschappelijke uitdaging is groot. Pubmed telt al bijna 100.000 publicaties over verschillende aspecten van COVID-19, en nog veel meer staan als ongereviewde *preprints* online. Inzichten veranderen voortdurend, met consequenties voor de bestrijding van de epidemie en de samenleving. Voortdurend moet de wetenschappelijke onderbouwing worden gewogen, moeten goed onderbouwde data van meningen worden gescheiden, en moeten inzichten uit diverse disciplines (biomedische, fysische, sociale wetenschappen etc.) worden geïntegreerd.

De wenselijkheid van georganiseerd, actueel, multidisciplinair advies

Wat in Nederland ontbreekt is een georganiseerd model om tijdens een pandemische crisis multidisciplinaire kennis snel maar met wetenschappelijk gezag te wegen, te integreren en te presenteren, inclusief de nog bestaande onzekerheden. Zulke adviezen hadden nuttig kunnen zijn,

bijvoorbeeld bij het wegen van het nut van mondkapjes, van het kiezen tussen milde of ferme *lockdowns*, de rol van aerosolen bij de verspreiding of bij het ontwerpen van een effectieve communicatiestrategie in onze divers samengestelde maatschappij.

De bestaande infectieziekte crisisstructuur bestaat uit een door het Centrum Infectieziekte-bestrijding (CIb) van het RIVM aangestuurd *Outbreak Management Team* (OMT) en een Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO). Die structuur is opgezet om te bevorderen dat bij de bestrijding van uitbraken deskundigen op basis van hun (bestaande) kennis praktische maatregelen kunnen aanreiken aan bestuurders. Adviezen van OMT's komen tot stand door inbreng van – wisselende – OMT-leden, door het CIb uitgenodigd op basis van hun kennis en kunde, en soms als vertegenwoordiger van een relevante beroepsgroep. Ook wordt gebruik gemaakt van ter zake kundige CIb/RIVM-medewerkers, adviezen van andere instellingen zoals het ECDC en diverse wetenschappelijke bronnen. Een brede inventarisatie, weging en integratie van de nieuwste wetenschappelijke kennis is geen onderdeel van deze structuur.

Enkele individuele leden van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) hebben recent het initiatief genomen om vanuit dat gremium een wetenschappelijke advies structuur voor COVID-19 op te zetten maar de KNAW zag hier geen rol voor zichzelf weggelegd. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland (de Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina), Frankrijk (Cellule de Crise Coronavirus van de Académie de Sciences) en het Verenigd Koninkrijk (*Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE)) heeft in Nederland geen enkele organisatie dit mandaat. Pogingen om nog tijdens de huidige pandemie *bottom-up* een vorm van brede wetenschappelijke advisering te organiseren, gesteund door vele wetenschappers met aanzien (zie PandemicScience.org), blijven tot nu toe steken door gebrek aan financiering en/of een duidelijke thuisbasis.

De in Nederland bestaande beleidsadviserende raden op het gebied van de Volksgezondheid zijn niet toegesneden op snelle wetenschappelijke adviezen tijdens een crisis. Deze leemte wordt op diverse manieren autonoom opgevuld bijvoorbeeld door individuele wetenschappers die in de media opvattingen ventileren, soms tegenstrijdig en niet altijd gevalideerd. Die initiatieven dragen bij aan de verwarring en hebben het vertrouwen in de wetenschap bij politiek en samenleving niet vergroot.

De uitdaging: wetenschappelijk crisisadvies organiseren en inbedden

Voor de toekomstige maar ook als pilot voor de huidige crisis, is de uitdaging: hoe kan de wetenschap organisatorisch worden ingebed in het Nederlandse crisismanagement?

Te denken valt aan verschillende modellen, eventueel gecombineerd, alle gebaseerd op een aantal principes: multidisciplinariteit, actualiteit, ongebondenheid, en openbaarheid.

1. Een 'klassiek' Nederlands adviesmodel waarbij, op verzoek van de overheid en in reactie op een specifieke vraag, een bestaande adviesraad (evt samen met andere adviesraden) een groep deskundigen selecteert, uitnodigt en ondersteunt met kundige secretarissen die waar nodig ad hoc worden ingehuurd. Vanwege de combinatie van snelheid én grondigheid zal het aantal deskundigen in dit model beperkt zijn. Lopende adviestrajecten kunnen uitgesteld worden ten gunste van crisisadvisering. Een alternatief is een aparte tijdelijk op te schalen nieuwe advies organisatie bij een crisis, bezwaar daarvan is dat zo'n advies organisatie alleen in crisistijd wordt ingeschakeld met alle aanloop problemen vandien.

