

STRATEGISCH CRISISMANAGEMENT: EEN REFLECTIE OP SUCCES EN FALEN

“Ik zeg tegen mensen, tegen ons allemaal: we gaan door één van de zwaarste periodes in onze geschiedenis, buiten oorlogstijd. We hebben natuurlijk ook een aantal grote oorlogen meegemaakt als land, zeker de Tweede Wereldoorlog, maar buiten oorlogstijd is dit één van de heftigste crises waar wij met z'n allen doorheen gaan”.¹ – Mark Rutte

“Als u wilt dat bij een virus zoals corona, waarvan we op basis van wat ik vaker heb gezegd, 50 procent – en eigenlijk is het nog minder van de kennis die je hebt – alle besluiten moet nemen, dat je altijd heel precies op ieder moment exact weet wat je moet doen en dat daar vanaf de plank een plan is te trekken: nou respect voor degene die dat plan heeft. Wij hebben dat plan niet”.² – Mark Rutte

1. Van ‘griepje’ naar pandemie

Het ging achteraf gezien eigenlijk heel snel.

Ergens in december 2019 (misschien wel eerder)*, duikt het coronavirus op in China.³ Op 27 januari 2020 plaatst het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het coronavirus op de lijst van zogenoemde A-ziekten. Andere ziekten op de lijst zijn pokken, ebola en MERS (Middle East Respiratory Syndrome) – dodelijke ziekten die zich niet onder de bevolking mogen verspreiden. Plaatsing op de A-lijst maakt het mogelijk allerlei maatregelen af te kondigen, zoals gedwongen onderzoek, opname of isolatie van besmette personen, en het opleggen van een verbod op beroepsuitoefening.

China is dan al in *lockdown*.⁴ De Chinese reactie wordt in Nederland met gefronste wenkbrauwen gevolgd. Is dat echt nodig? Voor een griepje? Bijna niemand in Nederland schat in januari de kans op een corona-uitbraak heel hoog in. De meeste journalisten, experts en politici tonen weinig interesse. Het leven gaat door.

Een maand later, op donderdag 27 februari, maakt minister Bruins (Medische Zorg en Sport, VWS) tijdens een live-uitzending van het NOS-programma *Het Coronavirus: feiten en fabels* bekend dat de eerste COVID-19 besmetting in Nederland een feit is.⁵ De volgende ochtend, vrijdag 28 februari, bevestigt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een tweede COVID-19 patiënt.⁶ Op vrijdag 6 maart wordt bekend dat een 86-jarige man uit de Hoeksche Waard aan het coronavirus is overleden.

Maandagavond 9 maart is de sfeer nog wat lacherig tijdens de persconferentie van premier Mark Rutte en Jaap van Dissel, de directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb). We mogen geen handen meer schudden, zo legt het duo uit (om het vervolgens toch te doen). De volgende dag gaan de maatregelen in Noord-Brabant – op dat moment de brandhaard in Nederland – een stap verder: Brabanders wordt gevraagd zoveel mogelijk thuis te blijven.⁷ Op donderdag 12 maart roept het kabinet alle Nederlanders op zoveel mogelijk thuis te werken. Op zondag 15 maart begint wat we

nu de ‘intelligente lockdown’ noemen: horeca en sportclubs moeten sluiten; mensen moeten anderhalve meter afstand van elkaar houden; evenementen worden afgelast.

Het gewone leven in Nederland ligt ineens stil. Mensen mogen nog wel naar buiten en veel winkels zijn open. Maar de winkelstraten blijven leeg, terwijl de intensive-careafdelingen vollopen. Het dodental loopt dan snel op, ogenschijnlijk via een mathematische formule.⁸

Sterfgevallen COVID-19 (per dag) in Nederland ⁹	
8 maart 2020	2 sterfgevallen
15 maart 2020	14 sterfgevallen
22 maart 2020	61 sterfgevallen
29 maart 2020	123 sterfgevallen
31 maart 2020	175 sterfgevallen (hoogste aantal)
5 april 2020	162 sterfgevallen
5 mei 2020	35 sterfgevallen
5 juni 2020	9 sterfgevallen ¹⁰

De intelligente lockdown blijkt te werken. Met vereende krachten wordt de coronacrisis onder controle gebracht. De IC’s lopen langzaam, aanvankelijk heel langzaam, leeg. Op 6 mei presenteren premier Rutte en minister De Jonge (VWS) een ‘routekaart’ voor de versoepeling van de afgekondigde maatregelen. Deze aankondiging betekent feitelijk het einde van de crisis en het begin van een nieuwe fase: Nederland kan zich opmaken voor de anderhalvemetersamenleving.

