

Opvolging aanbevelingen *Aanpak coronacrisis – Deel 1*

1. Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt de aanpak van de coronacrisis vanaf het begin tot en met heden. De Onderzoeksraad publiceert het onderzoek in meerdere deelrapporten. Het eerste deelrapport bestrijkt de crisisaanpak tijdens de eerste golf van coronabesmettingen (de periode tot september 2020) en verscheen op 16 februari 2022. Het gaat in op de voorbereidingen op een pandemie in Nederland, de besluitvorming en crisisstructuur tijdens deze eerste periode, en het draagvlak in samenhang met de crisiscommunicatie van de overheid. Daarnaast gaat het eerste rapport specifiek in op de gevolgen van de crisisaanpak voor de verpleeghuizen.

Het tweede deelonderzoek naar de aanpak van de coronacrisis richt zich op de periode van september 2020 tot juli 2021. In dit deel wordt de aanpak van het vaccinatieprogramma onderzocht en drie ingevoerde maatregelen uit deze periode: de mondkapjesplicht, de scholensluiting van basis- en voortgezet onderwijs en de avondklok. De Raad verwacht het tweede deelrapport na de zomer van 2022 te publiceren. Het derde deelonderzoek betreft de periode vanaf juli 2021. Het richt zich op de doelstellingen en strategieën van het kabinet gedurende de gehele duur van de coronacrisis en de inzet in dat kader van het testbeleid, en de invoering en versoepeling van maatregelen.

De hoofdconclusies van het eerste deelrapport zijn dat Nederland niet goed was voorbereid op een langdurige, landelijke gezondheids crisis. De crisisaanpak, -structuur, en -communicatie bleken niet toereikend. De Onderzoeksraad stelt zowel in het eerste rapport als in deze notitie vast dat betrokkenen hard werkten om de crisis het hoofd te bieden. Het *ad hoc* improviseren en handelen onder hoge druk en onzekerheid vergde inspanning en durf van velen. In betrokken sectoren en in de samenleving als geheel viel ook het doorzettingsvermogen op: overal was sprake van samenwerken en manieren vinden om zo goed mogelijk met de crisis om te gaan. In deze aanpak was afwisselend sprake van planmatige uitrol van de crisisorganisatie en van improvisatie.

De getoonde veerkracht en de inzet van velen laat onverlet dat verbeteringen in de crisisaanpak mogelijk en noodzakelijk zijn. Betrokkenen kunnen uit de coronacrisis leren hoe zij toekomstige langdurige crises met landelijke impact beter het hoofd kunnen bieden. Initiatieven die positief uitwerkten dienen ook behouden te blijven voor de toekomst. In het eerste rapport doet de Raad tien aanbevelingen. Gegeven zijn integrale verantwoordelijkheid voor de aanpak van dergelijke crises, richtte de Raad al deze aanbevelingen aan het voltallige kabinet.

Het kabinet reageerde op 1 april 2022 op de aanbevelingen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de minister voor Langdurige Zorg en Sport (LZ) en de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) deden dit uit naam van het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer, met afschrift aan de Onderzoeksraad. De volledige reactie van het kabinet is te vinden op de website van de Raad.

De officiële kabinetsreactie op het eerste rapport van de Onderzoeksraad kwam anderhalve maand nadat het rapport verscheen. Met plannen en ambities werden de conclusies van het onderzoeksrapport in de kabinetsreactie omarmd. Duidelijk is dat dit een korte periode is om alle aanbevelingen direct uit te voeren. De Raad wachtte met een reactie tot het kabinet de langetermijnstrategie uiteen had gezet.

In voorliggende notitie reageert de Raad op hoe het kabinet heeft geantwoord op de aanbevelingen uit het eerste rapport. De notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging ervan. Voor zover het kabinet nog niet in staat was om aanbevelingen concreet te implementeren, reflecteert de Raad op de ambities die het kabinet op dat vlak toont.

2. Algemene conclusie over de opvolging

Wat opvalt aan de kabinetsreactie op het eerste deelrapport is dat, ondanks dat de aanbevelingen nadrukkelijk aan het gehele kabinet zijn gericht, de reactie is gegeven door drie vakministers. De minister-president was in de coronacrisis voorzitter van de belangrijkste gremia in de crisisaanpak. De coronacrisis was echter niet alleen een volksgezondheids crisis, maar een crisis die alle aspecten binnen de samenleving raakte, en dus ook het gehele kabinetsbeleid.

Het algemene beeld dat uit de reactiebrief naar voren komt, is dat het kabinet de intentie heeft om het merendeel van de aanbevelingen op te volgen. De kabinetsreactie biedt niet op alle gebieden afdoende mogelijkheid de opvolging van de aanbevelingen na te gaan. Dit geldt met name voor aanbevelingen 2 en 3 (zie hieronder). Uit zowel de brief, als uit het lopende onderzoek van de Raad, blijkt dat het kabinet sommige intenties nog niet heeft omgezet in duidelijke oplossingen en handelingsperspectieven. Meer concrete initiatieven en acties zijn noodzakelijk om beter om te kunnen gaan met zowel de huidige coronapandemie, als andersoortige langdurige crises met landelijke impact.

De aanbevelingen van het eerste deelrapport zijn gericht op brede langdurige crises met landelijke impact. Ze zijn tevens relevant voor het mogelijk verdere verloop van de coronapandemie. Vanwege het lopende onderzoek volgt de Raad de huidige ontwikkelingen op de voet. Dat een pandemie doorgaans uit meerdere golven bestaat, realiseerde de crisisorganisatie zich al vóór de zomer van 2020. Toch leek men verrast door de snelheid en hevigheid waarmee de besmettingsgolven zich in het najaar van zowel 2020 als 2021 aandienende. Op basis van signalen tot dusver vraagt de Raad zich af of het kabinet de lessen voldoende verwerkt heeft in zijn voorbereidingen op toekomstige oplevingen.¹

Zoals blijkt uit de reactiebrief van 1 april 2022 en Kamerstukken van recenter datum enerzijds²; en uit signalen vanuit het lopende onderzoek van de Raad anderzijds, leunt de huidige aanpak van het kabinet sterk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en op sectorplannen die nog niet zijn opgeleverd. Met de ervaring van besmettingsgolven die zich snel kunnen aandienen is het van belang dat burgers en sectoren tijdig weten wat ze bij een volgende opleving kunnen, mogen en moeten doen; en wat de overheid van hen verwacht. In een crisissituatie moeten besluiten genomen worden. Die kunnen belangen van bepaalde groepen

¹ Zie o.a. de relevante stukken geagendeerd tijdens en commissievergadering van 16 mei 2022, via: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A02396 [geraadpleegd: 21-06-2022].