2. Een flexibel, open model waarbij een groter forum van deskundigen, breed samengesteld uit diverse disciplines en afhankelijk van het onderwerp optredend in wisselende samenstellingen, via online tools snel ad-hoc consensus-adviezen formuleert over verschillende vragen. Deskundigen worden toegelaten op basis van hun wetenschappelijke *track record*. Een breed samengesteld forum kan tunnelvisie voorkomen en draagvlak verbreden maar het vergt goede begeleiding en consensus kan in de praktijk moeilijk te vinden zijn. Vraag is ook welke organisatie financieel en organisatorisch zo'n model kan organiseren en ondersteunen, en de kwaliteit van de output kan garanderen. Dit model zou ook gebruikt kunnen worden voor publicaties in de vorm van reviews over specifieke onderwerpen door specifiek uit te nodigen deskundigen. Voordeel van te publiceren reviews is grondigheid, nadeel dat het te lang gaat duren.

De huidige insteek is gebaseerd op een infectieziekte pandemie maar dit model is mogelijk ook goed toepasbaar bij andere onverwachte crisissen. Welk model ook gekozen wordt, belangrijk is dat de adviezen openbaar zijn. Ook moet helder worden afgesproken aan wie advies uitgebracht om concurrentie (bv met het OMT) te vermijden. Om te 'oefenen' zou nu een pilot kunnen worden opgezet om voor de toekomst beter voorbereid te zijn.

Met dank aan Peter Vernij voor commentaar.

ALI RABARISON & RIENK JANSSENS

Werkconferentie Crisisparaatheid, reflecties vanuit VNG

Aanleiding voor de werkconferentie is een reflectie op de rol van onafhankelijke (wetenschappelijke) adviesraden ten aanzien van de advisering in crisissituaties.
De coronapandemie vormt de aanleiding, maar de behoefte is vooral een perspectief te schetsen met oog op toekomstige crises. In dit paper volgt een aantal algemene reflecties op de huidige crisis en de rol daarbij van kennis en advies. Ook bevat het een schetsmatig antwoord op de vragen in de voorbereidende notitie.

Kansen voor kennis

Het vertrekpunt in de voorbereidende notitie van de WRR is dat overheden normaal gesproken beslissingen nemen op basis van gevalideerde kennis, maar dat die kennis in (acute) crisis ontbreekt. Je zou echter ook het tegenovergestelde kunnen beweren: vaak komen beslissingen van overheden voort uit politieke overwegingen, terwijl een kenmerk van deze coronacrisis nu juist is dat de overheid zich expliciet (weliswaar beseffend dat het nog onvolledig is) achter wetenschappelijke analyses, feiten en adviezen schaart. De crisis illustreert zo eerder de terugkeer naar feiten en wetenschappelijk gefundeerd beleid dan een zich afkeren ervan. Nooit eerder waren deskundigen zo zichtbaar aanwezig in de fase voorafgaand aan de besluitvorming.

Noodzaak van gevarieerde kennis

Cruciaal is vanuit welke deskundige invalshoek de feiten, cijfers en dus adviezen worden gegeven. Dat is bij de coronacrisis tot nu toe vooral gebeurd vanuit het deskundig perspectief van volksgezondheid en de houdbaarheid en beheersbaarheid van zorgcapaciteit. De advisering vanuit economisch, sociaal of mentaal perspectief hebben van begin af aan een secondaire rol gespeeld, in de advisering alsook in de uiteindelijke besluitvorming (in elk geval is het veel minder zichtbaar geweest). Gevarieerde kennis en advies is evenwel noodzakelijk om de juiste afweging tussen verschillende perspectieven en dus beleidskeuzes te kunnen maken. Een – op zich legitieme – keuze voor het dempen van de crisis in specifiek de volksgezondheid kan alleen als ook andere perspectieven van de crisis zijn meegewogen. Dat kan vereist de aanwezigheid van gevarieerde deskundigen.

Kennis- en advieskeuzes komen voort uit risicoafwegingen

Achter de kennis- en advieskeuzes schuilt ten diepste de vraag hoe we als politiek en samenleving omgaan met risico's. Een historisch perspectief kan daarbij helpen. Historisch gezien is dit niet de eerste pandemie. Alleen al vanaf midden 19e eeuw had Nederland te maken met diverse cholera-epidemieën (1830-1865), een pokkenepidemie (bijvoorbeeld 1871) en de Spaanse griep (1918). Van de laatste is

bekend dat op basis van advies van de toenmalige centrale gezondheidsraad mensen mondmaskers droegen, kermissen werden verboden en scholen (tijdelijk) dicht gingen. Tegelijk was er geen avondklok en bleven horeca, kerken en voetbalwedstrijden open voor publiek. De samenleving echt op slot doen, was er niet bij. Dat dat nu wel gebeurt, komt mede omdat we risico's meer dan voorheen willen uitsluiten. We leven meer dan ooit in een risicosamenleving (vgl. Ulrich Beck 1986).

