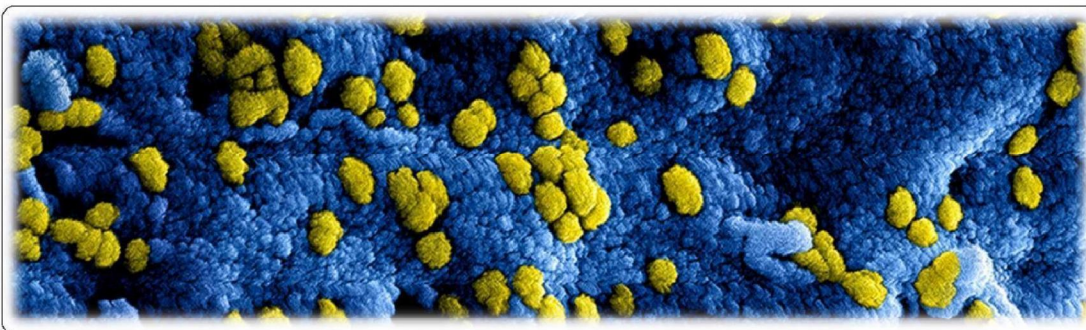




Leerevaluatie crisisorganisatie DGKR – COVID-19

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

augustus 2020

1. Inleiding en vraag

De situatie rond COVID-19 is hoog dynamisch. Dit brengt grote uitdagingen met zich mee voor de samenleving als geheel en wereldwijd. De crisis is nog niet voorbij maar verandert qua dynamiek en type crisis. De crisis heeft impact in alle delen van het Koninkrijk. Op nationaal niveau zijn crisisorganisaties actief, zowel binnen departementen als interdepartementaal. En op Caribisch Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk is de crisisorganisatie opgeschaald, zowel op de eilanden zelf als bij de VN-ACS en de wRV.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd om een leerevaluatie uit te voeren naar aanleiding van de coronacrisis en om een advies te schrijven over de doorontwikkeling van de crisisorganisatie. Het verzoek focust zich op de opzet en werking van de crisisorganisatie van het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) ten behoeve van crisis in de Caribische delen van het Koninkrijk. In deze rapportage staan de uitkomsten van de leerevaluatie.

In het kader van de leerevaluatie hebben wij 37 interviews gehouden met betrokken sleutelfunctionarissen vanuit of direct betrokken bij de crisisorganisatie van DGKR in Den Haag, op de Vertegenwoordigingen (VN-ACS) en bij de staf van de wvd Rijksvertegenwoordiger. Ten behoeve van de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van de NEN-norm crisismanagement. Aangezien het een leerevaluatie is en geen audit zijn de verschillende thema's vooral als input gebruikt.

In de rapportage benoemen we per thema de rode draden uit de interviews. Mede op basis hiervan schetsen wij ons overkoepelend beeld en doen wij gerichte aanbevelingen. Voordat we de observaties presenteren schetsen we kort de kenmerken van de crisis en de uitdagingen waarvoor DGKR stond. Het crisismanagement is een antwoord op deze uitdagingen. In de bijlage staat een uitgewerkte tijdlijn met de beeldbepalende momenten en besluiten. Hiermee wordt ook de dynamiek van de crisis inzichtelijk.

In het vervolg werken we het advies voor de crisisorganisatie DGKR verder uit, deze leerevaluatie vormt de basis hiervoor.



2. De context: kenmerken en uitdagingen van de crisis

Iedere crisis heeft eigen kenmerken en bijzonderheden. Voor de crisis met COVID-19 geldt dat het ging om:

- ✓ een onbekend virus;
- ✓ een internationale crisis met (soms verschillende) maatregelen in vele landen;
- ✓ een crisis met impact in alle delen van het Koninkrijk;
- ✓ een crisis met een zeer lange duur;
- ✓ een crisis met impact op gezondheid, het sociale leven en de economie;
- ✓ een crisis met een zeer lange duur die nog steeds voortduurt;
- ✓ een volledige opgeschaalde crisisorganisatie met een nationale opgeschaalde crisisorganisatie in Nederland, meerdere crisisteams op de eilanden gezamenlijk en afzonderlijk.

Voor crises waarbij één of meerdere eilanden in het Koninkrijk betrokken zijn, gelden bovendien de volgende meer generieke uitdagingen die van invloed zijn op het benodigde crisismanagement vanuit DGKR:

- ✓ de verschillen in status en regime van de eilanden, en daarmee ook verschil in taken en verantwoordelijkheden voor Nederland op het gebied van crisisbeheersing;
- ✓ verantwoordelijkheden liggen veelal bij afzonderlijke vakdepartementen (zoals VWS, J&V en/of Defensie);
- ✓ de andere tijdzone en grote afstand tussen Europees en niet-Europees deel van het Koninkrijk als tussen de eilanden zelf;
- ✓ de invloed van de internationale context (politiek) en in het bijzonder het handelen van landen in de directe omgeving van de eilanden.

De opgave waar DGKR voor stond was het komen tot:

- ✓ coördinatie van en met de verschillende betrokken partijen;
- ✓ een gedeeld situationeel beeld van de situatie op de eilanden en de implicaties/duiding hiervan;
- ✓ het bij elkaar brengen van belangen en behoeften (tot hulp en bijstand) en het komen tot wederzijdse realistische verwachtingen van de mogelijkheden;
- ✓ het inbrengen van de situatie en benodigde maatregelen en besluiten in een bredere Nederlandse Corona aanpak en in de nationale crisisorganisatie ten behoeve van Caribisch Nederland
- ✓ het omgaan met beperkte middelen en afhankelijkheden van anderen voor de realisatie en de besluitvorming.