² Kamerbrief 'met nadere uitwerking langetermijnaanpak COVID-19', via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/13/kamerbrief-over-nadere-uitwerking-lange-termijn-aanpak-covid-19>. Zie ook: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04021 [geraadpleegd: 21-06-2022].

schaden. Maar ze zijn mogelijk wel noodzakelijk voor de crisisaanpak, of voor de bescherming van kwetsbaren in het bijzonder. Binnen de zorgketen wordt afgevraagd of en hoe de zorg volgende oplevingen aankan en wat dat zou betekenen voor de reguliere zorg.

De langetermijnstrategie van het kabinet is op verschillende onderdelen nog niet volledig uitgewerkt. Dat blijkt uit Kamerstukken en het debat erover in de Tweede Kamer van 16 juni 2022.³ Er is toegezegd een Maatschappelijk Impact Team (MIT) in te stellen, dat gelijkwaardig naast het OMT, het kabinet kan adviseren over de sociaal-maatschappelijke effecten van het coronabeleid. De vraag is of het MIT op tijd operationeel kan zijn om oplevingen van de pandemie het hoofd te kunnen bieden. Duidelijk is dat het kabinet ook met deze brede advisering zelf de expliciete afwegingen zal moeten maken tussen soms strijdige maatschappelijke belangen en deze helder zal moeten communiceren. Ten slotte is er met het afwijzen van de verlenging van de Tijdelijke Wet Maatregelen COVID-19 (Twm) in de Eerste Kamer geen wettelijke basis voor corona-gerelateerde maatregelen.⁴ Indien de Wet Publieke Gezondheid (WPG) bij een opleving van de pandemie nog niet is aangepast, moet worden teruggevallen op de noodverordeningen zoals die in het begin van de coronacrisis zijn gebruikt. Kortom, op basis van de hierboven uiteengezette inventarisatie staat het kabinet nog onverminderd voor organisatorische en juridische uitdagingen als de pandemie weer opleeft.

De Raad wil met deze notitie het belang van de aanbevelingen uit het eerste deelrapport onderstrepen. Hieronder licht de Raad per aanbeveling toe waarom hij de aanbeveling deed. De Raad gaat in op de geconstateerde knelpunten en op de mogelijke oplossingsrichtingen die de aanbevelingen bieden. Het opvolgen van de aanbevelingen is relevant voor een eventueel vervolg van de coronapandemie, zoals hierboven uiteengezet. Bovendien zijn de aanbevelingen van belang in bredere zin: om potentiële langdurige crises met landelijke impact in de toekomst beter het hoofd te kunnen bieden. Dit kunnen dus ook andersoortige crises zijn dan gezondheidscrises of specifiek pandemieën.

Kortom, uit de kabinetsreactie blijkt ambitie om de aanbevelingen uit het eerste deelrapport op te volgen, maar is meer concrete invulling ervan wenselijk. De Raad roept het kabinet daarom op nog voortvarender en ambitieuzer te werken aan de implementatie van de aanbevelingen. Met prioriteit voor toekomstige oplevingen van de pandemie, zijn daarbij met name van belang: een tijdige voorbereiding, de uitwerking van rollen binnen de crisisstructuur, en het uitdenken van scenario's.

³ Ibid.

⁴ Volgens het kabinet is de Twm sinds 20 mei 2022 komen te vervallen, zie: Kamerbrief met nadere uitwerking langetermijnaanpak COVID-19, 13-06-2022, p. 42.

De Onderzoeksraad ziet dat op het gebied van een mogelijke herziening van het staatsnoodrecht door de minister van JenV eerste stappen zijn aangekondigd, die echter op kortere termijn geen oplossing zullen bieden. De aangekondigde eerste tranche van de wijziging van de WPG zou dit wel kunnen doen, maar hiervoor is op dit moment geen voorstel ingediend bij de Tweede Kamer.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan het kabinet:

Versterk de voorbereiding op langdurige maatschappij-ontwrichtende crises door scenario's uit te werken met de denkbare consequenties en de wijze waarop deze het hoofd geboden kunnen worden. Besluit vervolgens over de gewenste status van paraatheid en monitor de totstandkoming daarvan.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt dat met name de aanbevelingen 1 tot en met 5 overeenkomsten vertonen met die van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. De Evaluatiecommissie kwam tot de conclusie dat het huidige stelsel goed functioneert voor incidenten en crises met een lokaal of regionaal effect, maar verbeterd dient te worden op grootschalige crises. Het kabinet erkent dat hedendaagse crises per definitie grensoverschrijdend zijn. Daarom startte JenV een meerjarig programma voor de versterking van de crisisbeheersing. Ook verschijnt in de loop van 2022 de 'Agenda Crisisbeheersing'. Hierin wil het kabinet één landelijk stelsel inrichten voor crisisbeheersing, met een bijbehorend nieuw wettelijk kader. Dat stelsel moet van toepassing worden "op alle crises op alle niveaus, ongeacht tijdsverloop en duur", aldus het kabinet. Naast deze acties van JenV is VWS met partners het 'Landelijk Crisisplan IZB' (LCP-I) gestart. Ook moet eind 2022 de 'Rijksbrede Veiligheidsstrategie' klaar zijn. De strategie bevat volgens het kabinet een risicoanalyse van alle veiligheidsdreigingen in binnen- en buitenland, wat in staat stelt om er vervolgens een zogenoemde 'weerbaarheidsinschatting' van te maken.

Ook wil het kabinet de (netwerk)samenwerking met crisispartners bij gezamenlijke voorbereiding versterken, met daarbij specifieke aandacht voor verschillende typen crises. Het kabinet noemt daarbij de *integrale* samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's als gedeeld eigenaar. Het wil middels zogenoemd '*reasonable worst case scenarios*' ingaan op bredere maatschappelijke impact van langdurige crises met landelijke impact. Het kabinet noemt daarbij ook het opbouwen van buffercapaciteit (zie aanbeveling 2) en het in beeld brengen van kwetsbare groepen (aanbeveling 5).