Risicoafwegingen houden verband met mensbeelden

Die risicoafwegingen staan niet op zichzelf. Immers, op welke risico's richt je je en vanuit welk vertrekpunt doe je dat? Verhelderend kan zijn na te gaan hoe de afwegingen (en de keuzes die daaruit volgen) zich verhouden tot verschillende filosofische vertrekpunten en mensbeelden. Is bijvoorbeeld het uitgangspunt het utilistisch perspectief van zoveel mogelijk nut voor zoveel mogelijk mensen (vgl. Jeremy Bentham, David Hume, Johan Stuart Mill)? Of is dat de absolute waarde van de enkeling (vgl.

Immanuel Kant met zijn ethisch categorisch imperatief: doe op samenlevingsniveau precies wat je voor jezelf ook zou doen). Veel kritiek op het coronabeleid was dat het ten diepste Kantiaans was: elke dode is er een te veel en moeten we zien te voorkomen. Vandaar de focus op besmettingen, sterfgevallen en IC-capaciteit. Deze overweging zou volgens critici ten koste gaan van wat (op de lange termijn) voor de samenleving als geheel meer nut kan opleveren (utilisme). Ook andere filosofische uitgangspunten spelen mee bij de vraag hoe om te gaan met een (pandemie)crisis. Een klassiek onderscheid is bijvoorbeeld of je uitgaat van het goede van de mens (vgl. John Locke) óf het onbeheersbare en competitieve van de mens (Tomas Hobbes). In het eerste geval zal dat eerder leiden tot de keuze voor een *intelligente* ***lockdown*** met eigen verantwoordelijkheid van inwoners om zich aan de maatregelen te houden, in het tweede tot een overheid die als een 'Leviathan' de mensen strikt in toom houdt.

Zicht op waarden als voorwaarden voor feitenkennis

Feiten zijn dus niet alles, politieke keuzes komen mede voort uit waarden die bepalen welke feiten je belangrijk vindt. Dit is onder andere verkend in het inzicht gevende eindejaarsessay Coronamoe(d) van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Het essay is een pleidooi voor reflectie en het betrekken van bredere overwegingen dan alleen puur cijfermatige aantal besmettingen en beschikbare zorgcapaciteit: Hoe kan je bouwen aan gedragen besluiten, zonder besluiteloos te worden? Hoe betrek je waarden als vrijheid, bestaanszekerheid, veiligheid en duurzaamheid? Is lokaal en regionaal maatwerk mogelijk, als je weet dat lokale keuzes ook elders effect hebben en maatwerk misschien ook excuus is om je niet aan de regels te houden? Helpt het om je onzekerheden te erkennen en hoe kun je daarbinnen je wendbaarheid vergroten?

Crisisparaatheid vraagt wendbaarheid van kennis- en adviesinfrastructuur

Adviesraden zijn bij uitstek geschikt om deze verschillende perspectieven, kennis en assumpties bloot te leggen. Vanuit hun beschikbare kennis en langlopende adviestrajecten vergt dat wendbaarheid om snel advies te geven. Dat kan via briefadviezen of papers, maar evenzo belangrijk is het continue gesprek. Niet alleen adviesraden en planbureaus echter, ook het bredere netwerk van universiteiten en hogescholen moeten deel uitmaken van de kennis- en adviesstructuur van de overheid. Waar de eerste gremia vanwege de wettelijke basis tot op heden redelijk zijn aangehaakt, wordt het tweede potentieel pas sinds kort goed onderkend. Het loont nu structureel te investeren in het wetenschappelijk

netwerk, om zo de verschillende perspectieven en (tegen)stemmen te betrekken in (toekomstige) besluitvorming rondom crises. Een acute crisisstructuur met allerlei crisisprotocollen dient gevoed te worden vanuit een afzonderlijke structuur die met middellange en lange termijn scenario's en perspectieven bezig is.

Wendbaarheid vraagt om meer regionale en lokale oriëntatie

Dit vraagt ook op ander vlak een oriëntatieverandering van de kennis- en adviesstructuur. Tot op heden is deze vooral gericht geweest op de landelijke overheid. Deels zal dat nodig blijven, zeker bij landelijke of internationale crises. Voorwaarde is wel dat de verschillende regionale en lokale schaalniveaus en perspectieven in dit landelijk advies zijn verdisconteerd. Ook zal directe advisering voor andere schaalniveaus dan de landelijke nodig moet zijn, al was het alleen vanwege de gedecentraliseerde werkelijkheid. Naar gemeenten overgehevelde taken, verantwoordelijkheden en dus afwegingen vragen om gedecentraliseerde kennis en beschikbaar budget, soms zelfs met kennis op 4-cijferige postcode.

Om goede afspraken hierover te kunnen maken (een expliciete vraag in de voorbereidende notitie) is het nodig de kennis- en adviesagenda vanuit maatschappelijke opgaven op te gaan bouwen. Daarbij helpt het uit te gaan van de één-overheid-gedachte, met ieder schaalniveau zijn eigen taken, verantwoordelijkheden en kennisbehoeften (kennis- en data-gedreven netwerkend samenwerken). De VNG voert momenteel gesprekken met adviesraden voor deze oriëntatieverandering.