3. COT reflectie: overkoepelend beeld

Ons overkoepelende beeld is dat er met inzet van velen hard is gewerkt om de eilanden te ondersteunen bij het voorkomen van besmettingen en bij de voorbereiding op het om kunnen gaan met meer besmettingen evenals de impact van de crisis op sociaal-, economisch- en veiligheidsgebied. De bijzondere kenmerken van de crisis bemoeilijkten een toch al complexe opgave. De unieke situatie van een volledige opschaling en brede impact op zowel de eilanden als in Europees Nederland vergden veel van de betrokken crisisfunctionarissen. Het crisismanagement bleek niet eenvoudig. Zowel binnen DGKR als in de samenwerking met de eilanden deden zich verscheidene knelpunten voor die variëren van verschillende tempo's in opschaling en onduidelijkheid over rollen tot een stokkende informatie-uitwisseling. Ook het inbrengen van het perspectief van de eilanden in een zwaarbelaste nationale crisisorganisatie bleek lastig. Gedurende de crisis lukte het steeds beter om effectief samen te werken. Geleidelijk zijn rollen verduidelijkt en is de werkwijze aangepast. Dit is echter veelal niet expliciet gemaakt. Er is intensief samengewerkt waarbij op verschillende manieren hulp en bijstand is gerealiseerd. In de gesprekken met respondenten is het thema leiding en coördinatie het meest intensief aan de orde gekomen. Hier zitten wat ons betreft ook de belangrijkste leerpunten. Binnen DGKR en in de samenwerking met partners zijn stappen gezet om het crisismanagement te versterken naar aanleiding van de eerdere ervaringen met orkaan Irma 2017. Deze voorbereidingen konden beperkt worden toegepast in de Coronacrisis. Samenvattend zien wij de volgende bevorderende en belemmerende factoren. Deze aspecten komen terug in de observaties per thema in paragraaf 4. Dit overzicht biedt ook houvast als het gaat om aangrijpingspunten voor de verdere versterking van het crisismanagement.

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
➤ Harde werk/tomeloze inzet van betrokken crisisfunctionarissen ➤ De bestaande lijnen en contacten met de eilanden die intensief werden benut ➤ Kennis van de eilanden en de lokale situatie ➤ De snelle opschaling op de wRV en VN-ACS van de crisisorganisatie ➤ De aanvankelijke actieve informatie-uitwisseling vanuit wRV en VN-ACS met het departement ➤ Het werken met een projectorganisatie binnen DGKR (de taskforce met werkgroepen) ➤ Het instellen van het LCCC ➤ Het gebruik van appgroepen voor directe communicatie (en voor het na kunnen lezen) ➤ Het steeds duidelijker worden van de onderlinge rolverdeling	➤ Beperkt geprepareerde crisisorganisatie binnen DGKR ➤ Onduidelijkheid in rolverdeling intern in samenspel taskforce en staande organisatie ➤ Beperkte helderheid van de rollen binnen de taskforce: 'alles was nieuw' ➤ Complicaties bij het invullen rollen in combinatie met personele wisselingen ➤ De positie en mogelijkheden van het LCCC om 'door te pakken' ➤ Stokkende informatie-uitwisseling ➤ Capaciteit & expertise publieke gezondheid eilanden ➤ Beperkte snel te realiseren middelen ➤ Een ogenschijnlijke cultuurfactor binnen DGKR waarin schaal en status een rol spelen en flexibiliteit in het invullen van rollen beperkt