Conclusie over opvolging

Uit de reactie blijkt dat het kabinet de ambitie heeft de aanbeveling op te volgen. Zo laat de kabinetsreactie zien dat betrokkenen werken aan de versterking van de voorbereiding op crises. Tegelijkertijd worden sommige aspecten van de aanbeveling gedeeltelijk of niet benoemd. Dat geldt met name voor de oproep van de Raad om te besluiten over de gewenste status van paraatheid en de monitoring van de totstandkoming ervan. Concreet speelt dat voor

de coronapandemie: een opleving kan wederom grote gevolgen hebben voor de samenleving. De vraag is of voor dergelijke uitbraken de scenario's operationeel zijn uitgewerkt. Zoals wanneer bijvoorbeeld een nieuwe uitbraak samenvalt met het aflopen van de zogenoemde '270-dagen-termijn' van het vaccinatiebewijs van grote groepen in de samenleving.

Over de in de reactie genoemde Rijksbrede Veiligheidsstrategie met daarin risicoanalyses en een weerbaarheidsinschatting is het van belang dat het kabinet en andere betrokken partijen deze niet alleen opstellen, maar er ook naar handelen. De coronacrisis geldt als voorbeeld: voorafgaand was het risico van een pandemie erkend en benoemd. Een concrete doorwerking van uitgewerkte scenario's naar de uitvoering van crisisbestrijding ontbrak echter. Daarmee lag de focus niet op de situatie waarin een infectieziekte de grenzen van de GGD-regio's zouden overstijgen, wat de implicaties voor andere gebieden dan de zorg waren en wat daar(tegen) nodig was. Voor andersoortige crises, die net als een pandemie grotere delen van het land kunnen raken, zijn soortgelijke lessen te trekken.

Aanbeveling 2

Aan het kabinet:

Ontwikkel de vaardigheid om te kunnen improviseren, onder meer door ermee te oefenen in de voorbereiding op een crisis. Vergroot de mogelijkheden om te kunnen improviseren door buffers in capaciteit en variëteit in werkwijzen te organiseren. Markeer, communiceer en reflecteer *tijdens* een crisis regelmatig op tussentijdse aanpassingen in aanpak en organisatie.

Reactie kabinet

Het kabinet gaat in zijn brief niet expliciet in op deze aanbeveling. Wel stelt het: "De handboeken en landelijke crisisplannen worden periodiek geëvalueerd om te beoordelen of aanpassingen in aanpak en organisatie noodzakelijk zijn. Het gezamenlijke OTOTEL-programma (opleiden, trainen, oefenen, testen, evalueren en leren) wordt geïntensiveerd. Het kabinet deelt het inzicht van de Raad dat je door rekening te houden met uiteenlopende scenario's het improvisatievermogen vergroot."

Conclusie over opvolging

In de eerste periode van de coronacrisis is nadrukkelijk een beroep gedaan op het improvisatie- en aanpassingsvermogen van de bij de crisisaanpak betrokken partijen (en van de bevolking als geheel). Dit zal bij een volgende langdurige crisis met landelijke impact weer het geval zijn. Deze aanbeveling is erop gericht de voorbereiding hierop te versterken door in de zogenoemde 'koude' fase ervoor te zorgen dat de overheden betrokken bij de crisisaanpak beschikken over de vaardigheden en middelen om te kunnen improviseren. Met deze

vaardigheden zijn zij vervolgens ook beter in staat om tijdens een crisis tussentijdse aanpassingen helder te markeren, te communiceren en erop te reflecteren.

Op basis van de kabinetsreactie kan vooralsnog geen adequate conclusie getrokken worden over de mate van opvolging van de aanbeveling. Het kabinet reageert op de tweede aanbeveling (tezamen met de derde, zie hieronder) zonder specifieke voornemens of handelingen te benoemen hoe het de vaardigheid van het improviseren anders wil aanpakken en verbeteren. De Raad beklemtoont dat improvisatievermogen niet vergroot wordt door te stellen rekening te houden met uiteenlopende scenario's. Improviseren is een aanvullende manier om te organiseren wat nodig is voor iets dat je niet vooraf kunt voorzien. Dat kan bijvoorbeeld door buffers in capaciteit en variëteit in werkwijzen te organiseren. Het vermogen tot improviseren is een vaardigheid die actief ontwikkeld en getraind moet worden binnen alle lagen en gremia van de crisisaanpak.

Ten aanzien van de aanbeveling om op tussentijdse wijzigingen te reflecteren, wijst de Raad erop dat het kabinet in de schets van het besluitvormingsproces rondom coronamaatregelen⁵ de *formele* lijnen in het proces beschrijft, zoals die gaan gelden bij de invoering van het MIT. Het onderzoek van de Raad heeft echter aangetoond dat in de eerste periode van de coronacrisis tal van *informele* overleggen als het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg onderdeel uitmaakten van de besluitvormingsstructuur, zonder dit te expliciteren. De vraag rees daarop waar en door wie uiteindelijk besluiten werden genomen. De Raad benadrukt daarom dat het van belang is om nieuwe wijzigingen in de besluitvormingsstructuur continu te blijven markeren, te communiceren en op de effectiviteit ervan intern te blijven reflecteren. Zeker wanneer naast een *formele* besluitvormingsstructuur een *informele* structuur ontstaat.

⁵ Bijlage bij Kamerbrief met nadere uitwerking langetermijnaanpak COVID-19, 16 juni 2022

Aanbeveling 3

Aan het kabinet:

Blijf tijdens een crisis uiteenlopende scenario's in kaart brengen, ook minder waarschijnlijke met veel impact, en anticipeer daarop. Expliciteer de mate van onzekerheid in geschetste scenario's. Benoem aannames, validiteit of beperkingen van de gebruikte informatie in zowel de adviezen als de besluiten.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt dat het: “in de toekomst expliciet meer ruimte [zal] bieden aan bredere beelden en alternatieve scenario's om zo de besluitvorming te verbeteren.”

