

# Berenschot

## Evaluatie inzet VWS crisisorganisatie bij COVID-19

*Validatiebijeenkomst*

---

## Een digitale validatiebijeenkomst...



- Wees zo goed uw **camera aan** te zetten en uw **microfoon op mute**.
- Wilt u reageren? Laat dat dan even merken met een (virtuele) hand of zet uw vraag/opmerking in de chat. Wij zullen u vervolgens het woord geven.
- Vergeet niet om, als u spreekt, even uw microfoon aan te zetten.
- Wilt u een vraag stellen aan de groep? Of wilt u een algemene opmerking maken? Gebruik daarvoor de chat.

## Doel van deze bijeenkomst



1. Het delen en valideren van onze bevindingen over de inzet van de VWS crisisorganisatie in de eerste fase van de coronacrisis
2. Het samen identificeren van leerpunten ten aanzien van de melding en alarmering, op- en afschaling, advisering en besluitvorming, uitvoering, informatiemanagement, crisiscommunicatie, afschaling en overdracht.

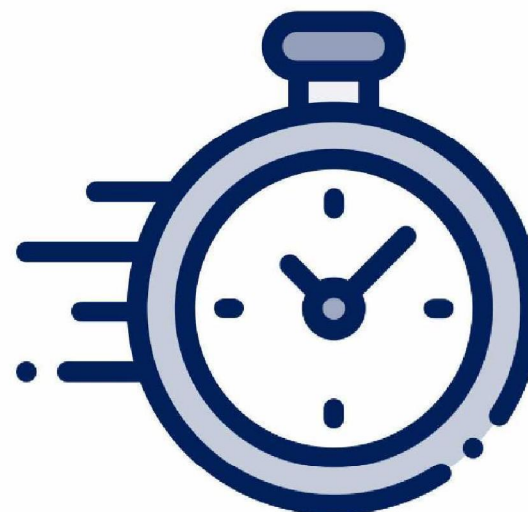
## Programma

1. De feiten op een rijtje

2. Bespreking van de bevindingen:

-  *Melding en alarmering*
-  *Opschaling van de crisisorganisatie*
-  *Besluitvorming*
-  *Informatiemanagement*
-  *Uitvoering*
-  *Crisiscommunicatie*
-  *Afschaling en overdracht*

3. Tot slot een aantal vragen



## Onderzoeksvragen

1. Hoe heeft de crisisorganisatie van het ministerie van VWS gefunctioneerd in de eerste fase van de coronacrisis? Wat ging goed en wat niet?
2. Welke aanbevelingen kunnen op grond van de evaluatie worden gedaan om de inzet van de crisisorganisatie van het ministerie van VWS bij een volgende opschaling te verbeteren?



## Onderzoeksopzet

### FASE 1

Oriëntatie en deskstudie

- Opstellen evaluatiekader
- Bestuderen documentatie
- Maken reconstructie

### FASE 2

Interviews en eerste analyse

- Interviews afnemen
- Analyseren data en opstellen bevindingen
- Validatiebijeenkomst

### FASE 3

Definitieve analyse

- Aanscherpen bevindingen
- Formuleren conclusies en aanbevelingen
- Conceptrapportage

