

Toelichting

Werkconferentie "Crisisparaatheid: van reactief naar anticiperend advies voor beleid" – 18 februari 2021

De opgaven waarvoor de huidige pandemie ons stelt geven aanleiding tot het organiseren van een werkconferentie waarin we onze rol als onafhankelijke (wetenschappelijke) adviesraden beschouwen. Deze aanpak voegt een belangrijke dimensie toe aan ander onderzoek dat is afgerond of wordt gedaan.¹ Alhoewel het onmogelijk is om voorbereid te zijn op alle mogelijke crises, kan het doordenken van scenario's in diverse crisissituaties (acuut, chronisch, voorspeld) overheid, samenleving en adviesraden beter op dergelijke crises voorbereiden en hun acties robuuster en weerbaarder maken. We gaan deze opgave verkennen en agenderen met een werkconferentie over het onderwerp crisisparaatheid of *preparedness*. Hierbij is het uitgangspunt dat we in de toekomst geconfronteerd worden met crises met grote maatschappelijke impact.² We leggen de nadruk op crises die gevolgen hebben voor de volksgezondheid en het zorgstelsel. Meer in het bijzonder stelt de werkconferentie de vraag centraal hoe we de overheid en andere bestuursorganen en -lagen van wetenschappelijk-geïnformeerd advies kunnen voorzien en de doorwerking ervan kunnen waarborgen bij een toekomstige pandemie.

De coronacrisis heeft laten zien dat het belangrijk is om na te denken over bovengenoemde vraag. Dit illustreren we aan de hand van drie korte voorbeelden:

1. Overheden nemen normaal gesproken beslissingen op grond van gevalideerde kennis. Maar juist die kennis ontbreekt bij een (sub)acute nieuwe crisis. Die precare verhouding tussen beslissingen nemen en beperkt inzicht in het virus werd benoemd door Minister-President Mark Rutte toen hij op 12 maart jl. zei: "In crises als deze moet je met *50 procent* van de kennis *100 procent* van de besluiten nemen, en de gevolgen daarvan dragen." De uitspraak roept dus de vraag op hoe beleidswetenschappelijke advisering tot stand komt of zou moeten komen bij crises?
2. De aanpak van de viruspandemie vereist ingrijpende maatregelen met gevolgen voor de samenleving, de zorgsector en de economie. Hoe kunnen we bewerkstelligen dat die maatregelen geschraagd worden door gevalideerde kennis én dat transparantie over de onzekerheden wordt betracht zonder dat het vertrouwen in de samenleving afneemt? Daarbij is het van belang dat de advisering en uitvoer daarvan passen binnen de waarden

¹ Zie het inmiddels afgeronde VWS *lessons learned* traject ([zie brief 1 september](#)), de evaluatie van de [Onderzoeksraad voor Veiligheid](#) naar de corona-aanpak, en door NWO en ZonMW gefinancierd onderzoek naar de gevolgen en bestrijding van de pandemie. Een meer geïnstitutionaliseerd netwerk is het Analistennetwerk Nationale Veiligheid waarin het RIVM, TNO, diverse ministeries en andere (rijks)organisaties participeren. Zij publiceren sinds 2011 jaarlijks de Horizonscan Nationale Veiligheid, zie <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>.

² Zie Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2016

- en regels van een democratische rechtsstaat waar bijvoorbeeld de individuele vrijheid een groot goed is.
3. Daar waar in de eerste weken van de pandemie in politiek en samenleving veel steun was voor de aanpak, hebben we gaandeweg het verloop van de crisis steeds meer controverser zien ontstaan. In het politieke domein roert de oppositie zich en roept op tot wijzigingen van de ingeslagen weg. Adviezen van het OMT worden kritisch beschouwd door het zgn. [Red Team Covid-19](#) en andere deskundigen. En op *social media* wordt inmiddels door een niet onaanzienlijk deel van de bevolking, veelal gebaseerd op niet-gevalideerde kennisclaims, kritiek geuit op de aanpak van de crisis en de ernst van de aandoening. Deze ontwikkelingen tezamen dragen bij aan een afkalvend vertrouwen in onder andere politiek en wetenschap.

De voorbeelden laten zien dat crises gecompliceerd zijn voor adviesraden waarbij tenminste kennis, democratische rechtsstaat en vertrouwen elkaar wederzijds beïnvloeden.

Ons voorstel is om, aan de hand van een scenarioanalyse voor een nieuwe, toekomstige pandemie, na te gaan welke kennisbasis en -infrastructuur nodig zijn met betrekking tot een effectieve, efficiënte, robuuste en verantwoordelijke borging van advisering door adviesraden tijdens crises. Het doel van die exercitie is een tentatief antwoord te formuleren op de volgende vraag:

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?

Scenarioanalyse van een nieuw coronavirus

We richten ons nadrukkelijk op een hypothetisch scenario waarbij er in de (al dan niet nabije) toekomst een nieuw coronavirus mondiaal rondwaart. Door te reflecteren op zo'n toekomstige gebeurtenis voorkomen we dat we de huidige aanpak van de coronacrisis gaan evalueren en bekritisieren.

