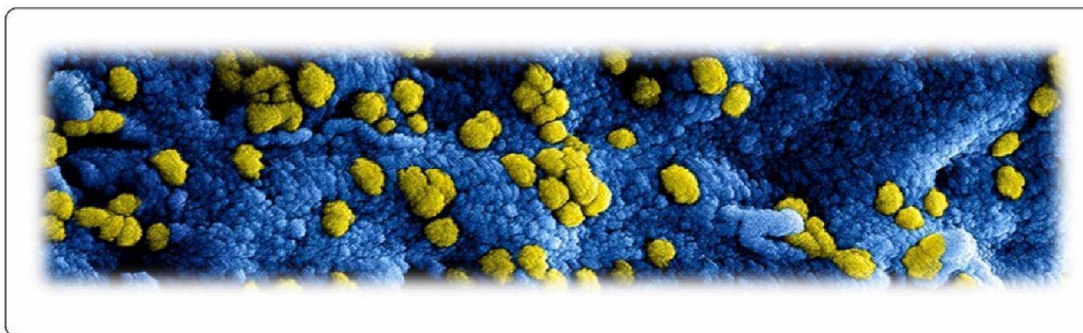




COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company



Observaties Actieleren Corona (COVID-19) – Eindreflectie

17 juni 2020

VERTROUWELIJK

1. Inleiding

De situatie rond COVID-19 is hoog dynamisch. Dit brengt grote uitdagingen met zich mee voor de samenleving als geheel. In reactie op deze uitdagingen zijn er op vele plekken crisisteams actief en moet op tal van beleidsterreinen veel gebeuren. Op nationaal niveau is de crisisorganisatie actief, zowel binnen departementen als interdepartementaal. De coronacrisis is een crisis die zich niet eerder in een vergelijkbare vorm heeft voorgedaan. De crisis raakte in eerste instantie de zorg en al snel de samenleving als geheel.

Dit heeft ertoe geleid dat de Nationale Crisisstructuur is opgeschaald (MCCb, ICCb, IAO, NKC, LOCC). Aan deze structuur zijn enkele tijdelijke teams en instanties toegevoegd, zowel multidisciplinair (zoals het LOT-C en het veiligheidsberaad in een 'warme' crisisrol) als binnen de zorg (vooral in een coördinerende functionaliteit rond IC-capaciteit, hulpmiddelen en diagnostiek). Naast de crisisorganisatie waren er ook andere (top)overleggen zoals het torentjesoverleg en het Catshuisoverleg. Ook zijn naar verloop van tijd verscheidene ad-hoc en bestaande organisaties benut in een adviserende rol rond de sociale en economische impact (zoals de gezamenlijke planbureaus, de denktank corona en de tijdelijke werkgroep Sociale Impact coronacrisis). Veiligheidsregio's en diensten als politie, KMar en Defensie en natuurlijk partners binnen de zorgsector zijn ook opgeschaald.

De NCTV en de landelijke crisispartners wilden te midden van deze dynamiek het lerend vermogen versterken en al tijdens de crisis leren: het zogenoemde 'actieleren'. Het verzoek aan het COT was om op meerdere peilmomenten 'flitsreflecties' uit te voeren en de bevindingen op korte termijn terug te koppelen. Op deze manier zijn crisisfunctionarissen minimaal belast. Er hebben drie rondes gesprekken plaatsgevonden tussen 10 april en 9 juni. Er zijn op twee momenten online surveys uitgevoerd waarin uitkomsten breed bevestigd werden en soms nuanceerden. In totaal hebben wij 60 gesprekken gevoerd en zijn er 102 surveys ingevuld. De focus lag op het functioneren van de crisisorganisatie en de samenwerking met partners. Het betrof geen inhoudelijke reflectie op de aanpak zelf.

In deze eindrapportage geven we een afrondende, overkoepelende weergave van de opbrengsten met de nadruk op de bevorderende en belemmerende factoren. Ook benoemen we de belangrijkste punten voor de komende periode en voor het meer structureel versterken van de crisisorganisatie. Daarmee heeft deze rapportage – aanvullend op de eerdere rapportages – een overdrachtsfunctie.

2. Reflectie: kenmerken en bijzonderheden van deze crisis (1/2)

Coronacrisis

- Onbekend virus – Dit vergt het parallel ontwikkelen van een aanpak en het al uitvoeren van maatregelen met vele onzekerheden;
- Internationale crisis: met onderlinge (zichtbare) verschillen tussen landen in de aanpak;
- Maatregelen treffen heel Nederland;
- 'Intelligente lockdown': beperkende maatregelen en breder kader rond preventie en gewenst gedrag. Iedereen wordt in enige mate geraakt;
- Veelvormig: gezondheid, sociaal en economisch;
- Langdurig.