Die schaalgedifferentieerde oriëntatie was bij de corona-aanpak onvoldoende aanwezig

Kijken we specifiek terug naar de aanpak van de coronacrisis dan is het opmerkelijk dat die vrijwel volledig op nationaal niveau heeft plaatsgevonden. Een Europese aanpak is in feite afwezig (geweest) – hooguit bij de verdeling van vaccins – en ook toen er sprake was van Grip 4 kwamen de maatregelen voornamelijk vanuit het Rijk en niet vanuit de veiligheidsregio. De neerslag van nationale afwegingen en het betrekken van het lokale perspectief zijn echter essentieel. Gemeenten worden immers bij de handhaving en uitvoering van landelijke maatregelen direct geconfronteerd met de individuele belangen van burgers en bedrijven. Alles wat op de andere niveaus niet goed is geregeld of georganiseerd, slaat lokaal neer. Dat werkt ook de andere kant op: zo is de signaleringsfunctie vanuit gemeenten essentieel voor draagvlak en uitvoerbaarheid van landelijk beleid. Een aantal spanningen was in de corona-aanpak zichtbaar, bijvoorbeeld die tussen veiligheidsregio enerzijds en burgemeesters of wethouders die over de GGD gaan anderzijds. Ook leidden onduidelijkheden tussen ministeries of tussen Rijk en regio tot lokale dilemma's of handhavingsproblemen. Dit maakt het extra noodzakelijk om naast de lopende crisisaanpak na te denken over een goed werkend mechanisme voor langere termijn.

Een adaptieve strategie veronderstelt nadenken over de kennis van morgen

Idealiter hebben overheden voldoende draagvlak nodig voor hun crisismaatregelen, zowel bij bevolking als in het parlement. Soms is dat in een crisis niet mogelijk (vgl. het redden van ABN AMRO destijds). Dit vergroot de noodzaak van betrouwbare kennis alsook een adaptieve strategie. Hiervoor is een bij voorbaat aanwezig netwerk van gevarieerde wetenschappers en adviseurs nodig. Nodig zijn (en de VNG werkt daaraan) regionale kennisknooppunten zodat informatie, data en toegang tot kennis op alle schaalniveaus continu beschikbaar is voor lokale en regionale beleidsontwikkeling. Specifiek voor de coronacrisis is aansluitend op de werkgroep Halsema de commissie Depla ingesteld, waarin lokale bestuurders én wetenschappers zich buigen over de sociale impact van (de) corona(aanpak). De commissie onderzoekt onder meer vanuit een drietal scenario's waarop het virus zich kan ontwikkelen,

de implicaties daarvan voor thema's als maatschappelijke onrust, kansengelijkheid en eigenaarschap. Ook is er een 'dashboard corona sociaal' opgesteld om de impact op participatie, welbevinden, schooluitval, werkloosheid, etc. systematisch te volgen. Sowieso is het wenselijk om aanpak en ervaringen met corona te onderzoeken: Wat betekent bijvoorbeeld het thuiswerken en de toegenomen ICT gebruik? Welke positieve effecten zijn zichtbaar ten aanzien van sociale veerkracht en toename van onderling hulpbetoon? Wat leren we van de doorbraken en korte lijnen die nu opeen wel mogelijk bleken?
Een goede adaptieve strategie ten behoeve van crises veronderstelt overigens het besef dat veel in de toekomst nog onduidelijk is. Bij crises zitten we idealiter in het kwadrant rechtsboven van het schema van Donald Rumsfeld, terwijl veel dagelijks beleid misschien wel gebaseerd is op dingen waarvan we niet eens weten dat we ze weten (linkeronderhoek).

Burgerperspectieven zijn essentieel voor een goed advies

Goed advies betrekt verschillende invalshoeken en laat zich voeden vanuit zoveel mogelijk relevante gremia. Perspectieven van inwoners zijn daarbij zeker belangrijk. Er zal wel tegenwicht moeten komen tegen alle kwantitatieve peilingen, omdat de beweegredenen van iemands antwoord vaak niet duidelijk zijn en misschien wel uit de zelfde overwegingen voortkomen als bij iemand die een tegenovergesteld

antwoord heeft gegeven. Het betrekken van de stem en het perspectief van inwoners betekent overigens niet dat de meeste stemmen tellen bij wat er uiteindelijk aan overheden wordt geadviseerd. Dat blijft de verantwoordelijkheid van het adviesorgaan zelf.