4. Observaties per thema (1)

Crisismanagement en preparatie op crisis in het Koninkrijk

- In 2017 wordt het Koninkrijk (niet-Europees) geraakt door orkaan Irma met een crisis als gevolg. Het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) krijgt onder de verantwoordelijkheid van het eigen ministerie de coördinerende (uitvoerende) rol van deze crisis. Achteraf wordt met elkaar interdepartementaal geëvalueerd en als belangrijkste les opgetekend dat Nederland tijdig de juiste hulp en bijstand moet kunnen verlenen bij grootschalige crises in het Koninkrijk. Gelet op de coördinerende rol van het ministerie BZK bij crises in het Koninkrijk is de belangrijkste opgave gericht op het verder versterken van het proces crisisbeheersing. Deze opgave wordt belegd bij het DGKR vanuit de gedachte dat het verantwoordelijk is voor de coördinatie bij crisis in het Caribisch deel van het Koninkrijk, zowel inhoudelijk als op het gebied van inrichting (governance) van de crisisorganisatie.
- In 2020 is het ondanks veel inspanningen van medewerkers nog niet gelukt om crisismanagement in zijn volledige vorm een plek te geven in de organisatie. Er is geen vastgesteld en opgeleid crisisteam en/of (integraal) crisisplan met een beschrijving van de wijze van opschalen, rolverdeling en samenwerking met de verschillende crisisteams in het Caribisch deel van het Koninkrijk in een geactiveerde crisisorganisatie. Ondanks deze onduidelijkheid is door de betrokken medewerkers binnen de crisisbeheersing veel aandacht en urgentie voor het beter borgen van het crisismanagement. Hierbij staat samenwerking met andere departementen centraal ter voorbereiding op de orkaanseizoenen. Het borgen van best practices naar aanleiding van de ervaringen met orkaan Irma wordt actief opgepakt. Respondenten geven aan dat ook de samenwerking met het Nationaal Crisiscentrum is versterkt.
- In september 2019 start op verzoek van de DG van DGKR een project om de crisisbeheersing voor het Caribisch deel van Koninkrijk verder te versterken. Met dit project wordt de crisiscapaciteit deels vergroot en worden afspraken in relatie tot interdepartementale samenwerking bij crises vastgelegd. Inhoudelijk zorgt de projectgroep crisisbeheersing DGKR samen met de vertegenwoordiging van andere departementen voor het opstellen van uitgangspunten voor de coördinatie bij een crises in het Koninkrijk, zoals de rol en ondersteuning van het ministerie van Buitenlandse zaken bij een crisis in het Koninkrijk. Hiernaast worden concrete afspraken gemaakt over bijvoorbeeld evacuatie, noodhulp, publieksvoorlichting, openbare orde en veiligheid. Het totaal wordt vastgelegd in een (concept) overzicht met interdepartementale afspraken. De urgentie om met elkaar te komen tot een goede samenwerking is hoog vanwege een verwacht impactvol orkaanseizoen in 2020. Deze zichtbare investering zorgt voor een betere interdepartementale afstemming. Wel blijft een heldere inrichting van een crisisorganisatie voor DGKR die ook is afgestemd met de (lokale) opschaling van VN-ACS en wRV prioriteit, evenals voldoende opgeleide crisisfunctionarissen.
- Een deel van de versterking kon actief worden benut voor de Coronacrisis, zoals bijvoorbeeld de afspraken met BZ over reisadviezen en de contacten die VWS heeft met ziekenhuizen. Andere voorbereidingen waren orkaan-specifiek (zoals evacuatie).



4. Observaties per thema (2)

Leiding en coördinatie

- In februari 2020 wordt de nationale crisisstructuur van Nederland geactiveerd en komt de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bij elkaar. In die periode is de dreiging en het aantal besmettingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk in vergelijking met Nederland nog laag. In Nederland neemt de druk snel toe naar aanleiding van het carnaval en terugkerende wintersporters. Op de VN-ACS wordt ten behoeve van het leveren van hulp en bijstand in maart een crisisorganisatie onder leiding van de vestigingshoofden ingericht. In eerste instantie vanuit werkgeversverantwoordelijkheid, maar na het eerste bijstand verzoek ook ter ondersteuning van de landen. Op de bijzondere openbare lichamen wordt door de Rijksvertegenwoordiger opgeschaald naar het hoogste niveau. Dit verloopt in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Medewerkers van DGKR in het Caribisch deel van het Koninkrijk richten zich op de bijstandsverzoeken en zorgen voor informatiemanagement. De crisisteams (VN-ACS/wRV) werken in deze periode voornamelijk met elkaar en met de betrokken departementen in Nederland op basis van de specifieke beleidsverantwoordelijkheid van het desbetreffende departement. Dit werkt goed als de opgave of vraag aansluit bij deze departementale verantwoordelijkheid. In de gevallen waarbij hier geen sprake van is wordt centrale coördinatie en regie vanuit Nederland en in het bijzonder vanuit DGKR gemist. Deze coördinatie is van belang om de vraag of het verzoek bij het verantwoordelijke departement te krijgen.
- In de eerste periode van de crisis wordt in het Caribisch deel in overleg met betrokken departementen (VWS, BZK, Defensie) en het RIVM maatregelen genomen die zijn gericht op het buitenhouden van het coronavirus. Door het verschil in tijds tempo (progressie) van de coronacrisis in Nederland in vergelijking met het Caribisch deel en door de impact (dreiging) van de coronacrisis in Nederland ligt de focus van de nationale crisisstructuur op Nederland. De maatregelen van het MCCb worden opgesteld binnen de context en het situationeel beeld van Nederland. De noodzaak voor een meer coördinerende rol van DGKR om impact en context van het Caribisch deel te borgen wordt groter. Vanuit BZK neemt een liaison plaats in de nationale crisisstructuur (IAO en ICCb).
- Vanuit DGKR wordt een taskforce (crisisteam) ingericht met als doel het creëren van overzicht in bestuurlijke dilemma's en het stroomlijnen van de coördinatie. Ook worden werkgroepen ingericht die zich respectievelijk richten op controleren van de uitbraak, zorg voor kwetsbare groepen, continuïteit vitale processen en samenleving en op de financieel economische impact. In een later stadium wordt ook de werkgroep veiligheid hieraan toegevoegd. Voor de inrichting van de crisisrollen in de Taskforce en werkgroepen wordt gebruik gemaakt van de ervaring en expertise van de NCTV. Medewerkers uit de reguliere organisatie van DGKR worden benaderd om een rol in de crisisorganisatie te verzorgen. Het invullen van deze rollen vormt bij de start de grootste uitdaging. De kern van het team wordt aangevuld met liaisons van betrokken departementen. De taskforce komt dagelijks bij elkaar, een deel fysiek en met name door de liaisons van de departementen en vanuit VN-ACS en wRV wordt op afstand gewerkt.