2. De nationale crisis tegen het licht

In dit boek bestuderen we de nationale crisisrespons. Waarom kijken we naar Den Haag? In deze crisis spelen de premier en de minister van VWS

*Wanneer precies de eerste besmettingen in China plaatsvonden is onderwerp van internationaal onderzoek en debat.

een centrale rol. Zodra we met een A-ziekte te maken hebben, krijgt de minister van VWS meer bevoegdheden. Wanneer een crisis meerdere beleidssectoren en regio's raakt, wordt nationale coördinatie van de crisisbestrijding belangrijk. De Tilburgse burgemeester Theo Weterings, voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, legt het zo uit: "Het is de minister-president die aan de knoppen zit. Wij geven als voorzitters van de veiligheidsregio's slechts advies en voeren maatregelen uit".¹¹

De nationale crisisorganisatie wordt alleen voor hele grote crises ingezet.¹² De politieke besluitvorming heeft dan plaats in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).¹³ De MCCb wordt van informatie en ambtelijk advies voorzien door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). De ICCb bestaat uit hoge ambtenaren (DG/SG-niveau) van de betrokken departementen en wordt voorgezeten door Pieter-Jaap Aalbersberg, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Bij een infectieziekte wordt de nationale crisisorganisatie geadviseerd door het Outbreak Management Team (OMT). Het OMT wordt bijeengeroepen en voorgezeten door de directeur CIB, Jaap van Dissel.¹⁴

De nationale respons heeft – begrijpelijkerwijs – tot discussie geleid. Sommigen vonden het pakket van maatregelen zwaar overdreven. Waarom de economie om zeep helpen om "dikke 80-jarigen" te beschermen die ook nog eens hun hele leven hebben gerookt, zo informeerde Jort Kelder.¹⁵ Anderen vonden juist dat de maatregelen te laat werden ingezet of niet ver genoeg gingen. Volgens Geert Wilders (PVV) speelde premier Rutte "Russisch roulette" met de Nederlandse bevolking.¹⁶ "De ernst van de pandemie is op alle fronten onderschat," zo citeerde RTL Nieuws een "kopstuk van de regeringspartij".¹⁷

Het is natuurlijk goed dat de crisisrespons tegen het licht wordt gehouden. Het gaat hier immers om de grootste en langstdurende crisis die Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog heeft ondergaan. Duizenden landgenoten hebben deze crisis niet overleefd. De economische schade is ongekend. Dan willen we allemaal weten of de crisisrespons goed is verlopen, of het beter had gekund, en of het in de toekomst beter zal gaan.

Het is, zo vinden wij, dan wel belangrijk dat een dergelijke discussie op een eerlijke en geïnformeerde wijze verloopt. We moeten bijvoorbeeld rekening houden met de moeilijkheidsgraad van deze klus. COVID-19 was voor

bestuurders op alle niveaus een uitputtingsslag met meerdere 'pieken'; een *creeping crisis* die chronische stress veroorzaakte.¹⁸

Een andere heel vervelende eigenschap van crises is het ontbreken van accurate informatie. Dat geldt ook voor de coronacrisis. Mark Rutte merkte het al op: wij moeten 100% van de besluiten nemen met 50% van de informatie.¹⁹ Dat is, zo leert de crisisliteratuur, nog een heel optimistische inschatting. Politici moeten "varend op zicht" zwaarwegende besluiten nemen.²⁰ Ze moeten kiezen tussen oplossingen die veelbelovend lijken maar elkaar tegenspreken. In de literatuur wordt dan van tragische dilemma's gesproken. In gewoon Nederlands: je kunt het eigenlijk nooit helemaal goed doen.

En als zo'n keuze dan wordt gemaakt, is de vraag of die beslissing snel en effectief kan worden uitgevoerd. Je wilt testen, maar is dat ook mogelijk? Je wilt zieke mensen zo snel mogelijk in een ziekenhuisbed leggen, maar zijn die wel beschikbaar? Je wilt dat mensen thuis blijven, maar doen ze dat ook (als de eerste zonnige lentedagen aanbreken)? Krijg je het ook nog goed uitgelegd? Al met al een hele uitdaging als een leger van amateurvirologen en -economen zich op de sociale media roert.