HEDWIG TE MOLDER

De waardenschaamte voorbij: communiceren in tijden van chronische crisis

Wetenschappelijke feiten worden tegenwoordig om de haverklap betwist, vooral wanneer zij deel uitmaken van een maatschappelijk probleem met directe gevolgen voor het dagelijkse leven van burgers. Voordat de COVID-19 crisis haar intrede deed, was de relatie tussen overheid, wetenschap en burgers al danig getroebleerd. Denk aan de ontwrichtende invloed van klimaatsceptici, de stikstofcrisis met haar opstandige boeren en de opkomst van mediavaardige antivaxers. Hoe verschillend bijvoorbeeld antivaxers en aanhangers van Viruswaarheid op het eerste gezicht ook zijn, in coronaprotesten staan ze regelmatig broederlijk naast elkaar. Dat duidt erop dat deze groepen ook iets met elkaar delen, en het is belangrijk om te begrijpen wat precies. Mijn hypothese is dat de tanende betrouwbaarheid van overheid, publieke kennisinstellingen en adviesraden, zowel ervaren als werkelijk, hierin een cruciale rol speelt.

Wetenschappelijke expertise wordt, vanzelfsprekend, door al deze actoren aangehaald en ingezet om maatschappelijke problemen te duiden en te bezweren. Maar in plaats van dat zij wordt onderschat, zoals men vaak hoort beweren, wordt haar rol bij het oplossen van deze problemen eerder *overschat*. Het mis- of zelfs ontkennen van de moraliteiten die bij dit soort maatschappelijke problemen voor de betrokkenen op het spel staan, is een belangrijke oorzaak voor het uit de hand lopen ervan. Moraliteiten definieer ik hier als noties van het 'goede leven', inclusief veelal onbewuste opvattingen over wat 'goede relaties' zijn, bijvoorbeeld die tussen overheid en burger.

De chronische crisis die ik voorzie, is niet per se een chronische pandemie, maar een situatie waarin de verschillende vormen van ongenoegen al dan niet bewust samenballen als gevolg van een of meer crises, en zo de samenleving in een houdgreep kunnen krijgen. De vraag is hoe de overheid op duurzame wijze haar betrouwbaarheid kan vergroten, en welke rol communicatie hierin zou kunnen spelen.

De overschatting van feiten en informatie

In tijden van crisis zijn overheden geneigd te tamboereren op technisch-wetenschappelijke expertise zonder eerst hun betrokkenheid met burgers duidelijk te maken. In een ver verleden zei de Amerikaanse president Theodore Roosevelt hierover: *"People don't care how much you know until they know how much you care"*. '*Care*' moet hier niet worden verward met eenzijdige en opgelegde zorg: het gaat om het vermogen tot in- en medeleven. Betrokkenheid, in alle oprechtheid, is een voorwaarde om experts serieus te kunnen nemen en hun expertise te waarderen. Het (aan)tonen van betrokkenheid, en daarmee het opbouwen van een betrouwbare relatie, is echter geen sinecure. Twee elementen zijn hier van belang: (1) Als overheid laat je zien dat je weet en erkent dat er belangrijke zaken, lees: waarden,

voor betrokkenen op het spel staan, en welke. (2) Jouw optreden maakt duidelijk dat je voortdurend reflecteert op eigen handelen, en welke gevolgen dat heeft voor jouw beleid. In een onderzoek dat ik met collega's uitvoerde naar publieke reacties op de persconferenties van het kabinet in de eerste, zogenoemde intelligente *lockdown* (Prettner, te Molder, Hajer & Vliegenthart, 2021), bleek dat er een aantal terugkerende moraliteiten op het spel stonden voor burgers. Niet zozeer de maatregelen op zich werden gehekeld, geschraagd door al dan niet omstreden wetenschappelijk bewijs, maar de zelfgenoegzaamheid van overheid en politiek, de (veronderstelde) eis om *blind* te moeten vertrouwen op experts en beleidsmakers, en de inconsistentie van overheidsbeleid, in het licht van het *rechtstreekse* verband tussen bewijs en beleid dat was beloofd.

