



Observaties Actieleren Corona (COVID-19) – Rapportage 1

21 april 2020

VERTROUWELIJK

1. Inleiding en vraag

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. Dit geldt ook voor de veiligheidsregio's, diensten als politie, KMar en Defensie en natuurlijk voor de zorgsector.

De NCTV en de landelijke crisispartners willen te midden van deze dynamiek het lerend vermogen versterken en al tijdens de crisis leren: het zogenoemde 'actieleren'. Leerpunten kunnen direct worden ingebracht in de crisisorganisatie. Ook wordt op deze wijze geborgd dat tussentijdse leerpunten 'bewaard' blijven.

Het verzoek aan het COT was om op meerdere peilmomenten 'flitsreflecties' uit te voeren en op zeer korte termijn de leerpunten en observaties te delen. Dit met een minimale belasting van de crisisfunctionarissen. Dit is de beknopte rapportage van de opbrengsten van de eerste flitsreflectie met a) praktische leerpunten als input voor de komende weken en b) samenvattende leerpunten vanuit de terugblik. We schetsen de observaties vanuit de respondenten en geven onze eigen reflectie.

Dit is de eerste rapportage waardoor de te evalueren periode relatief ruim is; van de start van de opschaling tot heden. Er is een groot aantal leerpunten benoemd waarvan een meer uitgewerkt overzicht per thema staat in het bijlagendocument.



2. Actieleren: genoemde leerpunten die direct kunnen worden benut

De aanleiding voor deze flitsreflectie is te komen tot 'actieleren'. De huidige leerpunten per thema gaan voor een overgroot deel over de opstartfase na de nationale opschaling. Dit betekent dat veel leerpunten inmiddels al opgepakt zijn. Enkele punten gaan wel over de huidige fase en de komende weken:

- Wees duidelijk over opdrachtgeverschap rond de benoemde thema's. Wie is opdrachtgever, wat is de exacte opdracht en beoogde opbrengt. In verschillende gesprekken kwam naar voren dat hier vragen over zijn; heldere instructies en communicatie kan hierbij ondersteunen.
- Blijf scherp op de interne communicatie en met name op de hoeveelheid uitvragen die gedaan worden aan de achterban van de crisisfunctionarissen. Partijen geven aan dat zij veel informatie op korte termijnen moeten leveren maar deze informatie beperkt terug zien of beperkt horen wat er met deze informatie is gebeurd.
- Denk na over de optie om naast het OMT ook een impact team in te zetten waarin bredere thema's besproken worden zoals sociaal cultureel en economisch. Zorg dat de bredere thema's en dilemma's niet onderschat worden en goed zichtbaar zijn, ook in de wijze van organiseren/invulling van de organisatie.
- Er zijn twijfels over de aansluiting op het politieke proces. De crisisorganisatie is gericht op veiligheid en crisismanagement en minder op het politieke onderdeel van de crisis, zo ervaren meerdere respondenten. Dit ondanks dat wij weten dat er een deelproject verantwoording/parlement is (maar dit kwam niet naar voren in de gesprekken). Maak het deelproject zichtbaar en de rol expliciet.
- Het blijvend actief betrekken van sectoren bij het maken van scenario's en verkennen van mogelijkheden. Dit is een essentieel onderdeel van de gehele periode van geleidelijke opstart.



3. Actieleren: reflectie COT voor komende periode

Kijkend naar de komende weken, dan adviseren wij aanvullend het volgende:

- Het genoemde punt over het impact team kan verder worden verkend. Onze indruk is dat er (steeds meer) aandacht is voor de economische en sociale kant van deze crisis, maar dat het mogelijk is dat niet voor iedereen even zichtbaar is wat de rol van de crisisorganisatie hierin is. Het OMT is heel zichtbaar en geeft integraal advies. De andere onderwerpen komen minder expliciet en zichtbaar samen in een advies. Dit valt ook op in de buitenwereld: het lijkt alsof andere expertise in het geheel niet wordt betrokken.
- In de komende weken zal de crisis verder van kleur veranderen. Hoe beter de bestrijding van de verspreiding van het virus gaat, hoe minder het acute 'crisisgevoel' wordt. Het gaat steeds meer ook over de maatschappelijke en sociale crises. Hierin verschillen belangen, behoeften en risicobereidheid. Er komt meer kritiek en twijfel. In de crisisorganisatie zou vermoeidheid op kunnen spelen. In de overgang naar de volgende fase is het belangrijk om met elkaar dit soort beelden en verwachtingen te delen: ook de samenwerking kan ongewild onder druk komen te staan.
- De crisiswereld en de beleidswereld moeten samenwerken: het is een langdurige crises, waarin het steeds meer gaat over maatregelen en besluiten met een grote impact ook op de middellange en lange termijn. Het worden dan ook steeds minder 'crisisbesluiten' maar eerder nieuw beleid op steeds meer terreinen. Dit betekent dat het waarschijnlijk steeds minder goed 'past' in de crisisorganisatie. Tegelijkertijd duurt de omslag naar de projectorganisatie nog even: in deze tussentijdse periode is het belangrijk om heel actief werelden te blijven verbinden en zicht te houden/geven op wat er waar allemaal wordt opgepakt. Met 'mandaat' meedoen in overleggen wordt nog belangrijker.
- Het informatiemanagement is een uitdaging. Er is heel veel informatie, maar dit leidt soms tot een overload. Nu steeds duidelijker is welke informatie nodig is, kunnen vraag en aanbod worden herijkt. Doe dit periodiek om zo het informatiemanagement aan te laten sluiten op de huidige en komende uitdagingen.
- Er wordt veel gesproken over 'scenario's', zowel landelijk als in de veiligheidsregio's en in gemeenten. Onze indruk is dat niet voor alle partijen helder is aan welke scenario's waar wordt gewerkt. De behoefte lijkt te liggen in zowel scenario's voor de korte termijn als voor de langere termijn. Ons advies is om heel expliciet afspraken te maken over scenario's tussen nationaal en decentraal: wie werkt wat uit en met welk doel.



