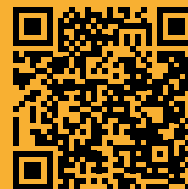


De aanpak van de coronacrisis - deel 1

De voorbereiding en de periode tot september 2020

Onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt hoe Nederland is omgegaan met de coronacrisis. Dat is een onderzoek in delen: dit eerste deel gaat over de voorbereiding en de eerste periode tot september 2020. Daarna komt de coronacrisis in een nieuwe fase: de eerste vaccins komen op de markt, mensen worden verplicht mondkapjes te dragen, er komt een avondklok en de scholen gaan lang dicht. Die maatregelen onderzoeken we in het volgende deel van ons onderzoek, dat we in de tweede helft van 2022 publiceren. In een derde deel van ons onderzoek staan we onder andere stil bij het testbeleid.



Jeroen Dijsselbloem, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, vertelt in een video wat we kunnen leren van de eerste periode van de coronacrisis.

Onderzoek naar de eerste fase van de coronacrisis

De coronapandemie is een gezondheids crisis én een maatschappelijke crisis. Het is de grootste crisis in ons land sinds de Tweede Wereldoorlog. De eerste signalen over een nieuw virus dat in China opduikt, komen eind 2019 in de media. Op 27 februari 2020 test de eerste persoon in ons land positief. De overheid gaat van start met de crisisaanpak.

Wat gebeurt er in de voorbereiding op de coronacrisis? Hoe pakt de overheid de eerste fase van deze crisis aan? En wat kunnen we daarvan leren, nu en in de toekomst?

Tot september 2020 overlijden tienduizend Nederlanders aan corona, wereldwijd vallen één miljoen slachtoffers. Veel meer mensen lijden lichamelijk of geestelijk. Naast gevoelens van angst en verdriet, zien we echter ook enorme veerkracht en doorzettingsvermogen.



1. Voorbereiding

Verantwoordelijk voor infectieziektebestrijding in ons land zijn het ministerie van Volksgezondheid (VWS), het RIVM, de veiligheidsregio's en de GGD'en. Via draaiboeken en oefeningen zijn zij voorbereid op kleinere uitbraken die kort duren en die alleen effect hebben op de gezondheidszorg. Een pandemie die het maatschappelijk leven sterk ontwricht was voorzien, maar dit scenario met vergaande gevolgen is verder niet voorbereid. Ook is de centrale rol die VWS heeft in de crisisaanpak bij uitbraken van ernstige infectieziekten niet uitgewerkt in de draaiboeken en hiermee is niet geoefend. Om alle benodigde middelen en capaciteit te regelen moeten partijen tijdens de crisis improviseren. Ook is er in het begin van de crisis te beperkt zicht op de verspreiding van het virus, onder andere door een beperkt testbeleid.

Samenwerking is het sleutelwoord in de aanpak van de coronacrisis. Al werkende vinden mensen en organisaties elkaar. Initiatieven die goed uitpakken, moeten ook in de toekomst gebruikt worden bij een grote crisis.

De coronacrisis trekt zich niets aan van regio's, sectoren of landsgrenzen. Om het virus te bestrijden, worden vrijheden van burgers beperkt, het maatschappelijk leven komt tot stilstand. De coronacrisis is anders dan alle andere crises; dit vraagt een ongekende aanpak, waarbij improviseren noodzakelijk is.

2. Crisisorganisatie

Onze gezondheidszorg wordt niet centraal aangestuurd. De coronacrisis vraagt echter om afspraken en sturing op landelijk niveau. Maar in de wet en in de voorbereiding is niet uitgewerkt hoe VWS partijen moet aansturen tijdens een grote crisis. Hierdoor is niet altijd sprake van een heldere, eenduidige aansturing door VWS. In de regio's is niet altijd helder wat er van organisaties gevraagd wordt. Dat leidt tot frustraties en vertragingen, terwijl juist snel en duidelijk handelen nodig is. Verder blijft de crisisaanpak steken op het bestrijden van het virus. Er is te weinig oog voor langetermijneffecten en de sociaal-maatschappelijke impact.

Er komen steeds meer partijen in de nationale crisisstructuur. Dit maakt snel, kordaat beslissen lastig. Als reactie hierop ontstaan kleinere overleggen als het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg, wat onduidelijk maakt waar de échte besluiten genomen worden.