Het is tijdens een crisisevaluatie verleidelijk naar het eindresultaat te kijken: een groot aantal doden – misschien wel hoger dan in andere landen – en een verlamde economie suggereren dat de ingezette respons een 'onvoldoende' verdient.

Toch is het beoordelen van een crisisrespons op de uitkomst van een crisis geen juiste of eerlijke benadering. Er zijn immers heel veel factoren die niets van doen hebben met de crisisrespons, maar wel de uitkomst mede bepalen (denk aan de kenmerken van het virus; capaciteit van de gezondheidszorg; algemene gezondheid van de bevolking; staat van de economie; sociale gewoonten). Dit betekent dat we rekening moeten houden met de specifieke kenmerken van de crisis en de context waarin een crisis zich ontvouwt.²¹

Het is belangrijk te benoemen wat fout ging of beter had gekund. Het is dan niet interessant of nuttig om te benoemen wie precies welke fouten heeft gemaakt en onder wiens verantwoordelijkheid dat is gebeurd. Het doel moet zijn lessen te leren zodat we beter zijn voorbereid op de volgende pandemie en de volgende grootschalige crisis, zo'n crisis die we ons nu nog niet eens kunnen voorstellen.²²

3. Verwachtingen

Wat hadden we in dit licht van onze crisisleiders mogen verwachten? Een antwoord op deze vraag veronderstelt een debat over de verwachtingen die wij als burgers mogen hebben ten aanzien van de crisisrespons. Zo'n debat wordt echter zelden gevoerd. We hebben geen normatief kader, geen gedeelde manier van denken of evalueren, met betrekking tot de rol van de overheid tijdens een crisis. Wat crisismanagement precies inhoudt of op moet opleveren, blijft in nevelen gehuld.

We zullen daarom onze eigen criteria moeten expliciteren: wat wij verwachten van de Nederlandse crisisrespons. Daar hoeft de lezer het natuurlijk niet mee eens te zijn, maar het helpt wel begrijpen hoe wij deze analyse ter hand hebben genomen. Onze analyse begint met een assumptie: iedereen deed zijn best en handelde op basis van de op dat moment beschikbare kennis. Met de wijsheid van achteraf kunnen we vaststellen dat bepaalde beslissingen slecht hebben uitgepakt. Maar dat zegt niets over de intenties en competenties van betrokkenen.

Wij formuleren de volgende algemene verwachting: burgers mogen een crisisrespons verwachten die effectief en legitiem is.

Effectief: de respons neemt de oorzaken van de crisis zoveel mogelijk weg en minimaliseert de gevolgen. De respons moet werken.

Legitiem: de respons wordt door burgers als redelijk, proportioneel en aanvaardbaar gezien.

Een respons kan effectief zijn, maar dat betekent nog niet dat het een breed gedragen respons is. Wanneer leiders keuzes maken die de levenskwaliteit van burgers op de korte én lange termijn beïnvloeden, is draagvlak onder diezelfde burgers onontbeerlijk. Dat betekent niet dat iedereen het met de respons eens moet zijn of dat moeilijke keuzes moeten worden vermeden. Politieke leiders moeten proberen dit maatschappelijk draagvlak te verwerven en te behouden.

Dit zijn nog steeds heel algemene verwachtingen. En deze verwachtingen laten zich moeilijk preciseren. Bedenk bijvoorbeeld hoe we over effectiviteit en legitimiteit kunnen nadenken in het volgende historische voorbeeld:

In de eerste maanden van de Tweede Wereldoorlog probeerde Hitler Engeland naar de onderhandelingstafel te krijgen door de Engelsen schrik aan te jagen. Kuststeden werden gebombardeerd. Toen Churchill geen krimp gaf, viel de Luftwaffe Londen aan. Churchill wilde niet toegeven, hoewel de schade in Londen groot was en Engeland te zwak was om een vuist te maken tegen Hitler. Duitse propaganda probeerde de Engelse bevolking te overtuigen dat Churchill de vrede in de weg stond. Een wapenstilstand zou Engeland veel levens kunnen besparen. Churchill twijfelde nooit, maar de prijs was hoog en zou nog jaren toenemen.