De waardenschaamte voorbij

In een sterk verwetenschappelijkte maatschappij als de onze is het (h)erkennen van waarden die op het spel staan, niet vanzelfsprekend. De redenen hiervoor zijn tweeërlei van aard. Allereerst is het type waarden waar ik op doel zelden expliciet aanwezig in het publieke discours. Ze zijn verstrengeld met het accepteren en verwerpen van feiten, en op die feiten gestoelde maatregelen, en als zodanig lastig herkenbaar. Ouders die vaccinaties voor hun kinderen weigeren of er sterk over twijfelen, verwijzen veelal niet direct naar noties van 'goed ouderschap' ('een goede ouder vertrouwt niet blind op overheid en wetenschap maar zoekt zelf uit wat het beste voor zijn of haar kind is'), maar naar de omstreden wetenschappelijke feiten. Bovendien, als een moraliteit van een tweede orde, mijdt onze samenleving meer in het algemeen het praten over assumpties ten aanzien van 'goed leven', een 'goede overheid' of 'goed burgerschap'. Er is sprake van wat ik eerder 'waardenschaamte' heb genoemd. Dit is zichtbaar tot op het politieke niveau, toch het kerndomein van waarden, waar politici liever lijken te verwijzen naar de ondubbelzinnigheid van de wetenschappelijke feiten dan – openlijk – naar de idealen die we zouden moeten nastreven. In het vaccinatiebeleid is de verborgen verstrengeling van waarden en feiten duidelijk zichtbaar: het wordt vooral of uitsluitend onderbouwd aan de hand van wetenschappelijke bewijzen voor de effecten van vaccinatie. En ook al klopt het bewijs en is het belangrijk dat we dit kennen, de feiten zullen niet landen voordat de connectie is gemaakt met 'dat wat mensen belangrijk vinden', ofwel: hun waarden. Deze waarden zijn altijd aanwezig maar veelal verborgen, en niet alleen aan de kant van burgers maar ook bij overheden en experts. Het vaccinatiebeleid is gestoeld op sterk individualistische idealen – doe vooral, op basis van zelf en grondig gecheckte informatie, wat het beste voor *jouw* kind en individuele vrijheid is – maar bedekt deze waarden onder een deken van wetenschappelijkheid en voorkomt daarmee het gesprek erover. Wanneer burgers het vaccinatiebeleid ter discussie stellen, doen ze vervolgens wel een beroep op deze waarden, waarmee het individualistische ideaal als een boemerang terugkeert naar de publieke arena. Het fungeert dan niet meer als een oplossing voor het maatschappelijke probleem maar eerder als barrière voor die oplossing.

Van debat naar dialoog

De grens tussen wetenschap en waarden is diffuus maar dit ontslaat ons niet van de verantwoordelijkheid om haar bespreekbaar te maken. Het is goed ons te realiseren dat er over deze grens op allerlei manieren, door allerlei actoren, en op allerlei momenten, onderhandeld wordt. De onderhandeling varieert van het bepalen van de status van de algehele wetenschappelijke bewijsvoering ten aanzien van een specifiek thema ('tegenstrijdig' of 'onvoldoende' in het geval van de mondkapjes; 'helder' of 'onvoldoende' in het geval van verspreiding van COVID-19 in vliegtuigen), tot aan het stellen dat we met 50% van de kennis, 100% van de besluiten moeten nemen. Te kwantificeren, materiële

aspecten worden in de praktijk geprioriteerd en zwaarder gewogen dan non-discrete maatschappelijke gevolgen. Transparantie op dit vlak, inclusief de worsteling met de afbakening van feiten en waarden, gecombineerd met een vroegtijdige, zichtbare aandacht voor de zogenoemde '*soft impacts*' van beleid die weer geworteld zijn in verborgen waarden, zijn essentiële pilaren voor een betrouwbaar overheidsbeleid, en een betrouwbare rol van adviesraden en kennisinstellingen in deze. Burgers moeten actief in dit proces kunnen participeren maar we moeten ervoor waken om hen met deze participatie te chanteren (een actieve bijdrage is verplicht, anders verspeel je je recht op inspraak). Of zoals Remco Campert[1] zei: "Zelf ben ik op straat aangesproken door iemand die me vroeg of ik een burger was. Om van hem af te zijn heb ik het maar ontkend." De gewenste participatiemogelijkheden zijn duurzaam maar ook flexibel en divers van vorm. Naast stakeholderparticipatie en burger(be)raden, moeten we hierbij vooral denken aan het vergroten van het lerend vermogen van de overheid zelf, zodat zij gezwind de dialoog kan aangaan met wisselende coalities van burgers, op momenten die niet of nauwelijks te anticiperen zijn.

De omslag van debat, dat winnaars en verliezers creëert aan de hand van het uitwisselen (en vooronderstellen) van standpunten, naar dialoog, die verborgen aannames en assumpties (waarden!) naar de oppervlakte brengt om ze bespreekbaar te maken, is hierbij essentieel. En laten we vooral moed houden. Ik heb in mijn werk regelmatig versteld gestaan van de mogelijkheden die dialoog biedt in volstrekt vastgelopen situaties, die traditioneel met repeterend debat en 'Laat het me nog één keer uitleggen', worden afgedaan.

LITERATUUR

1 Garfinkel, H. (1967) *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

2 Jasanoff, S., & Simmett, H.R. (2017) No funeral bells: Public reason in a 'post-truth' age. *Social Studies of Science, 47(5)*, 751–770.

3 Prettner, R., te Molder, H., Hajer, M. & Vliegenthart, R. (onder revisie) Expertise in Times of COVID-19: An analysis of the dramaturgy of the science-policy interface of the Dutch 'Intelligent Lockdown'. *Frontiers in Communication*.