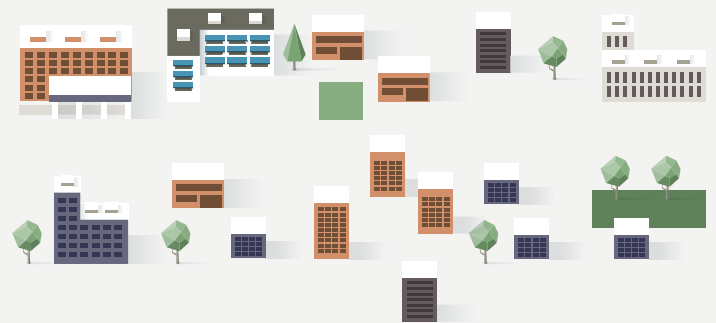
Eind juni 2020 wordt de nationale crisisaanpak afgeschaald. Maar daardoor weten veiligheidsregio's en ministeries niet meer hoe verantwoordelijkheden, rollen en taken verdeeld zijn. Als in de zomer de besmettingscijfers weer stijgen en regionaal de behoefte groeit aan landelijke sturing, blijft deze uit.



3. Besluitvorming

Mede door de centrale rol van het OMT blijft de focus gericht op het bestrijden van de infectieziekte. Daardoor raken belangen op andere beleidsterreinen en in andere zorgsectoren uit beeld. Natuurlijk is er tot september 2020 veel onzeker, wat ook leidt tot onzekerheid in de adviezen en besluiten. Om die onzekerheid te verminderen, focussen besluitvormers op harde cijfers, zoals het R-getal en de ic-opnames. Signalen die minder hard zijn, zoals het psychisch welzijn van kwetsbare mensen en sociaaleconomische gevolgen worden hierdoor eerder buiten beschouwing gelaten.

De impact van de crisis buiten de zorg blijft daarnaast ook buiten beeld, omdat de maatschappelijke adviesorganen geen plek hebben in de crisisstructuur. Ook is er weinig aandacht voor de vraag of genomen besluiten uitvoerbaar zijn, wat soms leidt tot problemen in die uitvoering.



Het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg, de hiervoor al genoemde overleggen in kleine kring, zijn bedoeld om in kleiner gezelschap zaken af te stemmen, maar zij zijn geen onderdeel van de vaste crisisstructuur. Daardoor verdwijnen de *checks and balances* die normaal op het nemen van besluiten van toepassing zijn.

4. Crisiscommunicatie

De communicatieaanpak van de Rijksoverheid met persconferenties en publiekscampagnes is gericht op het publiek informeren en aansporen de maatregelen op te volgen. Hierbij richt de Rijksoverheid zich met name op het brede publiek. Dat past wel bij een acute en kortdurende crisis, maar is niet genoeg om het draagvlak onder het publiek hoog te houden in deze langdurige crisis. Ook komt de communicatie



voor specifieke doelgroepen zoals laaggeletterden pas vanaf mei 2020 beperkt op gang. Rond diezelfde tijd, half mei 2020, wordt de maatschappelijke weerstand tegen de corona-aanpak steeds zichtbaarder. De crisiscommunicatie van de Rijksoverheid sluit niet goed aan op het stijgende aantal mensen dat psychisch, sociaal en financieel lijdt onder de crisis en de gevolgen van de maatregelen.

De overheid wil in haar communicatie hoop en perspectief bieden, maar zij baseert zich op onzekere aannames, die niet altijd blijken te kloppen. Dit is niet goed voor het draagvlak voor de aanpak van de coronacrisis op de lange termijn.

5. Verpleeghuizen

Tijdens de eerste coronagolf worden de verpleeghuizen hard getroffen. In het begin van de crisisaanpak zijn de verpleeghuizen niet goed in beeld. De sector is ook geen onderdeel van de crisistructuur. Schaarre beschermingsmiddelen gaan in eerste instantie vooral naar ziekenhuizen en acute zorg en niet naar verpleeghuizen. Zorgmedewerkers maken zich zorgen over de veiligheid van henzelf en bewoners. De minister neemt op verzoek van de sector het besluit de verpleeghuizen te sluiten voor bezoek. Dat heeft een enorme impact op het welzijn van de bewoners. Met creatieve oplossingen zorgen medewerkers ervoor dat er toch contact kan zijn tussen bewoners en hun familie.



Ongeveer de helft van de sterfgevallen tot september 2020 vindt plaats in verpleeghuizen. Ook het geestelijk lijden door de isolatie van bewoners is enorm. Dit is een stille ramp in de eerste fase van de coronacrisis. In de voorbereiding op en tijdens elke crisis moet expliciet aandacht zijn voor de kwetsbaarste groepen, voor hun gezondheid én hun welzijn.

Lessen uit de eerste fase van de coronacrisis

Hoewel de coronacrisis nog niet voorbij is en er nog een vervolg op dit onderzoek komt, kunnen wij toch al enkele aanbevelingen

doen. Hiermee is de aanpak van een nieuwe langdurige crisis met zo'n grote maatschappelijke impact te verbeteren.

1.