### FASE 4

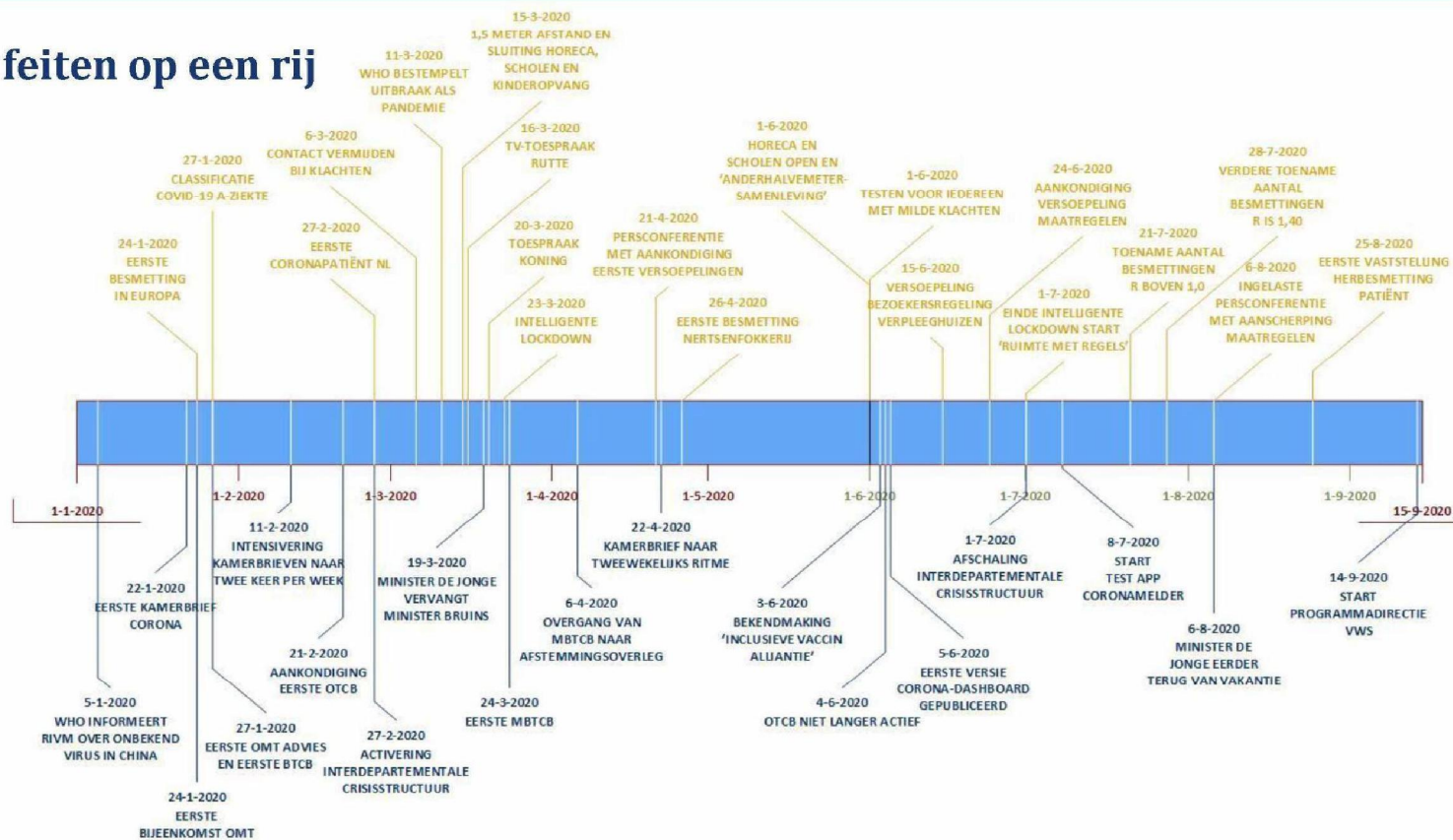
Afronding

- Toetsing van conceptrapportage
- Eindrapportage

**Berenschot**

Intern vertrouwelijk

## De feiten op een rij



# Berenschot

Bevindingen: melding en alarmering

## Melding en alarmering



- Bevinding 1. De eerste signalen over het coronavirus SARS-CoV-2 kwamen tussen eind december 2019 en begin januari 2020 via de gebruikelijke kanalen binnen en werden op de gebruikelijke wijze binnen het ministerie gedeeld.
- Bevinding 2. In lijn met de toenmalige duiding van de WHO, ECDC en het RIVM werd het risico op introductie van het virus in Nederland aanvankelijk niet groot geacht.
- Bevinding 3. De risico-inschatting veranderde in de loop van januari. Verschillende kernspelers raakten in toenemende mate verontrust door de ontwikkelingen.
- Bevinding 4. De crisisbeleidsadviseurs hebben bij de weging van de eerste signalen en ontwikkelingen geen prominente rol gespeeld. De weging van de situatie heeft in kleine kring plaatsgevonden.