4 Reich, J. (2016) *Calling the Shots. Why parents reject vaccines*. New York: NYU Press.

5 Stivers, T., Mondada, L., & Steensig, J. (Eds.) (2011) *The morality of knowledge in conversation*. Cambridge: Cambridge University Press.

6 Swierstra, T. & te Molder, H. (2012) Risk and soft impacts, in S. Roeser, R. Hillerbrand, M. Peterson & P. Sandin (Eds.) *Handbook of risk theory* (pp.1050-1066). Dordrecht: Springer.

7 Te Molder, H. (2014) *The Hidden Moralities of Science and Technology*. Inaugural Lecture Wageningen University, 28 August 2014.

8 Versteeg, W. & te Molder, H. & Sneijder, P. (2018) 'Listen to your Body': Participants' alternative to science in online health discussions. *Health, 22* (5), 432-450

9 Van Burgsteden, L. & te Molder, H. (in druk) Withholding consent: How citizens resist expert responses by positioning themselves as 'the ones to be convinced'. *Pragmatics and Society*.

10 Van Burgsteden, L., te Molder, H. & Raymond, G. (in voorbereiding) The turn-by-turn unfolding of "dialogue": Examining participants' orientations to moments of transformative engagement.

1 De Volkskrant, CAMU, 18-02-2002

HAYKE VELDMAN

Acute noodsituaties zijn divers van aard. Ze kunnen variëren van terroristische aanslagen, tot klimatologische rampen. De COVID-crisis is een crisis van ongekende omvang. COVID-19 heeft ons land lange tijd stilgelegd en nog steeds in de greep.
De jarenlange impact die deze crisissituatie zal hebben is op dit moment nog moeilijk voor te stellen.

De impact is breed met vele ziektegevallen en overlijdens, enorme druk op de zorgcapaciteit en naar verwachting substantiële negatieve gezondheidseffecten als gevolg van uitgestelde zorg en/of zorg mijdend gedrag. Daarnaast is er de maatschappelijke schade en heeft onze economie het zwaar te verduren. En alhoewel de crisis inmiddels als chronisch voelt is deze mijns inziens voortdurend acuut als gevolg van de steeds veranderende omstandigheden een noodzakelijke aanpassingen (1e golf, 2e golf, 3e golf).

Bij aanvang van de crisis kon in verschillende media gelezen en via verscheidene platforms gehoord worden dat Nederland 'overvallen' was door het virus en de impact en ernst ervan 'onderschat' zou hebben. Deze constateringen lijken voort te komen uit de vrij late activatie van de nationale crisisstructuur en uit het ontbreken van kennis bij deze nieuwe acute crisis. Bij de aanpak van crises zijn naast de nationale crisisstructuur in toenemende mate meerdere veiligheidsregio's betrokken. Ook worden andere partners in wisselende samenstellingen en rollen betrokken. In Nederland leidde dit in de acute fase van de crisis evenwel tot veel onduidelijkheid over welk orgaan welke bevoegdheid en rol had in de bestrijding van het coronavirus, wat leidde tot ogenschijnlijk labyrintische preventieve en voorbereidende maatregelen die op wisselende manieren werden gecommuniceerd. Met de COVID-crisis hebben we in de praktijk kunnen zien hoe belangrijk een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in de acute fase is, met daarbij een heldere, eenduidige crisiscommunicatie én onmiddellijke centrale aansturing op landelijk niveau. Wetenschappelijke adviesraden zouden deze elementen kunnen ondersteunen en versterken.

Door de Tweede Kamer zijn deze constateringen vanaf het begin veelvuldig aangekaart tijdens de debatten over de ontwikkelingen rondom het coronavirus. De genoemde constateringen leiden tot de volgende aanbevelingen omtrent crisisparaatheid in de acute crisisfase en de rol van wetenschappelijke adviesorganen:

1. Centrale aansturing

Op papier is deze centrale aansturing aanwezig. Met het aanmerken van 2019-nCoV als infectieziekte behorende tot categorie A in de Wet Publieke Gezondheid is de minister van volksgezondheid verantwoordelijk geworden voor het leiden van de bestrijding van deze infectieziekte. In de praktijk zagen we die directieve aansturing slechts langzaam van de grond komen en blijft de vraag hoe deze in de praktijk functioneert. In de aankoop van coronatesten, persoonlijke beschermingsmiddelen en

spreiding van patiënten-toestroom lijkt er te lang te zijn geleund op de bestaande structuren. Met de komst van een Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit, Landelijk Consortium Hulpmiddelen en Landelijk Coördinatiecentrum patiënten Spreiding werden veel van de grote knelpunten opgelost. Nederland wordt bestuurlijk gekenmerkt door de decentrale structuur. Dit zit een goede en snelle crisisaanpak in de weg. Het vraagt in ieder geval erg veel afstemmingsoverleg, daar waar je bij centrale sturing mag verwachten dat de aanwijzingsbevoegdheid groter is.