4. Observaties per thema (3)

- Met de betrokken departementen wordt een logistiek centrum (LCCC) ingericht. De coördinerende rol van DGKR wordt meer expliciet ingevuld en is na enkele weken zichtbaar werkend voor de eilanden en de crisisteams van VNACS en de RV. Wel is er een aantal uitdagingen in de afstemming en in het delen van informatie met de reeds geactiveerde crisisorganisaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Er moet – en is – veel geïmproviseerd en de crisisorganisatie is gaandeweg aangepast aan de opgave die voorlag. Betrokken functionarissen moesten met elkaar ontdekken wat een passende werkwijze en rolverdeling waren. Gedurende de crisis is het niet gelukt om alle onduidelijkheden weg te nemen. Een leerpunt is het meer expliciet maken van de beoogde rolverdeling.
- Doordat de crisisorganisatie van DGKR gedurende de crisis wordt vormgegeven ontstaan een aantal uitdagingen. Met name op het gebied van besluitvorming en mandaat, het delen van informatie tussen de VN-ACS en wRV, intern binnen DGKR in Den Haag en het verkrijgen van een situationeel beeld (behoefte) van de individuele landen en openbare lichamen. Het is niet altijd duidelijk waar een besluit is of moet worden genomen. Dit zorgt in een aantal gevallen voor onduidelijkheid bij de crisisteams in het Caribisch deel. Ook als er verzoeken komen vanuit de taskforce die al zijn opgepakt of uitgevoerd. Denk aan maatregelen rondom cruiseschepen.
- Het mandaat en in het bijzonder voor besluiten die veel geld kosten is niet helder. Het uitgangpunt is dat maatregelen onder de verantwoordelijkheid van een departement vallen en daarmee ook op diens begroting komen. Liaisons van de departementen betrokken bij de crisisorganisatie moeten verzoeken mee terugnemen naar het eigen departement. Ook binnen DGKR worden acties in de reguliere lijn uitgezet en opgepakt. De Taskforce heeft in dit opzicht meer het karakter van een afstemmingsoverleg dan een klassiek crisisteam met mandaat. Dit is niet erg, zolang ook de verwachtingen intern en extern hiermee in lijn zijn.
- De samenwerking tussen VN-ACS verloopt goed, omdat deze samen komen in één crisisorganisatie. Het contact tussen de VN-ACS en wRV is goed, maar heeft ook een minder intensieve samenwerking. Hier wordt met name informatie met elkaar gedeeld. De samenwerking in Nederland met de departementen verschilt sterk per departement en de fase waarin de crisis zich bevindt. De overlap die een bijstandsverzoek kan hebben wat betreft meerdere beleidsterreinen, zorgt voor verdeelde regie en discussie in het bijzonder met Defensie en I&W. Met name in de eerste periode is het een uitdaging voor de taskforce en het LCCC om verzoeken bij een departement te agenderen. Het ontbreken van mandaat speelt hierbij een rol. Ook worden door departementen zelfstandig acties uitgezet die niet altijd zijn afgestemd met DGKR waardoor het overzicht er niet altijd is. Gedurende het verloop van de crisis komen de departementen samen met DGKR steeds meer tot een effectieve samenwerking. Dit wordt gemerkt in het Caribisch deel van de crisisorganisatie.
- Wel blijft het lastig dat er voor het VN-ACS en wRV niet één aanspreekpunt is in Nederland. Men heeft het gevoel dat er voor een actie of vraag 'geshopt' moet worden tussen de departementen.



4. Observaties per thema (4)

- Door het LCCC wordt hard gewerkt om vraagstukken aangaande logistiek (afstemmen vraag en aanbod, extra vliegtuigen, vervoermiddelen, inzet van materieel) op te lossen. Hiervoor is veel improvisatie nodig en overleg met zowel publieke als private partners. Het lukt het LCCC steeds om te doen wat nodig is en waar behoefte aan is. Het vraagstuk over de kosten en wie er betaald blijft hier wel een rol spelen. Hiernaast is er de behoefte vanuit het Caribisch deel van het Koninkrijk om meer samen te werken met lokale en private partijen in relatie tot logistiek. Doordat het LCCC in Nederland is gevestigd is dit lastig.