Vorbereiden en improviseren: oefening baart kunst

Nederland moet beter voorbereid zijn op een langdurige crisis met grote maatschappelijke gevolgen. Werk scenario's uit en beslis hoe je klaar wilt staan voor een mogelijke nieuwe, grote crisis. Vergeet ook niet dat je in elke crisis moet improviseren. En improviseren kun je leren. Oefen er van tevoren mee. Tijdens een crisis moet je durven stilstaan bij de vraag of je nog wel het juiste aan het doen bent. Zo niet, verander dan je strategie. Houd niet vast aan wat bedacht is, als dit in de praktijk niet zo goed (meer) blijkt te werken. Vergeet ook niet tijdens een crisis te blijven nadenken over wat er kan gaan gebeuren. Bedenk ook al die minder waarschijnlijke scenario's, want je weet nooit zeker wat je te wachten staat. Durf ook duidelijk te vertellen dat je niet alles weet, maar dat je toch besluiten moet nemen.

Een belangrijk verbeterpunt zijn de data die de overheid gebruikt. In de coronacrisis krijgen minder goed in cijfers te vangen signalen te lang te weinig aandacht. Maar die signalen moet de overheid wel óók meewegen in de crisisaanpak. Door verschillende informatiebronnen te gebruiken kan zij scherp in beeld houden hoe de crisis zich ontwikkelt en hoe effectief de genomen maatregelen zijn. Gebruik van harde én minder hard te maken cijfers heeft nog een voordeel: het vermindert het risico dat kwetsbare groepen buiten beeld blijven, zoals in deze eerste fase met verpleeghuizen gebeurde. Blijf ook zoeken naar groepen die kwetsbaar zijn in de crisis waarin je zit en zorg ervoor dat je controleert of de aanpak voor deze groepen wel echt werkt.





2.

Crisisstructuur: ongewone situaties vragen een ongewone manier van handelen


Een crisis die zo groot is, zo lang duurt en zoveel impact heeft, vraagt om andere vormen van aansturing, uitvoering, samenwerking, besluitvorming en communicatie dan we gewend zijn. Een nationale crisis moet de overheid op nationaal niveau aanpakken. De verantwoordelijkheid moet *expliciet* overgaan van departement naar nationale crisisstructuur. En in die nationale crisisstructuur kunnen vervolgens ook zaken beter geregeld worden dan ze tijdens de coronacrisis geregeld waren. Betrek bijvoorbeeld de veiligheidsregio's in alle fasen van de crisis bij het maken van beleid. Zorg ook voor eenheid: dus alle partijen zeggen en doen hetzelfde. Zorg dat de strategie en besluiten altijd uit te voeren zijn en houd in de gaten of dit goed gaat. En zorg dat er in de crisisaanpak oog is voor acute problemen, maar ook voor de langere termijn. Daarnaast moet iedereen zich aan zijn eigen rol houden. Bestuurders zijn besluitvormers, deskundigen zijn adviseurs.

Als zich een nieuwe gezondheidscrisis aandient, is het slim dat de minister van Volksgezondheid ook besluiten kan nemen waar iedereen in de zorg zich aan moet houden. Ook al is dit niet hoe we de gezondheidszorg normaal gesproken hebben georganiseerd in ons land.

3.

Draagvlak: houd contact met de doelgroepen die je moet bereiken

Als een crisis lang duurt, zal het draagvlak voor maatregelen om die crisis te bestrijden dalen. Dat is waarschijnlijk niet te voorkomen. Houd daar dus ook rekening mee in je crisisaanpak en in de manier waarop je de crisiscommunicatie opzet. Zorg in ieder geval dat alle doelgroepen de voor hen relevante informatie krijgen. Gebruik hiervoor ook organisaties die dicht bij deze doelgroepen staan en hen dus redelijk makkelijk kunnen bereiken. Deze organisaties kunnen de overheid ook helpen om zicht te krijgen op de vragen, behoeften en zorgen die er onder de bevolking leven. Die moeten namelijk een plek in je communicatie krijgen. Zorg er ook voor dat je altijd heel duidelijk bent over de onzekerheden in de crisis en hoe je daarmee omgaat. Dat voorkomt onrealistische verwachtingen bij de bevolking.



Samen tegen
Corona.
Vermijd drukke
plekken.



Over de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Waarom doen wij onderzoek? Omdat een ongeval of ramp nooit helemaal te voorkomen is, maar er wel van te leren is hoe vergelijkbare ongevallen in de toekomst kunnen worden voorkomen, of hoe bij een volgend incident nog beter gereageerd kan worden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is in 2005 bij wet opgericht. We kiezen zelf wat we onderzoeken, maar we zijn ook verplicht onderzoek te doen naar incidenten in de luchtvaart, scheepvaart, industrie en op het spoor.

