

Interview Marco Zannoni

Datum verslag: 9 augustus 2020

Status: input voor experttafel rond 'generieke lockdown' in het kader van Lessons Learned COVID 19 van 11 augustus 2020 – georganiseerd door programmadirectie Samenleving en Covid 19 en VWS. (Nog te bewerken tot position paper)

Mijn expertise

Mijn vak is crisismanagement. Dat doe ik zo'n 20 jaar, bij het COT, Instituut voor Veiligheids en Crisismanagement. We ondersteunen bij heel verschillende soorten crises. Een aantal voorbeelden zijn de grote zedenzaak in Amsterdam, de vuurwerkramp Enschede en het schietdrama in Alphen. Ook doen we veel oefeningen bij uiteenlopende organisaties, van de Nederlandse Spoorwegen tot universiteiten.

Bij de aanpak van de coronacrisis zijn ik en mijn collega's op verschillende manieren betrokken geweest:

- Voor NCTV, VWS c.s. hebben we drie tussentijdse reflecties uitgevoerd op de crisisorganisatie. Een vorm van actieleren: in korte tijd observaties en leerpunten verkennen die direct input zijn voor de crisisorganisatie. Waarbij we op hun verzoek keken hoe het ging met de crisisorganisatie, zowel nationaal als op de koppelvlakken met veiligheidsregio's, GGD's, burgemeesters: hoe loopt het, lopen de lijnen. Telkens stond een thema centraal dat dan actueel was, de laatste keer bijvoorbeeld de afschaling. Het was echt een lerende aanpak, heel open, gericht op reflectie en ontdekken wat beter kon en wat vooral moest worden behouden. We interviewden steeds verschillende sleutelfunctionarissen en bijvoorbeeld voorzitters veiligheidsregio.
- Daarnaast zijn we als observator en adviseur betrokken bij een veiligheidsregio en verzorgen we reflecties en tussentijdse evaluaties voor diverse veiligheidsregio's, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. Steeds met het doel terug- en vooruit te kijken.
- We hebben samen met de VNG verscheidene webinars verzorgd en een bestuurlijke gespreksagenda gemaakt over de impact van corona.
- Vanaf eind februari heb ik in verschillende media gereflecteerd op de ontwikkelingen.

Zo heb ik al met al dus heel veel verschillende betrokkenen gesproken de afgelopen maanden, telkens gericht op de crisisorganisatie-kant. Als COT hebben we bijna 1000 gesprekken gevoerd over corona en het crisismanagement. Ik kan niet vanuit een epidemiologisch of ander inhoudelijke invalshoek kijken naar de maatregelen, maar wel vanuit crisismanagement-perspectief. Natuurlijk geldt hierbij dat wij – net als iedereen – een dergelijke situatie niet eerder hebben meegemaakt. We kunnen alleen vanuit een brede crisiservaring kijken. Er zitten vele aspecten aan deze crisis.

Wat zou ik met de kennis van nu adviseren om vast te houden/opnieuw te doen?

Het is zeker in de eerste maanden goed gelukt het publieke vertrouwen te winnen. De overheid heeft mensen in de samenleving meegenomen in waarom de aanpak was zoals die was. Er zijn geen abrupte acties geweest: er is geen paniekknop ingedrukt. Er zijn heldere stappen gezet, mensen zijn daarin meegenomen en we zijn daardoor met elkaar gegroeid naar die 'intelligente lockdown' en er ook weer uitgestapt. De waardering en begrip voor de

maatregelen was steeds groot, en dat is knap, want het ging over ingrijpende dingen. In het tweede deel van de versoepeling werd het wel steeds lastiger voor mensen om te volgen.

De overheid deed daarin een paar dingen goed:

- Heldere communicatie met de Minister President voorop
- Afgaan op inhoudelijke expertise. Er was steeds een heldere redenering: we doen nu dit, omdat... Daardoor was de overheid voorspelbaar, het droeg bij aan de betrouwbaarheid. De experts adviseerden, de overheid maakte bestuurlijke keuzes.
- Geleidelijk opschalen: van het inzetten op preventie (handen wassen, afstand houden...) werd er steeds stap voor stap voorzichtig strenger. Maar steeds wel vanuit een duidelijk verhaal (RIVM advies). Mensen werden daardoor niet verrast.
- Er was een duidelijk doel: voorkomen dat de IC overbelast zou raken en kwetsbaren beschermen. Het was duidelijk dat we met elkaar nog weinig wisten van het virus: die onzekerheid in combinatie met het zichtbare leed maakten dat voor iedereen helder was dat maatregelen nodig waren. Bij crises is het belangrijk om dilemma's helder te maken en ook aangeven waar er twijfel en onzekerheden zitten.
- Er was ook oog voor andere belangen dan gezondheid: ook de impact op economie en maatschappij is consequent meegenomen. Dat leidde soms wel tot dilemma's. De sluiting van de scholen was daar een mooi voorbeeld van: strikt op basis van de kennis van toen over hoe het virus zich verspreidde, leek dat nog niet nodig. Maar de maatschappelijke druk nam toe. Het stond op imploderen: sommige leraren meldden zich ziek, ouders begonnen hun kind thuis te houden of dat aan te kondigen, een aantal schoolbesturen leek ervoor te gaan kiezen om zelf te sluiten. Als overheid kan je dan beter gecontroleerd iets uitzetten, dat hebben ze goed gedaan. Die combinatie: je beslissingen baseren op inhoud en tegelijk niet blind zijn voor maatschappelijke geluiden, met een duidelijke uitleg, dat is sterk.