Conclusie over opvolging

Gedurende de eerste periode van de coronacrisis hebben onzekerheid en onvoorspelbaarheid zich op verschillende momenten en niveaus gemanifesteerd. Dat geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de ontwikkeling van het virus en de effecten van maatregelen. Door de focus op beschikbare data werd in adviezen en besluiten onvoldoende inzicht gegeven in de beperkingen ervan. Zoals dat data achterlopen op de feitelijke situatie, een beperkte voorspellende waarde hebben of beperkingen hebben in validiteit en volledigheid. De aanbeveling beoogt ervoor te zorgen dat, naast voorbereiding op het meest waarschijnlijke scenario, ook oog wordt gehouden voor minder gunstige scenario's die op basis van de beschikbare data minder waarschijnlijk zijn maar veel impact hebben. Het gaat daarbij niet alleen om ongunstige varianten van het voorkeursscenario, bijvoorbeeld doordat het draagvlak voor maatregelen gaandeweg afneemt, maar ook om minder waarschijnlijke scenario's. Zeker in tijden waarin het kabinet kan worden geconfronteerd met een samenloop van crises moet oog worden gehouden voor minder gunstige scenario's of scenario's die zich anders ontwikkelen dan verwacht. Omgaan met onzekerheden is dus een cruciaal aspect. Door onbekende variabelen expliciet te benoemen, wordt duidelijk met welke verschillende scenario's besluitvormers rekening moeten houden. Door hierop te anticiperen kunnen besluitvormers eerder ingrijpen en bijsturen.

Het kabinet gaat niet specifiek in op deze aanbeveling en benoemt geen voornemens of handelingen. Op basis van de kabinetsreactie kan daarom geen conclusie getrokken worden over de mate van opvolging van de aanbeveling. Ook blijft ongewis of het kabinet met bredere beelden en alternatieve scenario's op dit moment ook de meer extreme(re) scenario's met grote impact meeneemt. De Raad benadrukt dat minder waarschijnlijke scenario's met veel impact in de coronacrisis duidelijk aan de orde zijn gebleken. Het in kaart brengen en anticiperen op dergelijke scenario's is relevant voor alle soorten crises, waaronder de coronapandemie.

Aanbeveling 4

Aan het kabinet:

Borg dat zowel hoogwaardige actuele kwantitatieve data alsook kwalitatieve data en minder zekere informatie in adviezen en besluiten worden betrokken. Zorg daarmee voor een zo goed mogelijk actueel beeld van het verloop van de crisis en inzicht in de uitvoering en effectiviteit van de maatregelen.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt deze aanbeveling ter harte te nemen. Het noemt het essentieel om over een samenhangend en eenduidig informatiebeeld te beschikken. Om dit te bewerkstelligen, wil het kabinet een zogenoemd 'landelijk knooppunt' instellen tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Bij deze overweging legt het kabinet een verband tussen omgaan met de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. In een passage over kwetsbare groepen elders in de brief (zie aanbeveling 5) geeft het kabinet aan de noodzaak te onderschrijven om te zorgen voor een structurele monitoring van de aanpak. Ook daarvoor is volgens het kabinet de "beschikbaarheid van goede informatiebronnen, zowel van kwalitatieve als kwantitatieve aard, van belang". Ook de beschrijvingen van het maatschappelijk beeld over en de uitvoerbaarheid van de coronamaatregelen die Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) sinds 2021 beschrijft passen in dit beeld. Tot slot wil het kabinet inzicht in zorgvragen bij verschillende ketenpartijen, zoals huisartsen, vergroten en waar mogelijk laten aansluiten bij bestaande monitoring. In opdracht van het kabinet gaat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) verkennen hoe de monitoring kan worden verbeterd. In eerdergenoemde Kamerbrief van 13 juni 2022 kondigt het kabinet de oprichting van een Maatschappelijk Impact Team (MIT) aan, dat gaat adviseren over de maatschappelijke en economische continuïteit. Onduidelijk is nog wanneer dit MIT operationeel zal zijn.

Conclusie over opvolging

In elke crisis moeten snel besluiten worden genomen, terwijl tegelijkertijd sprake is van veel onzekerheden. Dat geldt bijvoorbeeld over het verloop van de crisis en het effect van de maatregelen. Daarom is het van belang dat allerlei soorten data en signalen⁶ actief worden verzameld ten behoeve van de advisering en besluitvorming. Dan ontstaat een rijker beeld van de situatie en effectiviteit van de maatregelen. Daardoor kunnen besluitvormers eerder en effectiever bijsturen.

De aanbeveling wordt gedeeltelijk opgevolgd. Het kabinet benoemt wat er *nu* goed gaat en spreekt de verwachting uit dat het op te richten MIT in staat zal zijn te adviseren over de meer

⁶ Voorbeelden (niet-uitsluitend) van soorten data en signalen zijn: cijfer- en modelmatige, kwalitatieve, maatschappelijke, minder of meer zekere, en wel of niet waarneembare.

kwalitatieve of minder zekere aspecten van de coronapandemie. De Raad ziet de oprichting van een MIT naast het OMT als in potentie een stap in de goede richting om het kabinet van verschillende soorten data te voorzien. Een nadere evaluatie van het MIT moet uitwijzen of het in de praktijk effectief blijkt, en of het ook inzetbaar is bij andere langdurige crises met landelijke impact.

Aanbeveling 5

Aan het kabinet:

Identificeer (nieuwe) kwetsbare groepen tijdens crises. Onderken tijdig de specifieke risico's voor deze groepen en handel ernaar. Bewaak structureel of de aanpak voor deze groepen effectief is.

Reactie kabinet

Het kabinet reageert uitvoerig op de drie afzonderlijke zinnen van deze aanbeveling. Als reactie op de eerste zin over het identificeren van (nieuwe) kwetsbare groepen tijdens crises stelt het kabinet zich van andere groepen bewust te zijn. Het noemt specifiek thuiswonende ouderen; mensen met een beperking; dak- en thuislozen; kwetsbare kinderen, jongeren en jongvolwassenen met mentale gezondheidsproblemen; personen met verward gedrag; en gezinnen waar huiselijk geweld plaatsvindt. Het kabinet stelt in de eerste periode van de coronacrisis veel contact te hebben gehad met veldpartijen om “zo goed mogelijk een beeld te vormen, daarover te rapporteren en ondersteuning te bieden binnen wat mogelijk was.” Het kabinet stelt hierover ten slotte dat het de conclusie van de Raad onderschrijft dat het voor een gerichte crisisaanpak nodig is in beeld te hebben wie kwetsbaar zijn en waarom.