# Berenschot

Bevindingen: opschaling van de crisisorganisatie

Opschaling van de crisisorganisatie

## Initiële opschaling



- Bevinding 5. De VWS crisisorganisatie werd gelijktijdig met de vaststelling van de eerste besmetting met het coronavirus SARS-CoV-2 in Europa (Frankrijk) opgeschaald. In de gesprekken werden voor de opschaling verschillende redenen naar voren gebracht.
- Bevinding 6. Aanvankelijk bestond de crisisorganisatie van VWS uit de twee teams die in het departementale Handboek Crisisbesluitvorming genoemd worden (het OTCb en het BTCb). Het BTCb kwam, anders dan beschreven staat, eerder bijeen dan het OTCb.
- Bevinding 7. Bij de start van de opschaling werd een beperkt aantal directies betrokken binnen de VWS crisisstructuur. Er bestaan wisselende beelden over de oorzaak hiervan.

Opschaling van de crisisorganisatie

## Veranderingen in de VWS crisisstructuur



- Bevinding 8. Met de bewindspersonenwissel halverwege maart veranderde ook de opbouw van de crisisorganisatie. Vanaf 24 maart kwam de regie te liggen bij een nieuw topteam – het MBTCb (later het Afstemmingsoverleg) – dat in het Handboek niet als zodanig beschreven staat.
- Bevinding 9. In aanvulling op de teams uit de formele crisisstructuur, werden in de directoraten-generaal eigen besluitvormende teams gevormd om de crisis te managen. Hiermee ontstond een hybride crisisstructuur.
- Bevinding 10. De verschillende lijnen van het crisismanagement kwamen pas op het niveau van het Afstemmingsoverleg weer bijeen.

# Berenschot

Bevindingen: advisering en besluitvorming

Advisering en besluitvorming

## Rollen, taken en werkwijze



- Bevinding 11. Door de toevoeging van het MBTCb (later Afstemmingsoverleg) schoven taken binnen de VWS crisisstructuur een laag op. Hogere teams namen taken van lagere teams over.
- Bevinding 12. Het BTCb is meer gebruikt als gremium om informatie en beelden uit te wisselen dan als gremium om besluiten te nemen en/of voor te bereiden.
- Bevinding 13. Het OTCb is enkel gebruikt als gremium om informatie en beelden uit te wisselen. Hier werd geen besluitvorming voorbereid. De meerwaarde van een separaat OTCb werd daardoor steeds minder ervaren. Het OTCb-overleg werd in toenemende mate overgeslagen.
- Bevinding 14. De vaste werkwijze voor crisisteams werd in veel teams losgelaten en ingeruild voor een andere manier van werken. Dit wordt door respondenten wisselend beoordeeld.

## Departementale besluitvorming



- Bevinding 15. Met de instelling van het MBTCb (later het Afstemmingsoverleg) kreeg de besluitvorming in toenemende mate een top-down karakter.
- Bevinding 16. De bewindspersonen namen in het Afstemmingsoverleg niet alleen besluiten over de richting van de aanpak maar ook over de (wijze van) uitvoering ervan. Hierdoor vervaagde het onderscheid tussen politieke en ambtelijke besluitvorming.
- Bevinding 17. Het Afstemmingsoverleg zorgde voor integrale en efficiënte besluitvorming, maar had ook een aantal nadelige bijeffecten, zoals bestuurlijke druk en onnavolgbaarheid van besluitvorming.
- Bevinding 18. Niet alle directies ervoeren in de eerste fase een luisterend oor voor hun knelpunten en vraagstukken. De focus was vooral gericht op IC-capaciteit, ziekenhuisopnames en persoonlijke beschermingsmiddelen in de curatieve zorg.

Advisering en besluitvorming

## Vorbereiding van departementale besluitvorming



- Bevinding 19. Via het Afstemmingsoverleg kwam de lead voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten in de lijnorganisatie te liggen, niet in de crisisorganisatie. Het voortouw lag vaak meteen bij hogere hiërarchische niveaus.
- Bevinding 20. Het is niet altijd gelukt om besluiten systematisch voor te bereiden. Verschillende respondenten wijzen in dit kader op onderbenutting van het OTCb.