Het is op deze manier al met al gelukt een vorm van lockdown te hebben waarin toch nog veel kon. Met draagvlak vanuit de samenleving. Natuurlijk met grote impact op bedrijven en instellingen maar minder 'streng' dan elders, terwijl we er ook in zijn geslaagd om besmettingen terug te dringen. De maatregelen pasten bij het gevoel in de samenleving. De samenwerking tussen nationale overheid en burgemeesters – via de voorzitters veiligheidsregio – werkte goed: zo was er 1 overheid. Ook is er intensief samengewerkt in de communicatie en waren er heldere boodschappen.

Wat kan beter, of anders, met de kennis van nu?

Natuurlijk zit er een leerpunt in het herkennen van de ernst en het ook (10)(26) uitwisselen van data en inzichten. We zijn met elkaar verrast. Specifieke onderwerpen als voldoende beschermingsmiddelen, de situatie in de verpleeg- en gehandicaptenzorg en de IC capaciteit zijn evident leerpunten inmiddels.

Terugkijkend is het vanaf de eerste versoepeling steeds lastiger geworden. Er zijn twijfels gekomen over (een deel van de) maatregelen, er is kritiek op de wijze waarop wordt omgegaan met adviezen van het RIVM (die als heel stellig worden ervaren) en het ogenschijnlijk weinig open staan voor critici. De snelheid die er zat in de versoepeling was ook niet altijd goed uit te leggen. Dat kwam soms over als gehaast. Ook is het beeld hardnekkig dat er heel beperkt is gekeken naar andere dan gezondheidstechnische

aspecten. De internationale verschillen, vooral tussen wat experts zeggen, voeden twijfel in de samenleving. Verschillen zijn niet altijd goed uit te leggen. Op deze punten kan het crisismanagement beter.

Omdat de crisis zo lang duurt is het moeilijk om de aanvankelijke aanpak vol te houden. We zitten nu in een lastige combinatie van 'nafase' van een crisis, en tegelijk nog volop 'in de crisis'. Twee fases tegelijk. Dat is lastig: gewone patronen gaan hun weg weer vinden, er moeten straks lastige keuzes gemaakt worden over vervolg van steun of niet, irritaties en moetheid neemt toe in de maatschappij, en naarmate het langer duurt en het leed minder zichtbaar wordt neemt de angst af. Tegelijkertijd neemt de impact van maatregelen toe. Zo verandert voor iedereen persoonlijk de inschatting van het risico en ook de risicobereidheid. Ook nu zijn er nog veel mensen die zich zorgen maken en er zijn mensen die weinig risico ervaren.

Mensen hebben behoefte aan houvast, ze willen ook vooruit kunnen kijken. En die mogelijkheid is er juist nu minder. Wat de overheid beter kan doen, lerend van de vorige keer is: mensen meenemen in de dilemma's waar je als kabinet mee worstelt, onzekerheden benoemen (en minder stellig zijn), (weer) een duidelijk doel stellen, en scenario's maken: wat gaan we doen als... Een plan op hoofdlijnen voor de komende maanden.

Het is belangrijk dat duidelijk is hoe het nu gaat, wat de ernst is en wanneer het dreigt te escaleren. Dat moet meer zijn dan de IC capaciteit. Begrippen als 'een tweede golf' en 'een regionale lockdown' zijn te vaag: wat verstaan we daaronder? Mensen begrijpen nu niet goed wat de strategie is en je kunt je minder goed verenigen omdat je geen gemeenschappelijk doel hebt. Het zou helpen als de overheid definieert, of probeert te definiëren:

- Wanneer doen we het goed? Als we minder dan x besmettingen per dag hebben? Maximaal x brandhaarden? Hoe ziet 'goed' eruit? (En hoe ziet 'slecht' eruit?)
- Hoe lang gaat dit duren? Wat is de routekaart? Welke stappen gaan we zetten? Wat is het plan, wat is een impressie van de maatregelen? Het kabinet gaat nu nog niet echt in op de volgende fase en het effect daarvan is dat het een beetje vaag blijft... In de vorige fase hielp het goed om concreet te worden, de routekaart voor het afschalen hielp in de vorige fase bijvoorbeeld: mensen konden dan een plan gaan maken voor hun gemeente of hun bedrijf. Nu zou zoiets ook kunnen helpen. Bestuurders van verpleeghuizen, burgemeesters, schooldirecteuren, horeca-ondernemers: die willen plannen kunnen maken (wat gaan we doen als...) en daarvoor hebben ze kaders nodig. Dat hoeft niet in een strak tijdplan, maar je zou kunnen denken aan scenario's. Misschien in drie scenario's: een optimistisch scenario, een minder goed scenario en een worst-case.

Ferder had de overheid een voorsprong, werd ze breed vertrouwd en gesteund en werd er vooruit gekeken. Nu is er achterstand ontstaan en oogt het veel meer reactief.

Het zou helpen als we een nieuwe toespraak krijgen van de Minister President met een groter verhaal: waar staan we nu, wat hebben we geleerd, wat staat ons te wachten en hoe gaan we daar dan goed mee om? Licht de strategie toe, laat zien wat je geleerd hebt en dat je ook nog dilemma's en vragen hebt en open staat voor adviezen.

Daarbij helpt het om niet te praten in termen van 'een regionale lockdown': want: wat houdt dat in? We weten nu eigenlijk vooral wat we NIET willen (een nieuwe lockdown) maar hoe het wel uit kan zien, dat is nog niet zo scherp. Wat daarbij zou helpen is wat ik maar een escalatieladder noem: wat kun je doen als....



Als je maatregelen versoepelt, weet je dat het virus in enige mate terugkomt. Het is dan belangrijk om een gedeeld beeld te maken: wat doen we dan? Wanneer? Het woord lockdown kwam nu ineens op, ook in de media, omdat dat in andere landen ook weer ging gebeuren in reactie op de opleving, maar je kunt nog zoveel andere dingen doen (zie figuur boven): communicatie verscherpen, bepaalde haarden proberen uit te doven, handhaven....

We zijn de vorige keer langzaam, stap voor stap, in een intelligente lockdown terecht gekomen. Laten we nu zeggen: dat kunnen we wat beter regisseren. Bepaalde stappen kennen we al. En sommige willen we niet meer zo. De rijksoverheid kan daar in nauw overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's het voortouw in nemen: wat gaan we doen en wanneer. Niet als een soort strak 'als A dan doen we B', maar wel: in wat voor situaties moet ik denken aan.... wanneer gaan we een avondklok instellen, of scholen opnieuw sluiten, of de horeca stilleggen, of grote groepen opnieuw verbieden.... Wat zijn daar indicatoren voor, in wat voor soort situaties gaan we daaraan denken? Dan kunnen we daar scenario's op maken en dan weten andere bestuurders en maatschappelijke partners ook waar ze aan toe zijn en kunnen ze hun verantwoordelijkheid nemen.

Wat er dan ontstaat is weer een groot verhaal, zodat de zorg, de spoorwegen, het onderwijs... zich kan voorbereiden. Natuurlijk zal niet iedereen het er mee eens zijn, die periode is voorbij, er is meer diversiteit in gezichtspunten en er zijn uiteenlopende belangen. Maar de duidelijkheid gaat wel helpen.

Daarnaast vraagt, maar dat is meer een organisatorisch punt, de inrichting van de crisisorganisatie aandacht. Beleid en crisisrespons botsen. Na een crisis komt altijd, dat is onvermijdelijk, na een tijdje spanning op de crisisorganisatie en de lijnorganisatie: wie neemt nu welke beslissing? Dan is het tijd om de crisisorganisatie op te heffen en een projectorganisatie te maken voor de volgende fase. Dat heeft de overheid nu ook gedaan, met de programmadirectie Samenleving en Covid 19. Maar we blijken weinig tijd te hebben om ons voor te gaan bereiden op een tweede golf, en die programmadirectie moet nu gaan functioneren als een crisisorganisatie. Hoe je dat goed gaat inrichten en zorgen dat iedereen wie waar over gaat is ook iets dat aandacht nodig heeft voor de komende tijd. Dat heeft alles te maken met die combinatie van 'nafase' en 'crisisfase' waar we nu in zitten. Het kantelpunt terug naar de crisisorganisatie komt steeds dichterbij. Dan kan de projectorganisatie zich richten op meer de impact en nafase aspecten.