Uitdagingen landelijk

- Het continue onderzoek naar het virus en de passende aanpak;
- Realiseren voldoende IC capaciteit;
- Realiseren voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen;
- Inzicht krijgen in effectiviteit aanpak van de bestrijding;
- Balans tussen Corona- zorg en reguliere-zorg;
- De nijpende situatie in verschillende verpleeghuizen;
- Economische/financiële hulp voor ondernemers en instellingen en de bredere inzet op beperken van schade en starten van herstel;
- Risico-communicatie over benodigde preventie;
- De intelligente versoepeling op basis van wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten;
- Het waarborgen van de continuïteit van het democratisch proces;
- Internationale samenwerking;
- De eigen continuïteit als overheden en hulpdiensten.



2. Reflectie: kenmerken en bijzonderheden van deze crisis (2/2)

Uitdagingen regionaal

- Realiseren voldoende zorgcapaciteit met nadruk op de IC en andere vormen van zorg om ziekenhuizen te ontlasten.
- Extra bescherming verpleeghuizen en overige niet-acute zorg.
- Uitvoering van de (opeenvolgende versies van de) noodverordening, incl. toezicht en handhaving.
- Lokaal maatwerk waar nodig, incl. dialoog met maatschappelijke partners.
- Omgaan met geleidelijke versoepeling.
- Bijdragen aan de totale risico- en crisiscommunicatie o.a. via boodschappen burgemeester.
- Adequaaf informeren van de colleges en gemeenteraden.

Organisatie van de aanpak

- Bij elkaar komen van functionele- en algemene keten: infectieziektebestrijding, opgeschaalde acute (en niet acute) zorg en openbaar bestuur.
- Landelijke besluiten over de wijze van bestrijden van het virus. Via aanwijzing van de minister op basis van de Wet Publieke Gezondheid richting voorzitter veiligheidsregio.
- Nieuwe gremia: LOTC. Nieuwe rol voor het veiligheidsberaad. Meerdere nieuwe platforms voor coördinatie in de zorg rond IC capaciteit, hulpmiddelen en diagnostiek.
- Opschaling naar GRIP 4 in alle veiligheidsregio's en opschaling nationale crisisorganisatie.
- Intensieve coördinatie in de zorgsector via het ROAZ.
- Op lokaal niveau waren er gemeentelijke 'crisisteam/projectteams'.



3. Reflectie: herkenbare uitdagingen tijdens een crisis

Verschillende van de punten zijn zeer herkenbaar voor iedere crisis, desalniettemin blijft het relevant om deze te benoemen en te kijken welke punten er uitgehaald kunnen worden voor de toekomst.

- Terughoudendheid in opschaling en verbreding. De aanpak is gestart in de witte kolom: in de infectieziektenbestrijding, binnen VWS en in de zorg. Het tijdig verbreden is een uitdaging omdat dit soms ook kan voelen als 'groter maken'. Er was ook in deze crisis terughoudendheid, landelijk en ook in de veiligheidsregio's. Ook als het ging over nadenken over scenario's. Dit illustreert dat een crisis met deze impact aanvankelijk niet werd verwacht. Belangrijke les is het centraal stellen van de opgave.
- Het moeten beslissen in onzekerheid is een kenmerk van iedere crisis en was zeer zichtbaar in deze crisis. Met bijbehorende dilemma's omdat er schaarste is en/of omdat er meerdere zaken van belang zijn die echter niet altijd gelijktijdig kunnen worden gediend.
- Het duurt even voordat er een gezamenlijk beeld ontstaat binnen en tussen crisisteams. Ook duurt het even voordat de beste wijze van organiseren is gevonden in antwoord op steeds veranderende uitdagingen. Het steeds blijven werken aan een gedeelde diagnose van de crisis is cruciaal. Dit was en is niet eenvoudig gelet op het grote aantal betrokken organisaties: te midden van de dynamiek zijn expliciet momenten van reflectie noodzakelijk, hoe onnatuurlijk dat soms ook kan voelen omdat er vooral 'actie' moet zijn. Onze indruk is dat er steeds bewust nagedacht werd over de uitdagingen.
- De verschillende werkwijzen rondom het uitwerken van scenario's. Er is ook tijdens deze crisis veel gesproken over *scenario's*, zowel landelijk als in de veiligheidsregio's en in gemeenten. Het is onze indruk is dat niet voor alle partijen helder is aan welke scenario's waar wordt gewerkt met welk doel.
- Het grote belang van samenwerking in de communicatie: eenduidigheid in de boodschap, het informeren over risico's en het bieden van handelingsperspectief. Met zoveel betrokken organisaties en met de complexiteit van deze veelvormige crisis, was en is de communicatie-opgave zeker niet eenvoudig. Het samen optrekken door betrokken overheden en partners is als positief ervaren.