## Aansluiting op interdepartementale besluitvorming



- Bevinding 21. Door de interdepartementale betrokkenheid ontstonden er aanvullende formele (IAO, ICCb, MCCb) en informele 'tafels' (Torentjesoverleg, Catshuissessies) waaraan voor VWS relevante beslissingen werden genomen. De veelheid aan interne en externe tafels maakte dat veel betrokkenen niet goed meer wisten waar welk besluit werd genomen.
- Bevinding 22. Er was geen algemeen bekende systematische wijze om vanuit beleidsdirecties input te leveren voor de interdepartementale besluitvorming en daarmee voor de Coronamaatregelen en de versoepelingen daarvan. Dit werd vaak ad-hoc en op pragmatische wijze ingestoken.
- Bevinding 23. Vragen met een oorsprong in de interdepartementale crisisbesluitvorming werden binnen de VWS-organisatie op verschillende manieren uitgezet.

# Berenschot

Bevindingen: informatiemanagement

## Verzamelen en veredelen van informatie



- Bevinding 24. Het DCC heeft geprobeerd om informatie centraal bijeen te brengen ten behoeve van gebruik door alle departementsonderdelen. De kwaliteit van dit overkoepelend beeld was in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van aanlevering door de departementsonderdelen zelf. Deze wisselde in de praktijk.
- Bevinding 25. Met de komst van het dashboard werd het delen en inwinnen van informatie binnen het departement en met de crisispartners van VWS thematisch en systematisch.
- Bevinding 26. Het informatiemanagement binnen VWS heeft niet meebewogen met de doorontwikkeling van de VWS crisisorganisatie. Hierdoor bestond geen filter ten aanzien van welke informatie voor welk team / niveau relevant was

## Delen van informatie



- Bevinding 27. Het DCC bundelde bijeengebrachte informatie in een sitrap. De informatie die via de sitrap gedeeld werd, sloot echter niet altijd aan bij de besluitvormingsthema's van het moment. De sitrap belandde daardoor gaandeweg in de periferie van de informatiedeling.
- Bevinding 28. Informatie werd vaak mondeling gedeeld. Dit is door ontvangers van de informatie zeer gewaardeerd, maar maakte dat de verstrekkers van de informatie soms veel tijd kwijt waren aan briefings.
- Bevinding 29. Informatie die gedeeld werd buiten de formele crisisstructuur, is niet altijd vastgelegd. Daardoor was deze informatie niet voor iedereen beschikbaar.

Informatiemanagement

## Informatiedoorgeleiding vanuit het interdepartementale circuit

- Bevinding 30. Het inzetten van 'meeluisteraars' tijdens IAO-, ICCb- en MCCb-overleggen was een effectief instrument om informatie vanuit het interdepartementale circuit door te kabelen. Het stelde VWS in staat om genomen beslissingen in de interdepartementale gremia snel en overzichtelijk in kaart te brengen voor betrokken VWS-teams.
- Bevinding 31. De terugkoppeling vanuit de Catshuissessies richting het departement gebeurde op hoofdlijnen en niet op systematische wijze.

# Berenschot

Bevindingen: uitvoering

Uitvoering

## Uitvoering van de crisisaanpak



- Bevinding 32. Voor de uitvoering van de crisisaanpak kon maar in beperkte mate worden teruggerepen op voorbereide instrumenten en structuren. Veel moest in het moment worden ontwikkeld en opgezet.
- Bevinding 33. Omdat VWS geen eigen uitvoeringsorganisatie heeft, moest over genomen besluiten vaak langdurig worden onderhandeld met partijen die de uitvoering moesten verzorgen.
- Bevinding 34. Voor de uitwisseling van informatie met externe stakeholders werd gebruikgemaakt van vaak al bestaande externe contactstructuren die tijdens de crisis in frequentie omhoog gingen. Op deze manier werd ook het BAO gebruikt.