De tweede aanbevelingszin beantwoordt het kabinet door te stellen: “Specifieke gezondheidsrisico's of risico's die samenhangen met de sociale context waren punt van aandacht in het beleid.” Daarnaast uit het kabinet de wens om de positionering van de langdurige zorg te verstevigen in de crisisstructuur. Die positionering dient gestoeld te zijn op advisering, beleidsvorming en uitvoering, en daarnaast op het creëren van bewustzijn. Met betrokken veldpartijen wil het kabinet het bewustzijn hieromtrent bevorderen. Het kabinet noemt daarbij de rol van hygiëne- en infectiepreventie (HIP). Ook met het oog op het vergroten van zogenoemde pandemische paraatheid. Het kabinet stelt al middelen ter beschikking te hebben gesteld aan sectororganisaties als Verenso, Actiz en V&VN. Dit met als doel infectiepreventie te bevorderen en ondersteuning te bieden aan verpleeghuizen. Als laatste punten noemt het kabinet bij de tweede aanbevelingszin het plan van de staatssecretaris van VWS ter bevordering van de mentale fitheid van met name jongeren en jongvolwassenen (verwacht: zomer 2022). En het voorstel om te (laten) onderzoeken hoe laagdrempelige hulp kan aansluiten op de wensen van slachtoffers van huiselijk geweld.

Bij de derde en laatste aanbevelingszin noemt het kabinet als positief punt het tijdens de eerste periode van de coronacrisis bijstellen en versoepelen van maatregelen in verpleeghuizen, waaronder het bezoekverbod. Andere voorbeelden illustreren volgens het kabinet het belang van de zoektocht naar de dynamische balans tussen het beperken van gezondheidsrisico's enerzijds, en het welzijn van kwetsbaren anderzijds. Het kabinet zegt de noodzaak van structurele monitoring van de aanpak te onderschrijven. Concreet gaat het kabinet verkennen, onder leiding van de NZa, hoe de monitoring van de crisisaanpak in de zorgsector kan worden verbeterd (zie ook aanbeveling 4). Het kabinet wenst daarbij zowel kwantitatieve data als meer kwalitatieve(re) informatie te willen verkrijgen en gebruiken. Voorbeelden die het kabinet daarvan noemt zijn: crisisdagboeken van zorginstellingen, en belrondes en werkbezoeken in de sector. Het 'Dashboard Sociale Impact Corona' geeft hier een samenhangend overzicht en inzicht van, aldus het kabinet.

De reactiebrief sluit over aanbeveling 5 af met de constatering: "Het kabinet onderzoekt of en hoe de tijdens de pandemie opgezette infrastructuur behouden en verbeterd kan worden, zodat deze snel en adequaat kan worden geactiveerd bij toekomstige crises."

Conclusie over opvolging

Het belang van de aanbeveling is dat het voor toekomstige crisissituaties cruciaal is snel, en zo nodig bij herhaling, vast te stellen wie in een crisis kwetsbaar of hulpbehoevend zijn, en hoe in de crisisaanpak met hen rekening kan worden gehouden. Elke crisis kent mogelijk weer andere kwetsbaren. Op welke manier zij geraakt zullen worden is lastig te voorspellen. Dat vereist dat besluitvormers voorafgaand aan en tijdens een crisis actief opsporen waar die knelpunten kunnen ontstaan.

De aanbeveling wordt gedeeltelijk opgevolgd. Belangrijk aandachtspunt is dat ook *tijdens* een crisis verschuivingen kunnen optreden van wie kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld afhankende van te nemen maatregelen. Het kabinet gaat uitgebreid in op de situatie in de verpleeghuizen. Ook in zijn reflectie op de conclusies over de verpleeghuizen erkent het kabinet de benarde situatie aldaar. De verdeling van schaarse (persoonlijke beschermings-) middelen, waarbij de verpleeg- en verzorgingstehuissector geregeld minder middelen kreeg toebedeeld, blijft echter grotendeels onbesproken. Waar het kabinet aangeeft dat "specifieke gezondheidsrisico's of risico's die samenhangen met de sociale context (...) punt van aandacht [waren] in het beleid", ontbreekt in de reactie een reflectie op het onbeschermd moeten werken in de sector.

De Onderzoeksraad beseft dat naast kwetsbaren in verpleeghuizen ook anderen kwetsbaar waren tijdens het verloop van de coronacrisis. Daarom heeft de Raad met deze vijfde aanbeveling een bredere doelgroep dan alleen bewoners van verpleeghuizen voor ogen. De aanbeveling om (nieuwe) kwetsbare groepen tijdens een crisis te identificeren wordt bovendien onderstreept door de vele reacties die de Raad ontving naar aanleiding van het

eerste deelrapport.⁷ Daaruit bleek dat niet alleen bevolkingsgroepen kwetsbaar kunnen zijn: beroepsgroepen ook. Mensen kunnen kwetsbaar zijn qua gezondheid, alsook qua maatschappelijke situatie. Uit bijvoorbeeld de reacties van onder andere personen werkzaam in de gehandicapten-, de thuis-, de geestelijke gezondheids- en de ambulancezorg dat de problematiek breder was en is. Daarnaast geven de reacties er blijk van dat niet alle groepen die zich kwetsbaar voelen zich gehoord voelen in de crisisbesluitvorming. In dat licht wijst de Raad ook op de reactie van de Nationale Ombudsman aan de minister van VWS over de positie van mensen in een kwetsbare positie.⁸

Aanbeveling 6

Aan het kabinet:

Expliciteer de kabinetsbrede verantwoordelijkheid als een crisis overgaat van een departement naar de nationale crisisstructuur. Formuleer een departement-overstijgende strategie en maak het oplossen van problemen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Reactie kabinet

In algemene zin, als reactie op aanbevelingen 6 tot en met 8, stelt het kabinet: “De nationale crisisorganisatie moet flexibel en wendbaar zijn en ruimte bieden voor improvisatie en maatwerk. Binnen een eenduidige en herkenbare basisstructuur moet er sprake zijn van maatwerk per situatie gedurende het verloop van de crisis en zo nodig per bijeenkomst. Zo kunnen op uitnodiging deskundigen en liaisons van betrokken crisispartners deelnemen aan de diverse gremia.” Het kabinet onderkent de ontstane onduidelijkheid over de aard en het mandaat rondom de opgerichte gremia. Volgens het kabinet was er wel een duidelijke overgang van departement naar nationale crisisstructuur, en communiceerde het die overgang ook duidelijk.

Conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad constateerde in het eerste deelrapport dat bij het activeren van de nationale crisisstructuur geen expliciete overdracht plaatsvond van de leidende rol van de minister van VWS naar de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).⁹ In de praktijk hield de minister van VWS een centrale rol in de crisisbestrijding, en werd niet gemarkeerd dat een bredere blik op een integrale aanpak van de crisis nodig was. Dit droeg eraan bij dat

⁷ Zie <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/20569/reacties-onderzoeksrapport-aanpak-coronacrisis-deel-1> [geraadpleegd 09-06-2022].

⁸ Zie brief Nationale Ombudsman, 13 juni 2022, via: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/202213363%20%20Min%20v.%20VWS.pdf> [geraadpleegd 19-06-2022].

⁹ Per 24 juni 2020 ging de MCCb over in een zogenoemd MCC-19 overleg. In deze notitie wordt voor de overzichtelijkheid consequent MCCb genoemd.

het perspectief van de infectieziektebestrijding dominant bleef, ondanks het feit dat de crisis zich al snel breder ontwikkelde tot een maatschappelijke crisis.

De aanbeveling wordt vooralsnog niet opgevolgd. Op basis van de kabinetsreactie ontstaat de indruk dat het kabinet een andere interpretatie geeft aan de gebruikelijke procedure die het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (2016) beschrijft. Het aangehaalde algemene citaat uit de kabinetsreactie (zie hierboven) vindt de Raad een te beperkte interpretatie van de gedane aanbeveling. Het treffen van maatregelen ter bestrijding van een A-infectieziekte blijft de bevoegdheid van de minister van VWS. De overgang naar een MCCb markeert echter dat deze bevoegdheid vanaf dan, in lijn met de wensen van de MCCb, door VWS wordt uitgevoerd. In de MCCb zal vervolgens overeenstemming bereikt moeten worden over de te treffen maatregelen om de infectieziekte te bestrijden. Daarbij houdt de MCCb rekening met de verschillende beleidsterreinen waarop de crisis(bestrijding) effect heeft. De overgang van de zogeheten functionele keten (VWS) naar de MCCb heeft implicaties voor het crisisbesluitvormingsproces. Onder die omstandigheden is het wenselijk om een departement-overstijgende strategie te formuleren. Dat ziet de Raad vooralsnog onvoldoende terug in de kabinetsreactie en de langetermijnstrategie.

Aanbeveling 7

Aan het kabinet:

Pas de nationale crisisstructuur op de volgende punten aan, zodat deze beter is toegerust op de aanpak van langdurige crises:

- Waarborg de eenheid van overheidsbeleid door tijdens een landelijke crisis de verbinding met de veiligheidsregio's te leggen en te behouden.
- Verbeter de uitvoerbaarheid van strategie en besluiten, door een voorafgaande operationele uitvoeringstoets en een voortdurende terugkoppeling van het verloop van de uitvoering.
- Organiseer parallel en afzonderlijk van elkaar advisering aangaande de acute problematiek en de lange-termijnproblematiek. Borg dat beide typen perspectieven expliciet worden meegewogen in de besluitvorming.

Reactie kabinet

Als antwoord op het eerste punt ter aanpassing van de nationale crisisstructuur geeft het kabinet aan de verlangde waarborg en verbinding te onderschrijven. Volgens het kabinet is dit punt in lijn met wat de Inspectie JenV heeft aanbevolen en wat wordt opgevolgd. Het kabinet gaat in detail in op de werkwijze hoe het dit gaat bewerkstelligen in overleg met onder andere de veiligheidsregio's. Dit heeft volgens het kabinet tot dusver geresulteerd in nauwere samenwerking bij bijvoorbeeld het opstellen van aanwijzingen van het Rijk en doorvertaling ervan naar (nood)verordeningen. Volgens het kabinet waren en zijn zowel Rijk als

veiligheidsregio's tevreden met deze werkwijze. Het *tweede* punt, de verbetering van de uitvoerbaarheid van strategie en besluiten, beantwoordt het kabinet door te wijzen op de rol van VWS hierin, en niet op een kabinetsbrede aanpak. Op het *derde* punt in de aanbeveling, over het organiseren en meewegen van advisering voor zowel acute als lange-termijnproblematiek, gaat het kabinet niet expliciet in.

Met betrekking tot aanbeveling 7 sluit het kabinet de reactie af met de volgende zin:

“Het kabinet zal binnen afzienbare termijn genoemde werkwijze voor afstemming met de vijftientig voorzitters van de veiligheidsregio's over de aansluiting van veiligheidsregio's bij de nationale crisisstructuur ten behoeve van de afstemming bij crises met een bovenregionale en landelijke impact nader uitwerken in actuele versies van het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, alsmede in het traject om te komen tot een vernieuwd wettelijk kader.”

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt gedeeltelijk opgevolgd, waarvan sommige delen reeds al zijn geïmplementeerd. Dat laatste geldt voor het *eerste* deel, over de verbinding leggen tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. De Raad geeft als aandachtspunt mee aan het kabinet de verbinding continu te blijven borgen in toekomstige langdurige crises met landelijke impact. Zodat de betrokken partijen de verbinding niet loslaten op het moment dat de nationale crisisstructuur wordt afgeschaald, zoals in de zomer van 2020 gebeurde. Ook met het oog op ervaringen van de pandemie is dit een relevant punt.

Het *tweede* deel van de aanbeveling wordt ten dele opgevolgd. Het kabinet benoemt de rol van VWS in het verbeteren van de uitvoerbaarheid van strategie en besluiten. De aanbeveling is echter breder gericht: ook op andere cruciale delen binnen de nationale crisisstructuur. Het kabinet reflecteert wel op de conclusie van het rapport over de geconstateerde afstand tussen beleid en uitvoering. Het zegt de constatering van de Onderzoeksraad te delen en “zal de opgedane ervaringen betrekken bij de aanpassing van de landelijke crisisplannen.” De Raad benadrukt hier dat tijdens de eerste periode van de coronacrisis signalen en adviezen over de uitvoerbaarheid van besluiten onvoldoende aandacht kregen in de besluitvorming. Zo waren organisaties als de verpleeghuizen en GGD'en onvoldoende betrokken bij de besluitvorming, waardoor te weinig rekening werd gehouden met behoeften en haalbaarheid. Dit leidde tot knelpunten, extra druk en onbegrip. Een voorafgaande uitvoeringstoets en voortdurende terugkoppeling zou dit moeten voorkomen. In de periodes die daarop volgden ontstaat het beeld dat de uitvoering intensiever bij de besluitvorming is betrokken. Een voorbeeld hiervan ziet de Raad bijvoorbeeld bij de betrokkenheid van het onderwijsveld rond de tweede scholensluiting in december 2020 en de betrokkenheid van de nationale politie bij de invoering van de avondklokmaatregel in januari 2021.