4. Reflectie: bevorderende en belemmerende factoren aanpak

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
De mate van flexibiliteit en het bijbehorende improvisatievermogen.	De terughoudendheid in opschaling, het wisselende urgentiebesef.
Het werken met een landelijk model voor de noodverordening.	Zijsturing en overlegorganen die geen deel uitmaakten van de crisisstructuur: besluitvorming vond steeds meer plaats buiten de crisisorganisatie en dit beperkte het zicht voor crisis functionarissen.
Het overbruggen van de barrières en uitdagingen in de samenwerking tussen partijen bijvoorbeeld rond 'verschillende talen en werelden' (algemeen bestuur, infectieziekten, zorg).	De verschillende 'talen', bijvoorbeeld rondom het opstellen van scenario's en het verkennen van mogelijke maatregelen.
De koppeling nationaal en regionaal en de onderlinge samenwerking tussen veiligheidsregio's.	Het vinden van de juiste cadans in de samenwerking nationaal – regionaal en de tijd die zat tussen de persconferentie en de daadwerkelijke aanwijzing en (concept) noodverordening.
Vroegtijdige aansluiting communicatie bij besluitvorming en de wijze waarop geïnvesteerd is in onderzoek naar de effectiviteit van communicatie.	Informatiemanagement: er is heel veel informatie, maar dit leidt soms tot een overload. Tegelijkertijd ontbreekt soms ook informatie: de informatie paradox. Het ad hoc organiseren van landelijke coördinatie en afstemming rond zorgcapaciteit bleek een forse opgave. Dit kwam onder andere door de wijze waarop ons zorgstelsel georganiseerd is.
Het vergaderritme en het wekelijks toewerken naar besluitvorming en communicatie.	Het afschalen en de overgang naar een nieuwe structuur.
Het niveau en de wijze waarop interdepartementaal is samengewerkt. Met name in de beginfase waren departementen zoekende: in het samenspel werden afzonderlijke inspanningen versterkt.	Internationale verschillen die vragen bleven oproepen. Het beperkt zichtbaar zijn van de aandacht voor de sociale en economische impact die er wel was.

5. Aandachtspunten voor hoe verder: borgen ervaringen en leerpunten

Wij zien in ieder geval de volgende aandachtspunten als het gaat om het borgen:

- Borgen van de ervaringen met name gericht op de voorbereiding hoe er om gegaan kan met een mogelijke tweede golf. Het gaat hier om zowel inhoudelijke als organisatorische ervaringen.
- Borgen van ervaringen en lessen in de bredere voorbereiding op een pandemie. Belangrijk hier is om ook de ervaringen te borgen die in gaat op de balans in aandacht voor de gezondheidskant en de sociale en economische impact.
- Het gericht evalueren van de aansluiting veiligheidsregio – Rijk en nagaan wat dit betekent voor de generieke voorbereiding op crisismanagement bij crises met een landelijke impact. Rondom andere thema's zoals terrorisme bestaat een directer lijn met de ICCb en de MCCb. In de voorbereiding op andere crisistypen zijn deze directer lijnen (nog) niet zichtbaar. De vraag is of de nauwere verbinding het uitgangspunt wordt. In eerste instantie in de afstemming met betrokken burgemeester en/of voorzitter veiligheidsregio. De 'warme' rol van het veiligheidsberaad heeft ook reflectie: is dit een mogelijke bouwsteen die ook bij andere crisis relevant kan zijn. Onze indruk is van wel.
- Onderzoeken of er in de pre-crisisfase onderdelen uit de crisisorganisatie al informatief opgeschaald kunnen worden;
- Het evalueren van de werking en functie van het LOTC en de vraag of en hoe deze functionaliteiten een plek te geven in de generieke crisisaanpak.

6. Aandachtspunten voor hoe verder: de volgende fase van de crisis

In aanvulling op de punten die wij hebben benoemd in onze laatste rapportage, zien we vooral de volgende aandachtspunten voor de volgende fase:

- Duidelijkheid over het doel en de bijbehorende uitgangspunten.
- Een gedeeld gezamenlijk beeld bij sleutelfunctionarissen in de projectorganisatie bij de opgave die voorligt.
- Een duidelijke beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden en de bijbehorende informatielijnen en informatieproducten.
- Het blijvend in contact zijn met zowel de veiligheidsregio's als de gemeenten (voor de bredere impact).
- Zorgen voor een gedeeld gezamenlijk beeld over de inschatting wanneer de nationale crisisorganisatie opnieuw nodig is en op welke wijze hierover contact en afstemming is met verschillende betrokken partijen waaronder veiligheidsregio('s).
- Het blijvend oog houden voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen en het betrekken van uitvoerende diensten bij deze inschatting.
- Het komen tot passend informatiemanagement: nu steeds duidelijker is welke informatie nodig is, kunnen vraag en aanbod worden herijkt.
- Het maken van keuzes rondom het wel of niet voorbereiden en uitwerken van scenario's: welke behoefte is er bij wie als het gaat om scenario's en vooral wat is de gewenste functie ervan? Zorg ervoor dat de verwachtingen hierover helder zijn.
- Oog houden voor de breedte van het vraagstuk. Er worden oplossingen gevonden die niet voor hand liggen, maar die wel gerealiseerd worden. Die creativiteit en energie vasthouden is nadrukkelijke wens. Het lukt om effectief in aanpak en organisatie te zijn. De oplossingsgerichtheid, besluitvaardigheid en het tempo vasthouden. Snelheid motiveert: je boekt zichtbaar resultaat met elkaar.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

t +31 (0)10 448 83 00

f +31 (0)70 448 83 01

e cot@cot.nl

i www.cot.nl