Uitvoering

## Belasting van de eigen organisatie



- Bevinding 35. Naast de intrinsieke druk voortkomende uit de enorme omvang van de Coronacrisis, hebben verschillende zaken tot extra werkdruk geleid: de grote hoeveelheid overleggen, de hoge frequentie van informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de grote politieke betrokkenheid.
- Bevinding 36. De coronacrisis heeft maandenlang maximale inzet gevraagd van een beperkte groep mensen. Veel betrokkenen vinden terugkijkend dat hier binnen de organisatie te weinig oog voor was.
- Bevinding 37. Zowel binnen VWS als bij andere departementen was er grote bereidheid om bij te springen. Medewerkers toonden zich flexibel en bereid in het oppakken van voor hen soms geheel nieuwe taken.

**Berenschot**

Uitvoering

## Belasting van de eigen organisatie



- Bevinding 38. Het concreet organiseren van personele versterking voor de VWS crisisorganisatie was een klus op zichzelf die tijd en aandacht vroeg. De verantwoordelijkheid hiervoor lag op het bord van sleutelspelers die ook al vol met de inhoud van de crisisbestrijding bezig waren.
- Bevinding 39. Om de drukte aan te kunnen, zijn verschillende MT-, directeurs- en DG-functies gedubbeld. Hoewel dit tot meer rust leidde, zorgde het soms ook voor onduidelijkheid.

Uitvoering

## Ondersteuning door het departementaal crisiscentrum



- Bevinding 40. Er is grote waardering voor de ondersteuning door en bereikbaarheid van het departementaal crisiscentrum (DCC).
- Bevinding 41. De 'inhuizing' van het DCC bij de directie Publieke Gezondheid is zowel beleefd als voordeel als als nadeel.

# Berenschot

Bevindingen: crisiscommunicatie

## Crisiscommunicatie



- Bevinding 42. Het voortouw in de crisiscommunicatie kwam al snel bij het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) te liggen. Na de opschaling van het NKC was het voor de directie Communicatie even zoeken naar de eigen rol.
- Bevinding 43. Communicatie en beleid waren tijdens de Coronacrisis voor hun aanpak zeer van elkaar afhankelijk. Het Afstemmingsoverleg hielp om communicatie en beleid op elkaar af te stemmen, maar in de praktijk zat er af toe nog steeds licht tussen beide.
- Bevinding 44. Sommige beleidsdirecties vonden het lastig om een beeld te krijgen bij en/of betrokken te worden bij de crisiscommunicatie aanpak vanuit VWS.

# Berenschot

Bevindingen: afschaling en overdracht

## Afschaling en overdracht



- Bevinding 45. Er is al in een vroeg stadium nagedacht over een structuur om de corona-aanpak buiten de crisisstructuur te kunnen voortzetten. Uiteindelijk heeft het afschalingsmoment nog enkele maanden op zich laten wachten; per 14 september 2020 is de programmadirectie COVID-19 gestart.
- Bevinding 46. Voor de programmadirectie COVID-19 werden veel mensen aangetrokken die nog niet eerder bij de crisis betrokken waren geweest. Het wegvallen van kennis en ervaring had nadelige impact op de voortvarendheid en continuïteit van de crisisaanpak.
- Bevinding 47. De overdracht tussen de crisis- en programmadirectie medewerkers werd maar in beperkte mate centraal gecoördineerd, waardoor het voor betrokkenen binnen en buiten de programmadirectie soms even zoeken was naar informatie en contactpersonen.
- Bevinding 48. Hoewel er sprake is geweest van een formele afschaling van de VWS-crisisorganisatie, geven verschillende respondenten aan dat er gevoelsmatig niet is afgeschaald.

Berenschot

LESSONS

Tot slot een aantal vragen

LEARNED

---

## Belangrijkste lessen

- Wij willen jullie graag via Mentimeter nog een aantal vragen stellen
- Ga naar [www.menti.com](https://www.menti.com) en gebruik de code `5.1.2h`



# Berenschot

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)