Het scenario:

Nieuwe coronavirussen veroorzaken potentieel grote problemen in de samenleving, en hebben een aanzienlijke impact op de economie, volksgezondheid en het zorgstelsel omdat mensen weinig weerstand hebben tegen nieuwe virussen en effectieve medicijnen en vaccinaties niet (direct) beschikbaar zijn. Vastgesteld kan worden dat ná SARS en MERS de internationale orde opnieuw voor de opgave staat de volksgezondheid te beschermen tegen Covid-19 en tegelijkertijd de economische schade zo beperkt mogelijk te houden. Omdat dit

al het derde virus is binnen twintig jaar, is het niet ondenkbaar dat er over vijf of tien jaar opnieuw een onbekend coronavirus rond zal waren met grote gevolgen voor de volksgezondheid, het zorgsysteem, de economie en de samenleving. Om eraan bij te dragen dat Nederland bij een eventueel nieuw coronavirus beter is voorbereid, wordt een dergelijk scenario met diverse deskundigen verkend tijdens een werkconferentie. Vragen die we beantwoord willen krijgen zijn:

- Wat betekent crisisparaatheid met betrekking tot de kennisbasis en -infrastructuur?
 - Hoe kunnen adviesraden zich voorbereiden op toekomstige crises?
 - Wat is nodig voor adviesraden om hun rol te kunnen vervullen in tijden van crises?
 - Er zijn al vele rapporten geschreven over crisisparaatheid, worden deze inzichten voldoende benut en waarom wel / niet?
- Hoe zit het met de overgang van kennis naar beleid in tijden van crisis?
 - Wanneer is er sprake van een crisis en wie beslist welke maatregelen genomen moeten worden?
 - Wanneer is de kennisbasis voldoende om te komen tot een advies?
 - 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?
- Wat hebben overheden nodig om te kunnen beslissen?
 - Wat zijn de verschillen voor de diverse bestuurlijke niveaus (gemeente, veiligheidsregio, provincie, nationaal)?
 - Moeten (wetenschappelijke) adviesraden op al die verschillende niveaus kunnen adviseren?
 - Zo ja, hoe worden die grenzen afgebakend en hoe worden afspraken gemaakt tussen de diverse instituten, gremia en bestuurlijke niveaus?
- Moeten burgers invloed kunnen uitoefenen op wetenschappelijke beleidsadvisering?
 - 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?
 - Hoe organiseer je burgerpanels over onzekere en onvolledige wetenschap?

Door deze vragen centraal te stellen, willen we inzicht krijgen in de wijzen waarop onafhankelijke adviesraden zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Gezondheidsraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur de kennisbasis en -infrastructuur kunnen organiseren zodat bij een toekomstige pandemie maximaal gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige structuren. Daarbij beschouwen we drie verschillende fases van een crisis: acuut, chronisch en voorspeld.

Planning werkconferentie, 18 februari 2021, 16.00-18.00 via Zoom

<i>Plenair, 30 minuten.</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Welkom • Introducerende lezing • Reactie • Instructie voor parallelle sessies 			
<i>Drie parallelle sessies, 60 minuten</i>			
<i>Soort crisis</i>	Acuut	Chronisch	Voorspeld
<i>Fase</i>	Er is een nieuw virus dat zich snel verspreidt en waarover weinig bekend is en dat gezondheidsschade aanricht.	Er is meer kennis beschikbaar maar die kennis wordt betwist en maatregelen stuiten op weerstand.	Een nieuw maar vooralsnog onbekend coronavirus waart over enkele jaren mondiaal rond.
<i>Vraagstelling</i>	Wat moeten adviesraden doen om bij de uitbraak effectief te kunnen opereren?	Hoe kunnen wetenschappelijke adviesraden bijdragen aan het behoud van vertrouwen in de wetenschap en de overheid en tegelijkertijd sociaal-maatschappelijke cohesie bevorderen?	Welke stappen moeten nu door wetenschappelijke adviesraden worden genomen om voor een gecoördineerde advisering te zorgen bij de uitbraak van een nieuw coronavirus?
<i>Schaal</i>	Landelijk: ministeries en uitvoeringsorganisaties	Regionaal: provincies, veiligheidsregio's, gemeenten	Bestuurlijk en staatsrechtelijk
<i>Soort van advisering</i>	Advies over 'mondkapjes', verspreidingswijze (bv. 'aerosolen'), 'lockdowns' (nationaal, internationaal, regionaal), 'essentiële beroepen', normatieve vragen over toegang tot IC's, ziekenhuizen	Steun voor en houden aan beperkende maatregelen, vaccinaties, financieel en economische steunprogramma's, 'lockdowns'	Onderwerp op de politieke agenda zetten, inrichting crisisorganisaties, crisiswetgeving, stresstest
<i>Betrekking hebbend op</i>	Wetenschappelijke onderbouwing (ook internationaal)	Legitimiteit, communicatie, democratische rechtstaat en vertrouwen	Bestuurlijk en organisatorisch
<i>Plenair, 30 minuten</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Terugkoppeling uit sessies • Articuleren van rode draden en identificatie van onderscheidende elementen voor ieder scenario • Reflectie op de rode draden door een expert • Afsluiting 			