Op het *derde* aanbevelingsdeel gaat het kabinet niet in. De Raad stelt dat de aanbeveling om parallel naast de acute crisis ook het lange-termijn perspectief te expliciteren onverminderd van belang blijft. Door het organiseren van *beide* perspectieven en door te borgen dat ze beiden een plek krijgen in de besluitvorming, wordt voorkomen dat de aandacht voor de acute problematiek de aandacht voor de lange-termijn verdrukt.

Aanbeveling 8

Aan het kabinet:

Pas de crisisstructuur voor het zorgveld aan, zodat de minister van VWS de bevoegdheid heeft om sector-, regio- of instellings-overstijgende problemen effectief te kunnen aanpakken, waaronder in elk geval met rechtstreeks bindende aanwijzingen.

Reactie kabinet

Het kabinet zegt deze aanbeveling (evenals aanbeveling 9, zie hieronder) te onderschrijven. Het kabinet stelt invulling te geven aan aanbevelingen 8 en 9 in het kader van de 'beleidsagenda pandemische paraatheid' van VWS.¹⁰ De opvolging geschiedt volgens hem in samenhang met aanpassingen in de crisisstructuur en besluitvorming (zie hierboven). Het kabinet benoemt dat bepaalde in de coronacrisis geïnitieerde instrumenten goed werkten, waaronder de samenwerkingen in en tussen de GGD'en, het LCCB, en het LCPS.¹¹ In algemene zin wil het kabinet meer duidelijkheid creëren over taken en verantwoordelijkheden in crisistijd rondom alle vormen van zorg en in alle betrokken gremia. Daarmee wenst het kabinet te zorgen voor "heldere regie en sturingsmechanismen die bijdragen aan sluitende samenwerkingsketens, met doorzettingsmacht als dat nodig is." Zo willen JenV en VWS de samenwerking in regio's in ROAZ'en (Regionaal Overleg Acute Zorgketen) behouden en uitbreiden. Het kabinet wil ook de verbinding en sturing tussen de centrale regierol van VWS, JenV, de veiligheidsregio's en de ROAZ'en in crisistijd aanscherpen. Ten slotte stelt het kabinet dat het binnenkort met een concrete oplossing komt voor de bevoegdheden van VWS om te kunnen sturen op de GGD'en. Daarop wijst de Onderzoeksraad expliciet in zijn rapport.

Conclusie over opvolging

Uit de kabinetsreactie blijkt ambitie om de aanbeveling op te volgen, maar is meer concrete invulling ervan wenselijk. In zijn reactie verwijst het kabinet naar de beleidsagenda pandemische paraatheid. Hierin stelt de minister van VWS met de ministeries van JenV en BZK, en met de veiligheidsregio's, af te stemmen over de uitvoering van een verdiepend

¹⁰ Ministerie van VWS, 'Beleidsagenda pandemische paraatheid', kenmerk: 3354837-1027994-PDPP (14 april 2022). VWS publiceerde de beleidsagenda twee weken na de publicatie van de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

¹¹ Respectievelijk de Gemeentelijke GezondheidsDiensten, het Landelijk Coördinatie COVID-19 Bestrijding, en het Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding.

onderzoek. Dit onderzoek gaat volgens VWS in op de “regie en sturing in de zorg ten tijde van pandemische uitbraken en de daarvoor benodigde afspraken en instrumenten”. VWS stelt dat het de uitkomsten van het onderzoek gaat gebruiken om “de crisisstructuur voor het zorgveld waar nodig te herzien in relatie met de verbinding met de algemene crisiskolom en de herziening van het stelsel voor crisisbeheersing en brandweezorg.”

De Raad volgt de resultaten van het aanstaande onderzoek. Twee aandachtspunten zijn daaraan voorafgaand aan de orde. Ten eerste is het essentieel dat het onderzoek ingaat op de zelfgenoemde mogelijke sturingsmechanismen, waarbij de Raad oproept met name in te gaan op de mate van doorzettingsmacht. Dit raakt namelijk de kern van de aanbeveling. Het tweede aandachtspunt is de te nauwe focus op de coronapandemie. Het onderzoek zou zich moeten richten op langdurige maatschappelijke crises met een belangrijke component voor het zorgveld. Ook daarbij is het van belang dat de minister van VWS het zorgveld rechtstreeks kan aansturen.

Aanbeveling 9

Aan het kabinet:

Bewaak de rolvastheid en borg de eigenstandige positie van bestuurders als besluitvormers en deskundigen als adviseurs. Heldere scheiding van rollen draagt bij aan het begrip voor en de navolgbaarheid van het overheidsoptreden en versterkt de democratische legitimiteit van besluiten.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt de rolverdeling en de eigenstandige positie van verschillende betrokkenen (bestuurders, besluitvormers, deskundigen, adviseurs) te willen bewaken, alsook te borgen in wettelijke kaders en handboeken. Omtrent de rol van het OMT en andere adviesorganen stelt het kabinet dat er in de loop van de crisis duidelijker onderscheid is ontstaan tussen de verschillende posities van adviseurs en besluitvormers. Het geeft aan de komende periode alerter te zijn op rolvastheid, waaronder in Kamerbrieven en andere uitingen. Dit zal volgens het kabinet versterkt worden voortgezet. In een Tweede Kamerdebat van 24 mei 2022 concludeert de minister: “Met een heldere verantwoordelijkheidsdeling wil het kabinet de onafhankelijkheid en de autonomie van adviseurs en besluitvormers duurzaam borgen”. Hij wil dat doen door “duidelijker onderscheid [te maken] tussen de positie van adviseurs en besluitvormers, bijvoorbeeld door de adviezen van het OMT en het BAO direct na gereedkomen aan de Kamer te versturen.”

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is om twee redenen van belang. Ten eerste draagt een heldere scheiding van rollen bij aan begrip voor het optreden van de overheid, en aan de navolgbaarheid ervan. Ten tweede versterkt een heldere scheiding de democratische legitimiteit van besluiten. Op basis van de kabinetsreactie kan vooralsnog geen conclusie getrokken worden over de mate van opvolging. Het kabinet lijkt de opvolging van de aanbeveling te beleggen bij VWS. Terwijl de Raad juist oproept tot een kabinetsbrede, overkoepelende aanpak. Het kabinet geeft aan de rolverdeling te willen bewaken, maar het blijft onduidelijk hoe en met welke maatregelen het dat gaat doen. Deze overweging geldt ook voor de rol van het OMT, en het toekomstige MIT.