Achteraf gezien had Churchill gelijk. Maar tijdens de eerste fase van de crisis kon de vraag worden gesteld (en die werd gesteld) of de kosten van deze strategie niet veel te hoog waren in het licht van de dreigende ineffectiviteit (weinig konden zich toen voorstellen dat Engeland als overwinnaar uit de oorlog zou komen).

Wij analyseren in dit boek hoe het strategisch crisismanagement tijdens de coronacrisis tot stand is gekomen en is uitgevoerd.* Het helpt dan om na te denken over de verschillende taken die strategisch crisismanagers moeten uitvoeren om een effectieve en legitieme uitkomst mogelijk te maken.²³ We kunnen per taak een aantal vragen formuleren. *Die vragen kunnen we hier niet allemaal beantwoorden* (voor sommige vragen is veel meer onderzoek nodig), maar dat maakt de vragen niet minder relevant:

1. Tijdige detectie van de crisis:

- Is de nationale crisisorganisatie goed voorbereid om dit soort crises aan te zien komen? Hebben ze daar systemen voor? Werken die systemen?
- Doen de autoriteiten iets met waarschuwingen? Nemen ze maatregelen waarvan verwacht mag worden (met de kennis van het moment) dat die effectief zijn?

*Wij hanteren we een onderscheid tussen strategisch en operationeel crisismanagement. Operationeel crisismanagement heeft in dit perspectief betrekking op de implementatie van afgekondigde maatregelen. Hoofdrolspelers treffen we bijvoorbeeld in de ziekenhuizen, bij de hulpdiensten, de veiligheidsregio's en de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Het formuleren en sanctioneren van de respons is het domein van strategisch crisismanagement. De ministers, topambtenaren, burgemeesters en medische experts zijn de hoofdrolspelers in het strategische crisisdomein. Voor een nadere uitwerking van dit onderscheid, zie Boin & Overdijk (2020).

2. Het begrijpen van de crisis (informatiemanagement):

- Hebben autoriteiten de middelen en vaardigheden om de benodigde informatie te verzamelen?
- Beschikken zij over het vermogen beschikbare informatie te verifiëren en te analyseren? Leidt deze analyse tot een juiste inschatting van de situatie?

3. Het organiseren van een effectieve, doelmatige en legitieme respons:

- Is de nationale crisisorganisatie goed voorbereid op het initiëren en uitvoeren van een respons?
- Heeft de MCCb een heldere strategie geformuleerd? Zijn de mogelijke (negatieve) effecten in beeld gebracht? Is nagedacht over eventuele *opportunity costs*?
- Wordt die strategie op een effectieve manier uitgevoerd (implementatie)? Werken de netwerkpartners goed samen?
- Worden de gevolgen van de ingezette strategie in kaart gebracht?
- Wordt de strategie bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht?

4. Crisiscommunicatie:

- Brengen de gezagsdragers een overtuigend verhaal (helder, begrijpelijk, consistent)?
- Worden alle doelgroepen bereikt?
- Worden foutieve (media)berichten en geruchten actief opgespoord en gecorrigeerd?

4. Naar een analyse van de nationale crisisrespons

Deze vragen vormen het startpunt van een analyse die wij in de navolgende hoofdstukken uitwerken. Wij hebben gebruik gemaakt van openbare bronnen en, waar nodig, achtergrondgesprekken. Het is opvallend hoe transparant deze crisisrespons is geweest. Natuurlijk ontrekt veel zich aan het oog: wat binnen de departementen gebeurde, de deliberaties in het OMT, de informele netwerken rond het Torentje. Maar de hoofdrolspelers hebben in persconferenties en interviews geregeld uitgelegd wat hun strategie was. Ons verhaal is een analyse op basis van al die publieke uitingen. We contrasteren en verrijken die observaties met inzichten uit de crisisliteratuur. Het beoogde resultaat: een eerste analyse van de Nederlandse *crisis performance* en een agenda voor diepgaand onderzoek.

De analyse heeft betrekking op de periode van januari 2020 tot 6 mei 2020. Het doel is niet een volledige evaluatie te leveren. Het is goed mogelijk, zelfs waarschijnlijk, dat onze inzichten zullen moeten worden bijgesteld wanneer diepgaand onderzoek nieuwe feiten op tafel legt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zal naar verwachting op termijn een meer omvattend beeld produceren.