4. Terugblik: observaties respondenten

Er zijn verschillende leerpunten benoemd. In het bijlagendocument zijn deze per thema uitgewerkt. De hoofdpunten zijn:

- Brede trots op hoe hard er is gewerkt en op het improvisatievermogen en de flexibiliteit van betrokken functionarissen. Samenwerken gaat goed waarbij 'verschillende talen en werelden' actief moeten worden overwonnen.
- Het moment van opschalen. Dit had – terugkijkend – eerder kunnen gebeuren. Ook had er eerder verbreed kunnen worden van vooral gezondheid naar bredere impact. Ook in een pre-crisisfase kunnen onderdelen van de crisisorganisatie worden benut (zoals het IAO en het NKC). Aandachtspunt is de wijze van integreren van de nationale crisisorganisatie en de al bestaande departementale crisisaanpak (VWS).
- Het steeds beter aansluiten van veiligheidsregio's: zowel bestuurlijk als ambtelijk. Aandachtspunt is wel de precieze rol en bijbehorende verwachtingen. Naar de toekomst toe ligt de keuze er om het LOT-C een vaste plek te geven.
- Het werken met een landelijk model voor de noodverordening is zowel nationaal als regionaal goed bevallen.
- Er was voorzichtigheid in het delen van scenario's vanuit het RIVM. Het is belangrijk vroeg scenario's te verkennen en te delen. Dat maakt het mogelijk om ook snel dilemma's rondom de bredere impact te verkennen in een zo vroeg mogelijk stadium.
- Het goed breed betrekken van sectoren via de bestaande lijnen en het verbinden hiervan in de crisisorganisatie.
- Centraal inzicht krijgen in beschikbare capaciteit en middelen vanuit de zorg was een grote uitdaging. Er waren verschillende systemen. Ook verantwoordelijkheden waren niet direct duidelijk.
- Brede informatiedeling was niet altijd eenvoudig: niet alle departementen zijn het gewend breed informatie te delen, zeker niet rond politiek – en mogelijk – gevoelige informatie.



4. Terugblik: reflectie COT

Als we naar de benoemde observaties en leerpunten kijken, valt ons het volgende op:

- Veel van de benoemde punten zijn zeer herkenbaar voor iedere crisis. Het duurt even voordat er een gezamenlijk beeld ontstaat. 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 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. Onze indruk is dat er steeds wordt nagedacht over de uitdagingen en de bijpassende wijze van organiseren.
- Het punt over – terugkijkend – het mogelijk eerder opschalen en verbreden herkennen wij ook uit de veiligheidsregio's. Op veel plaatsen is het relatief lang vooral GGD en partners in de witte kolom gebleven en was er terughoudendheid in verbreden. Zelfs als het ging over nadenken over scenario's. Hierin speelde soms de behoefte mee om het 'niet groter te maken.' Dit toont aan dat een crisis met deze impact aanvankelijk niet werd verwacht.
- Het ad hoc organiseren van landelijke coördinatie en afstemming rond zorgcapaciteit bleek een forse opgave, dit is zowel het beeld van de crisisorganisatie als vanuit het veld. De vraag die daarbij gesteld werd is of extern voldoende zichtbaar was dat hier aan werd gewerkt en wat de uitdagingen binnen ons zorgstelsel hierbij waren. Dit geldt voor meerdere grotere vraagstukken zoals IC-capaciteit, mondkapjes etc.
- Het verbinden van nationaal met lokaal (via het regionale niveau) is belangrijk geweest en blijft van belang. Het vergroot uniformiteit en tegelijkertijd was er ruimte voor lokaal maatwerk. Het duurde wel enige tijd voordat een passend ritme was gevonden in deze afstemmingsmomenten. De tijd die tussen het aankondigen in de persconferentie en het effectueren in de noodverordening zat, was relatief lang.



4. Terugblik: reflectie COT (2)

- Samenwerking in de communicatiekolom was noodzakelijk en werd merkbaar en zichtbaar gedurende de crisis. Dit leek ook steeds beter samen te komen tussen nationaal en lokaal. Het duurde even voor de structuur stond en de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk waren.
- In deze crisis wordt ook – en steeds meer – beleid gemaakt. De beleidswereld en crisiswereld moe(s)ten bij elkaar komen. Dit vergt tijd en moeite, respect voor elkaars wereld en het blijvend inzichtelijk maken van de routes en opgaven.
- Het tijdig inbrengen van aanvullende perspectieven op de technische infectieziektenbestrijding was belangrijk maar niet eenvoudig. Het is logisch dat alle aandacht eerst gericht was op de incidentbestrijding en vervolgens op de belangrijkste impactkant: de (acute) zorg. In de buitenwereld leek het of de aandacht voor economie en sociaal relatief laat op gang kwam.



COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

t +31 (0) [redacted]
f +31 (0) [redacted] 5.1.2e 5.1.2e

e [redacted]@cot.nl
i www.cot.nl