De schets van het besluitvormingsproces rondom COVID-19 maatregelen (als onderdeel van de langetermijnstrategie) geeft de Raad beperkt houvast om de rolvastheid van adviseurs te beoordelen. De schets beschrijft de formele procedures en posities van adviseurs en besluitvormers. In de eerste periode van de coronacrisis signaleerde de Raad echter dat de voorzitter van het OMT in diens hoedanigheid als directeur van het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) niet alleen conform de formele procedures adviseerde, maar ook aanwezig was bij andere formele (ICCb, MCCb) en informele (Catshuisoverleg, Torentjesoverleg) overleggen. Een heldere rolvastheid definieert niet alleen in welke gremia en in welke rol adviseurs en besluitvormers plaatsnemen, maar ook hoe zij zich in die overleggen verhouden tot elkaar.

Het kabinet noemt de al genomen maatregelen om het onderscheid tussen adviseurs en besluitvormers te verduidelijken. Het gaat daarbij niet concreet in op de vraag *hoe* het dat in de toekomst wenst te borgen in de structuur van overleggen. Evenmin geeft het beschreven besluitvormingsproces uit de langetermijnstrategie voor de Raad houvast om te beoordelen of de adviseurs van OMT, MIT en uitvoering in alle formele en informele gremia een gelijkwaardig positie zullen krijgen.

Tot slot reflecteert het kabinet niet op de eigen verantwoordelijkheid, noch ten aanzien van de expliciet te maken politieke afwegingen in een crisisaanpak; noch ten aanzien van het goed positioneren en daarmee beschermen van onafhankelijke adviseurs. Het kabinet is verantwoordelijk voor het beleid, en kan deze verantwoordelijkheid niet aan adviseurs overdragen.

Aanbeveling 10

Aan het kabinet:

Anticipeer in een langdurige landelijke crisis op een daling van het maatschappelijk draagvlak en richt de communicatiestrategie daarop in. Onderneem daartoe de volgende acties:

- Voorzie in de informatiebehoefte van alle doelgroepen en benut voor het bereiken van deze groepen ook partijen die dicht bij hen staan;
- Bevorder dat overheidspartijen en bewindslieden onzekerheden omtrent de crisis en effectiviteit van maatregelen benoemen met als doel onrealistische verwachtingen te voorkomen;
- Borg de inbreng vanuit sociale en gedragswetenschappen in het crisis- en communicatiebeleid;
- Ga met behulp van lokale partijen stelselmatig in gesprek met burgers om hun zorgen, vragen en behoeften een plek te kunnen geven in het crisis- en communicatiebeleid.

Reactie kabinet

In algemene zin verwacht het kabinet dat de in de eerste periode opgedane ervaring rondom de crisiscommunicatie ervoor heeft gezorgd dat dit bij toekomstige crises sneller wordt opgepakt. Volgens het kabinet wordt deels invulling gegeven aan deze aanbeveling in de eerdergenoemde beleidsagenda pandemische paraatheid. Het *eerste* in de aanbeveling verlangde punt onderschrijft het kabinet. Het benadrukt daarbij dat doelgroepencommunicatie heel belangrijk is in de huidige crisiscommunicatie. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) heeft volgens het kabinet geleerd uit de eerste periode van de coronacrisis, en verwerkt in zijn huidige strategie.

Op het *tweede* punt uit de aanbeveling gaat het kabinet niet expliciet in. Wel wordt de zogenoemde rol van 'dilemmalogica' in crisiscommunicatie besproken. Het kabinet benadrukt daarbij dat maatschappelijk draagvlak gebaseerd is op communicatie, maar juist stelt breder op "duidelijke en eenduidige besluitvorming door een overheid die voorspelbaar handelt".

Het *derde* genoemde punt zegt het kabinet ter harte te nemen. Het noemt daarbij dat gedragsaspecten van belang zijn in alle crises. Communicatie is volgens het kabinet daarbij een van de belangrijkste beleidsinstrumenten om gedrag te beïnvloeden. Hierbij ligt een rol weggelegd voor de NCTV, als de Rijksbreed-verantwoordelijke instantie voor crisiscommunicatie, aldus het kabinet.

Op het *vierde* en laatste punt gaat het kabinet in door de rol van onder andere de volgende punten te benadrukken: stelselmatige gesprekken met doelgroepen; werkbezoeken door

bewindslieden; “continue dialoog met burgers en maatschappelijke en economische sectoren”. Volgens het kabinet gaat het bij de genoemde aspecten om maatwerk.

Conclusie over opvolging

Draagvlak voor de crisisaanpak is in alle langdurige crises onontbeerlijk. De crisiscommunicatie dient alle relevante doelgroepen te bereiken. Van groot belang is dat de communicatie effectief moet inspelen op zorgen en vragen binnen de samenleving. Daarom formuleerde de Onderzoeksraad deze tiende aanbeveling. Op basis van de kabinetsreactie op de aanbeveling kan geen adequate conclusie getrokken worden over de mate van opvolging. Dit omdat de uitwerking tot dusver onduidelijk is.

Het kabinet onderschrijft de communicatie-gerelateerde punten door met name te benoemen wat het kabinet gaandeweg heeft geleerd in de coronacrisis. Het sluit aan bij de bevinding van de Raad, die in het eerste deelrapport constateerde dat de Rijksoverheid lerend vermogen toonde door de werkwijze van verbindende communicatie gaandeweg steeds verder te ontwikkelen. Ook kreeg het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie gedurende de coronacrisis steeds beter zicht op wensen en behoeften van verschillende doelgroepen. De reactie van het kabinet geeft vertrouwen dat ook nieuwe geleerde lessen op het gebied van publiekscommunicatie zullen worden toegepast in het vervolg van de coronacrisis. Onduidelijk blijft wat het kabinet doet om onrealistische verwachtingen onder onzekere omstandigheden te voorkomen. Tot slot blijft onduidelijk hoe ervaringen en lessen op lange termijn zijn geborgd voor de aanpak van crisiscommunicatie bij toekomstige (andersoortige) crises.