Situationeel bewustzijn en informatiemanagement

- De afstand, het tijdsverschil en beperkte kennis van lokale context werken belemmerend als het gaat om het komen tot een gedeeld situationeel beeld tussen betrokken partners. Het informatiemanagement en de rol van de informatie coördinatoren in het Caribisch deel van het Koninkrijk en in de crisisorganisatie in Nederland zijn belangrijk. Dit moest gedurende de crisis vorm en inhoud worden gegeven. Het werken met dashboards heeft geholpen om het situationeel bewustzijn vanuit het Caribisch Koninkrijk over te brengen, maar gaf ook ruimte voor interpretatie waardoor ook de urgentie in Nederland anders kon worden gewogen. Doordat het situationeel beeld vanuit Caribisch perspectief beperkt een plek leek te krijgen in de crisisorganisatie in Nederland is informatie vanuit dit deel van het Koninkrijk steeds breder met departementen en partners gedeeld. Hierdoor werd het situationeel beeld actief overgedragen, maar was er minder controle en regie op hoe informatie door de ontvanger werd geïnterpreteerd.
- Met de komst van de taskforce wordt het informatiemanagement anders ingericht en wordt de crisisorganisatie in het Caribisch in de eigen beleving tijdelijk buitengesloten. Dit wordt later weer hersteld. Wel blijft het een uitdaging om de behoefte van het Caribisch deel op grote afstand (tijdsverschil) goed in kaart te brengen.
- Informatiemanagement was van tevoren beperkt ingeregeld, dit werd als lastig ervaren. Wel werden alle documenten opgeslagen, mede omdat COVID-19 na enige weken werk aangemerkt voor hotspotarchivering. De informatie die DGKR kreeg vanuit MCCb en ICCb was onvoldoende volgens respondenten om goed inzicht te krijgen in de besluitvorming. Op andere vlakken is er veel informatie-uitwisseling geweest door dagelijkse mails. Een meer gerichte terugkoppeling werd op momenten gemist.
- Het was op momenten onduidelijk hoe de informatiestromen tussen de verschillende teams in Den Haag en tussen de BZK-collega's op de eilanden verliep. Doordat de rollen en verantwoordelijkheden wat diffuus waren, was het in Den Haag vaak onduidelijk waar informatie vandaan kwam. Dit gold ook voor de eilanden.
- Er werden vanuit de VNACS, de wRV en DGKR verschillende rapportages waaronder sitraps gedeeld. Bijzonderheden van de situatie en acties en besluiten werden hier deels in meegenomen. Er was geen vooraf opgesteld proces om deze informatie te delen.



4. Observaties per thema (5)

Communicatie

- De communicatie intern wordt in het Caribisch deel snel vormgegeven tussen de communicatiemedewerkers van VN-ACS en de wRV / RCN met een WhatsApp groep. Hiernaast wordt een directe lijn gelegd naar Nederland met de woordvoerder van de staatssecretaris. In de verbinding tussen wRV en het ministerie van Justitie en Veiligheid overheerst het gevoel dat er vanuit Nederland gecommuniceerd wordt en er minder oog is voor het lokale perspectief, ook gelet op de impact van de crisis in Nederland. De communicatie met VN-ACS is meer gericht op de verbinding met de taskforce bij DGKR en meer ingericht op het proces informatiemanagement. Ook omdat de invloed op de communicatie in de autonome landen beperkt is.
- De directe lijn van uit het proces communicatie met de staatssecretaris zorgt dat informatie snel met Nederland gedeeld wordt en dat in het wekelijks overleg van de staatssecretaris ook besluiten worden genomen. Dit is van invloed op het besluitvormingsproces van het crisisteam van DGKR. Communicatiecapaciteit was en is een aandachtspunt. Het duurde enige tijd voordat het verzoek voor extra crisiscommunicatie capaciteit werd opgevolgd. Hiernaast wordt aangegeven dat er een meer fundamenteel capaciteitstekort is van communicatie professionals met ervaring op de eilanden.
- De externe communicatie in Caribisch Nederland en de verbinding met het lokale ambtelijke apparaat verschillen sterk per eiland. Het doorzetten van boodschappen (bv. over repatriëring) worden vertraagd opgepakt of de backoffice van een inwerking gestelde hulplijn ontbreekt. In de autonome landen binnen het Koninkrijk is men met name afhankelijk van de autonome regering. Het komen tot een gezamenlijke strategische communicatieboodschap is een uitdaging. Ook omdat het beleid lokaal anders kan worden geïnterpreteerd. Een aandachtspunt is het bij elkaar brengen van de boodschap en de lokale uitvoering via de daar best passende kanalen.

Interne communicatie binnen DGKR

- Bijzonderheden van de situatie worden gedegen vastgelegd in rapportages bij verschillende werkgroepen en gremia. Dit werkte goed.
- Het team communiceerde de opschaling, de structuur en de afschaling niet via een vaste lijn naar de reguliere organisatie. Zo was het voor medewerkers soms onduidelijk dat er was opgeschaald en wie wat deed. Ook bij het afschalen is er bij verschillende respondenten verwarring ontstaan over de rol binnen de crisisorganisatie en de ureninvestering ten opzichte van de reguliere organisatie.



4. Observaties per thema (6)

Afschalen en de nafase

- De coronacrisis in het Caribisch deel van het Koninkrijk heeft andere kenmerken en uitdagingen dan de coronacrisis in Nederland. De aard van de crisis verschilt sterk en in dit deel van het Koninkrijk ligt de focus veel meer op veiligheid en de sociaaleconomische impact. Dit vanwege een (tot op heden) beperkter gezondheidsimpact. Er zijn verschillende uitdagingen als het gaat om capaciteit en middelen. Er kunnen dan ook verschillende aanleidingen zijn tot het opschalen van de crisisorganisatie op de eilanden in vergelijking met Nederland. Er is geen afwegingskader wanneer en waarvoor de crisisorganisatie van VN-ACS inclusief een verbinding met Nederland moet worden op- en of afgeschaald en in welke vorm. Voor wRV staat het wel op papier. De afspraak dat de op- en afschaling in overleg gebeurt ontbreekt.
- Het perspectief van het hebben van een crisis in Caribisch Nederland en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk verschilt met het perspectief van een crisis in Nederland. Het omslagpunt wanneer er wel en wanneer niet met een crisisorganisatie moet worden gewerkt is een bespreekpunt. Hiernaast is het belangrijk om met elkaar (gedeeltelijk of geheel) af te schalen, zodat duidelijk is hoe lijnen vanaf dat moment gaan lopen. Ook dwingt het tot een gezamenlijke diagnose van de situatie en de resterende uitdagingen. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over wanneer er mogelijk opnieuw moet worden opgeschaald.



5. Overkoepelende aanbevelingen (1)

De eerdere reflectie en observaties bevatten verscheidene leerpunten en aangrijpingspunten voor versterking. Sommige punten zijn specifiek voor de situatie rond COVID-19 en andere punten gelden meer generiek voor het crisismanagement binnen DGKR. In deze paragraaf doen wij gerichte aanbevelingen. We maken hierbij een onderscheid tussen aanbevelingen over de positie en organisatie van het crisismanagement en praktische aanbevelingen over de werkwijze.

Positie en organisatie van het crisismanagement

In een volgende stap werken we het advies over het structureel borgen van het crisismanagement verder uit. Op basis van de observaties in deze evaluatie willen we tussentijds de volgende aanbevelingen meegeven.

1. Bepaal het uitgangspunt voor het moment van en de aanleiding voor het opschalen van het crisismanagement binnen DGKR. In de coronacrisis waren de eilanden alsook VNACS en de RV al enige tijd opgeschaald voordat DGKR opschaalde. Ons advies is uit te gaan van het 'meegroeien' met de eilanden: bij opschaling in de eilanden ligt het voor de hand om ook als DGKR op te schalen. Dit vanwege de benodigde uitwisseling van informatie, snelheid van handelen en het tijdig vooruit kunnen denken en kunnen schakelen met andere betrokken en te betrekken partners. Het kan hierbij gaan om een situatie waarin er wel of geen verdere opschaling is van de nationale crisisorganisatie. Dit is van invloed op de rol van de crisisorganisatie van DGKR en daarmee op de inrichting.
2. Gelet op de verschillende verwachtingen en ook interne onduidelijkheid over rollen, is een belangrijke stap het vaststellen van een duidelijke visie op de rol van DGKR bij crises en de bijbehorende rolverdeling met andere departementen, met de verschillende eilanden en met de nationale crisisorganisatie. In het bijzonder is het van belang om vast te stellen wat de rol van de crisisorganisatie is, hoe informatielijnen lopen en hoe (interne) besluitvorming plaatsvindt. De verhouding crisisorganisatie – lijnorganisatie moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn. De drie rollen die worden benoemd in het nationaal handboek crisisbesluitvorming (faciliteren, adviseren en sturen) kunnen ook voor DGKR worden uitgewerkt.
3. Vanuit een heldere visie kan de crisisorganisatie worden ingericht met duidelijke rollen en bijbehorende gerichte voorbereidingen (zoals planvorming en trainingen) en randvoorwaarden (capaciteit en middelen). Hierbij is het belangrijk om vast te stellen wat de rol van het DCC is of zou moeten zijn. Denk bijvoorbeeld aan een ondersteunende rol in de op- en afschaling, maar ook aan het uniform borgen/bewaken van opleiden, trainen en oefenen.
4. In een situatie waarin besloten wordt de crisisorganisatie op te schalen, is onze aanbeveling om expliciet te maken wat de status en de rol van de crisisorganisatie is. Dit inclusief het instrueren van alle betrokkenen over de wijze van informatie delen, de route voor besluitvorming en de wijze van terugkoppeling.



5. Overkoepelende aanbevelingen (2)

Cultuur

5. Een specifiek punt waarvoor we aandacht vragen is het ogenschijnlijk cultuuraspect. Het denken vanuit 'schaal en positie' een belemmerende factor was bij het invullen van de benodigde rollen. Van belang bij crisis is het werken met de juiste mensen op de juiste plaats als het gaat om de benodigde competenties, expertise en contacten. Hierbij past idealiter een attitude van betrokkenheid en een sfeer van saamhorigheid.

Praktische punten

6. Er zijn verscheidene leerpunten als het gaat om de werkwijze bij crises. De belangrijkste praktische aanbevelingen betreffen:
- Het benutten van de BOB-methodiek voor het vergaderen. Voldoende aandacht voor de beeldvorming, het vervolgens benoemen van de opties en implicaties (de oordeelsvorming) en het vervolgens expliciet maken van de besluitvorming.
 - Het versterken van de verslaglegging waarin in ieder geval de belangrijkste feiten staan, de overwegingen, de gemaakte keuzes en de praktische afspraken (wie, wat, wanneer)
 - Het versterken van het informatiemanagement waarbij de duiding van de situatie vanuit de eilanden zelf expliciet wordt meegenomen, eventueel aangevuld met aandachtspunten/aanvullingen vanuit DGKR.
 - Het verduidelijken van de verschillende rollen: wie doet wat in de crisisorganisatie.

Vooruitblik: escalatie

7. Mocht de situatie aanleiding geven tot hernieuwde opschaling, dan is ons advies om met de betrokken sleutelfunctionarissen intern en op de eilanden een expliciet doorstart te maken: het opnieuw expliciet maken van de organisatiestructuur, van de rolverdeling en de wijze van informatie uitwisselen. Intern binnen DGKR vergt het duidelijk afspraken over de rolverdeling tussen de taskforce/werkgroepen en de staande organisatie: deze moeten nauw worden verbonden.
8. Onze aanbeveling is ook om de tijd nu te benutten om samen met VN-ACS en WRV scenario's te ontwikkelen met als doel samen te verkennen wat belangrijke momenten kunnen zijn en wat mogelijk benodigde maatregelen zijn met bijbehorende rolverdeling. Zoek hierbij tijdig de verbinding met de landelijke projectorganisatie aangaande COVID19, zoals bijvoorbeeld het Directeurenoverleg om de rol en taak in relatie tot het Caribisch deel te borgen.



Bijlage 1 – Beeldbepalende momenten

Beeldbepalende momenten (1)

Iedere situatie en crisis heeft zogenaamde sleutelmomenten en/of besluiten: dit zijn momenten of besluiten die escalerend of de-escalerend kunnen werken. We geven hier de bepalende momenten en besluiten weer en schetsen zo de dynamiek van de crisis.

- In 2019 is er een projectgroep binnen DGKR ingericht om de crisisbeheersing te versterken. Per 1 januari zijn twee senior adviseurs crisisbeheersing gestart, één in Den Haag en één bij VNACS, met als standsplaats Curaçao. De adviseur werkzaam in Den Haag heeft haar werkzaamheden in februari bij DGKR beëindigd.
- Eind december 2019 komt de eerste berichtgeving over een nieuw coronavirus. Het virus komt initieel op in Wuhan, China.
- De opschaling in Nederland start eind januari waarbij het Outbreak Management Team (OMT) voor het eerst bijeenkomt vanwege de uitbraak van het coronavirus en om advies te geven over bestrijdingsmaatregelen. Het RIVM coördineert de bestrijding van de ziekte in Nederland met de GGD in een uitvoerende rol.
- Eind februari wordt in Nederland de eerste positieve besmetting met COVID-19 vastgesteld. In het Caribisch gebied is er op dat moment nog geen COVID-19 vastgesteld. Nederland start met het nemen van preventieve maatregelen.
- De nationale crisisstructuur wordt eind februari opgeschaald naar het hoogste crisisniveau: de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), ondersteund door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO). Ten behoeve van de communicatie wordt het NKC opgestart. Daarnaast wordt een Landelijk Operationeel Team-Corona (LOT-C) ingericht om de gezamenlijke coördinatie en aanpak op operationeel en tactisch niveau vorm te geven door een multidisciplinaire samenwerking tussen veiligheidsregio's, defensie, bevolkingszorg en ministeries.
- 1 maart wordt de eerste positief geteste besmetting COVID-19 vastgesteld op Sint -Maarten.
- Op 10 maart wordt het crisisberaad van VN-ACS geactiveerd. In dit gremium werken de Nederlandse Vertegenwoordigingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten samen om de COVID-19 crisis het hoofd te bieden en hun taken uit voeren, waaronder het doorgeleiden van verzoeken voor hulp en bijstand vanuit de landen.
- Op 13 maart wordt de eerste besmetting op Aruba en op Curaçao vastgesteld. Drie dagen later wordt door de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk besloten tot sluiting van het luchtruim. Op enkele eilanden worden in de loop van de maand ingrijpende maatregelen genomen om mogelijke verspreiding van het virus te voorkomen.
- De ingevoerde maatregelen op de eilanden (waaronder lockdowns en grensbeperkingen) hebben grote gevolgen voor de economie. Veel eilanden zijn afhankelijk van toerisme.
- Op 16 maart komt het eerste bijstandsverzoek binnen bij DGKR vanuit het Caribisch gebied. Vanuit Sint-Maarten met het verzoek om medische middelen van het IHR-netwerk (via RIVM).



Beeldbepalende momenten (2)

- Op 17 maart krijgen werknemers van DGKR in Nederland (m.u.v. vitale functies) het bericht om vanuit huis te werken en zoveel mogelijk via de telefoon te vergaderen.
- Medio maart wordt het Logistiek Coördinatiecentrum voor het Caribische deel van het Koninkrijk (LCCC) ingericht. Het LCCC wordt ingericht in Nederland. Het richt zich voornamelijk op de transportbehoeften, in het Caribische deel van het koninkrijk, rond zorg (materieel, medicijnen en medici), brandstof en voedsel te organiseren, coördineren en monitoren.
- Gedurende de maand maart ontstaan in Nederland zorgen over de beschermingsmiddelen voor het zorgpersoneel. Er heerst onduidelijkheid over de hoeveel beschikbare beschermingsmiddelen er beschikbaar zijn en over wat de overheid moet doen bij een tekort hieraan. Vooral over mondkapjes zijn grote zorgen.
- Medio maart wordt er binnen de openbare lichamen opgeschaald naar niveau 3 en een wRV Rampenstaf geformeerd. De wRV Rampenstaf coördineert de de situatie in Caribisch Nederland en staat in contact met de vertegenwoordiging (VN-ACS).
- Op 23 maart wordt er een taskforce binnen DGKR ingericht. De taskforce start met scenariodenken in voorbereiding op de ICCb en MCCb. Er worden scenario's en een dashboard ontwikkeld. Samenwerkingen met ministeries, als VWS en Defensie, worden opgezet om het Caribisch gebied te ondersteunen.
- Op 25 maart wordt er een financieel noodpakket uitgegeven om banen en de economie in Caribisch Nederland te ondersteunen.
- Er komen in maart en april verscheidene bijstandsverzoeken binnen vanuit het Caribisch gebied. Hierbij gaat het voornamelijk over medische materialen, voorzieningen, mankracht en ondersteuning (voor veiligheid). Er wordt mankracht gestuurd en bijstand verleend. Het ministerie van VWS begint met versterking van IC capaciteit op de eilanden. Via het Rode Kruis krijgen de eilanden voedselhulp aangeboden.
- Op 30 maart adviseert het RIVM over maatregelen in het Caribisch deel van het koninkrijk. Het gaat hierbij vooral over IC-uitbreiding op de eilanden. De eilanden kampen met een lage IC-capaciteit waar Nederland in kan ondersteunen. Het RIVM stelt hierbij dat de capaciteit van bestrijding structureel onvoldoende op orde is en kwetsbaar door de schaalgrootte van de landen.
- Op 31 maart wordt de eerste positief geteste besmetting met COVID-19 op Sint-Eustatius gemeld.
- Eind maart kondigt de Nederlandse overheid economische steunmaatregelen aan voor het Caribisch gebied. Aan deze steunmaatregelen zitten een aantal voorwaarden waar de landen aan moeten voldoen. Over deze voorwaarden komt op een later moment veel kritiek vanuit de eilanden.
- Op 5 april wordt er ondersteuning geboden doormiddel van het versturen van medische apparatuur, medicijnen, beschermingsmateriaal en hospitaier met 12 ic plekken naar Sint Maarten en hulpgoederen Curaçao.



Beeldbepalende momenten (3)

- Op 10 April wordt er ondersteuning geboden door het versturen van beademingsapparaten, medicijnen en beschermingsmateriaal voor intensieve zorg corona patiënten naar Aruba (12 beademingsapparaten), Bonaire (6 beademingsapparaten) en Curaçao (12 beademingsapparaten).
- Op 11 April wordt de eerste positief geteste besmetting met COVID-19 op Saba gemeld, daarop volgt een vier weken durende lock-down.
- De Zr. Ms. Karel Doorman van Defensie vertrekt op 13 april naar het Caribisch gebied als ondersteuning voor maritieme capaciteit en publieke veiligheid.
- Op 16 April wordt de eerste positief geteste besmetting met COVID-19 op Bonaire gemeld. Diezelfde dag verstuurt Nederland de eerste chartervlucht naar Sint-Maarten, met o.a. resterende beademingsapparaten, persoonlijke beschermingsmiddelen, IC medicatie, corona-testen, desinfectantia en hospitainer containers.
- Eind april worden de eerste versoepelingen aangekondigd in Nederland en het Caribisch gebied. Voor de Caribisch Nederland blijven maatregelen langer van kracht, dan voor de autonome landen in het Caribisch deel van het koninkrijk. Zo versoepelen de Curaçao, Aruba en Sint-Maarten eerder de maatregelen dan de Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
- In de Caribisch Nederland worden extra maatregelen getroffen door de Nederlandse overheid, zoals een noodloket.
- Op verschillende eilanden zijn er aan het einde van april/begin mei geen vastgestelde (actieve) besmettingen van COVID-19.
- Begin juni komt het RIVM met een derde advies over de heropening van het toerisme in het Caribisch gebied.
- Eind juni keert de Zr. Ms. Karel Doorman terug in Nederland vanuit het Caribisch gebied.
- Aruba opent haar grenzen vanaf 1 juli voor Europa, Canada en de Caribische regio.



Bijlage 2 – NEN norm crisismanagement



Samenvattend overzicht van de normen (CEN/TS 17091)

Thema's	Beschrijving
De basisprincipes van crisismanagement.	Hierbij wordt allereerst ingegaan op de verschillen tussen crises en incidenten en de consequenties hiervan voor het managen daarvan. Crises zijn bijvoorbeeld minder voorspelbaar dan incidenten en daarom niet goed te managen met vooraf vastgestelde procedures; ze vergen daarom meer flexibiliteit en creativiteit van een organisatie.
Het opbouwen van bekwaamheid voor crisismanagement.	Dit bevat elementen als vaststellen van een beleid, het opzetten van een crisismanagementstructuur, het beoordelen van mogelijke crisissituaties en voorbereiden van crisismanagementplannen en nadenken over informatiemanagement in crisissituaties en het opzetten van een crisismanagementteam.
Leiderschap in crises.	Speciale aandacht voor het belang van goed leiderschap in crisissituaties. Bijvoorbeeld het laten zien van kalmte, autoriteit en vastberadenheid. Er wordt uitgebreid ingegaan op de diverse dimensies van leiderschapskenmerken en de rol die leiders hebben in crisismanagement.
(Strategische) besluitvorming in crisissituaties.	Aandacht voor de fases: vaststellen wat er hand is, verzamelen van informatie, richting bepalen en acties vaststellen. De uitdagingen en dilemma's van besluitvorming onder druk worden benoemd.
Crisiscommunicatie.	Handvatten voor communicatie met aandacht voor organisatiebelang (bijvoorbeeld reputatie) en het belang van stakeholders (zoals de eigen werknemers, klanten en leveranciers). Rolverdeling, basisprincipes van effectieve communicatie. Consistentie van de boodschappen, omgaan met sociale media.
Oefening, validatie en leren.	Aandacht voor individuele en collectieve training, oefenen van crisissituaties en het valideren of de getroffen maatregelen effectief zijn. Tenslotte het leren van en verbeteren op basis van oefeningen en werkelijke crisissituaties.



COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiralteitskade 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