Rol (wetenschappelijke) adviesraden:

- Er is en blijft veel discussie over de rol en positie van de verschillende soorten adviesraden en (uitvoering-)organisaties. Deels ontstaat dat m.i. door onduidelijkheid over rol en taak, deels door onbekendheid c.q. onzichtbaarheid van een adviesraad en deels door mogelijk grotere rol dan noodzakelijk. Er is veel gewezen op de eenzijdige samenstelling van het Outbreak Management Team (OMT). Mijn eerste beeld is dat niet zozeer het OMT anders moet, maar dat bijvoorbeeld het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg onvoldoende rol heeft en neemt en mogelijk breder van samenstelling moet. Het OMT richt zich op bestrijding infectieziekte. De bredere maatschappelijke afweging hoor in Kabinet plaats. Een verstrekte bredere rol van BAO kan voorzien in gewenste dilemma-afwegingen (infectieziektebestrijding versus maatschappelijke schade a.g.v. maatregelen). En door een te beperkte rol van BAO wordt de rol van Veiligheidsberaad groter dan nodig, met bijkomend effect van politisering van advies en aanpak.
- De nu in allerijl opgetuigde c.q. ingestelde landelijke aansturings-, coördinatie- en/of uitvoeringsorganen, zoals het Landelijk Coördinatiestructuur Testcapaciteit en Landelijk Consortium Hulpmiddelen, moeten een permanent (en in normale tijd slapend) bestaan krijgen.
- Bestaande wetenschappelijke adviesraden moeten nieuwe verbeterde scenario's opstellen voor toekomstige potentiele crises en voorbeelden met uitwerking van mogelijk onmiddellijk in te stellen centrale aansturings-, coördinatie- en/of uitvoeringsorganen.

2. Communicatie

Om tijdens een landelijke crisis hoogwaardige crisiscommunicatie te organiseren is het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) ontwikkeld. Het NKC fungeert als knooppunt van informatie vanuit de rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting. Het kan worden opgeschaald bij incidenten waarbij het gezag (nog) decentraal ligt maar die mogelijk uitstraling op nationaal niveau hebben en/of meerdere departementen raken. De crisiscommunicatie zou op centraal, en decentraal niveau met elkaar moeten congrueren, met inachtneming lokale contextuele nuances. In de coronacrisis zagen we in eerste instantie landelijke maatregelen gecommuniceerd worden, die weinig rekening hielden met lokale situaties, bijvoorbeeld mogelijke gevolgen voor grensregio's bij sluiting van de horeca en winkels.

Kenmerk van welhaast elke crisis is dat de communicatie beter kan. De COVID-19-crisis is hier geen uitzondering op. Naast studie naar effectiviteit van uitgedragen boodschappen (is de why voldoende gecommuniceerd?) moet ook de vraag gesteld worden welke spelers er allemaal op het veld rondlopen en welk effect dat heeft. Mijn huidige beeld is dat (nog los van elk individu die in een praatprogramma kan gaan zitten) er te veel spelers zijn mét een verantwoordelijkheid die ook nog hun communicatie-moment hebben of nemen.

3. Rol (wetenschappelijke) adviesraden

- Evaluatie van de crisiscommunicatie tijdens de coronacrisis met advisering over verbeterpunten.
- Een vergelijkende studie naar crisiscommunicatie tijdens de coronacrisis in andere Europese landen met mogelijke aanbevelingen voor Nederland.
- Tijdens de acute fase van een (mondiale) crisis nauw contact onderhouden met crisiscommunicatie-teams op lokaal niveau in Nederland en in omringende Europese landen en tussentijdse nadere advisering omtrent crisiscommunicatie aandragen.

Zoals aan het begin gesteld zijn crises divers van aard. We hebben kunnen zien dat de huidige crisis de samenleving in al haar facetten raakt. Veronderstelt kan worden dat de COVID-crisis niet de eerste, maar ook niet de laatste gezondheidscrisis zal zijn, die maatschappelijk ontwrichtend is en waar we ons tegen moeten weren. Dit in ogenschouw nemende kunnen wetenschappelijke adviesraden, los van de huidige crisis en los van de ingezette maatregelen, Nederland voorbereiden op die diversiteit aan mogelijk toekomstige crises. Dit door onderzoek te doen naar bewezen effectieve maatregelen en hun maatschappelijke impact ongeacht de aard van de gezondheidscrisis. Zo kan de preparedness van Nederland mogelijk vergroot worden en de maatschappelijke en economische schade zoveel mogelijk worden voorkomen.[1]

1 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020) 'State of the Art. Crisisbeheersing Fase 2'. Geraadpleegd op www.researchgate.net/publication/348836495_WODC_-_State_of_the_Art_Crisisbeheersing_Fase_2

Verwerven, waarderen en wegen

De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd

WRR
WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Gezondheidsraad

ROB
RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR