



Evaluatie inzet VWS crisisorganisatie tijdens de coronacrisis

Rapportage

Evaluatie van de inzet van de VWS crisisorganisatie
in de eerste fase van de coronacrisis

12 november 2021

Berenschot

Evaluatie inzet VWS crisisorganisatie tijdens de coronacrisis

Maarten van Noort
Bart de Vries
Jorien Vink
Judith Vlagsma
Onur Karacan

12 november 2021

Berenschot

Management samenvatting

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) speelt sinds januari 2020 een hoofdrol in de aanpak van de coronacrisis: een van de grootste crises uit de geschiedenis van het ministerie. Hoewel de crisis nog altijd niet afgelopen is, wil het ministerie graag lessen trekken uit de inzet van de crisisorganisatie tijdens de eerste fase van de crisis (januari tot medio september 2020). De voorliggende evaluatie heeft als doel om inzicht te geven in knelpunten, good practices en eventuele verbeterpunten voor de inzet van de eigen crisisorganisatie bij nieuwe coronaontwikkelingen en andere toekomstige crises.

Op basis van feitelijke informatie, voortkomend uit beschikbare documentatie over het verloop van de crisis en de inzet van de VWS crisisorganisatie daarbij, en interviews met betrokkenen vanuit de VWS (crisis)organisatie evenals externe partners komen wij tot de volgende conclusies¹:

1. De uitbraak van het coronavirus confronteerde het ministerie van VWS met een crisis van ongekende proporties. Het ministerie heeft deze crisis met enorme inzet en flexibiliteit het hoofd geboden.
2. De unieke omvang van de crisis maakte het noodzakelijk om de vooraf bedachte (en in een handboek vastgelegde) werkwijze voor crises door te ontwikkelen. Het is knap hoe het ministerie dit 'op een rijdende trein' heeft gedaan. Bij de doorontwikkeling zijn echter ook enkele elementen losgelaten die wat ons betreft waardevol hadden kunnen zijn om de coronacrisis het hoofd te bieden.
3. De eerste signalen die op een dreigende crisis wezen, zijn binnen VWS adequaat opgepakt en gemonitord. Het moment van opschaling van de VWS crisisorganisatie sloot aan bij de gemaakte risico-inschatting. Wel is die risico-inschatting in te beperkte kring gemaakt.
4. De aard en omvang van de coronacrisis maakten het noodzakelijk om zowel de bewindspersonen als de verschillende directoraten-generaal steviger te verankeren in de crisisorganisatie. De instelling van het Afstemmingsoverleg en de eigen DG-teams hebben hiervoor gezorgd. De proactieve taakopvatting van het Afstemmingsoverleg en de keuze om de lijnen van het crisismanagement pas op dat niveau bijeen te laten komen, zorgden echter ook voor een vorm van taakverdringing die de systematische voorbereiding van besluiten bemoeilijkte.
5. Door de toevoeging van nieuwe teams en coördinatiestructuren ontstond een uitgebreide, hybride (crisis)structuur die door betrokkenen als erg complex werd ervaren. De verschillende inhoudelijke lijnen kwamen soms pas op een (te) hoog niveau samen. Daarentegen hebben deze nieuwe structuren op punten ook meerwaarde geleverd.
6. Er waren tijdens de coronacrisis zeer veel formele en informele overleggen in het interdepartementale circuit. Het bleek een opgave om VWS-breed goed aangehaakt te blijven op de interdepartementale (crisis)besluitvorming in de coronacrisis.
7. Er is veel energie en tijd in informatiemanagement gestoken. De binnen VWS afgesproken werkwijze voor het verzamelen, veredelen en verspreiden van informatie tijdens crises bleek voor de coronacrisis ontoereikend. Er zijn pogingen gedaan om deze werkwijze gedurende de crisis te verbeteren, maar de achterstand bleek te groot om in te halen.

¹ Onze analyse volgt de verschillende hoofdprocessen van crisisbeheersing: melding en alarmering, opschaling van de crisisorganisatie, advisering en besluitvorming, informatiemanagement, uitvoering, crisiscommunicatie, en afschaling en overdracht.

8. Voor de uitvoering van de crisisaanpak in deze unieke crisis kon te weinig worden teruggegrepen op kant en klare instrumenten, overlegstructuren en uitvoeringsarrangementen. Veel moest in het moment worden ontwikkeld en opgezet. Dit is met zeer veel inzet en energie gedaan. Gelet op het exceptionele karakter van de coronacrisis is het niet verwonderlijk dat een en ander niet klaarlag, maar met het oog op toekomstige crises verdient dit wel doordenking.
9. De wederkerigheid van beleid en communicatie binnen de crisisaanpak werd binnen VWS zonder meer onderkend. Het bleek vanwege de grote druk van politiek en media desalniettemin een uitdaging om beide continu op elkaar afgestemd te houden.
10. Er was een zeer hoge werkbelasting door de enorme omvang van de crisis, de grote hoeveelheid overleggen, de informatievraag van de Tweede Kamer en de grote betrokkenheid vanuit politiek en media. Er zijn verschillende stappen gezet om deze werkbelasting naar beneden te brengen. Deze stappen sorteerden echter niet allemaal (meteen) het gewenste effect. De sleutelspelers in de crisisaanpak zijn bij hun inspanningen op dit vlak onvoldoende ontzorgd door de stafonderdelen van de organisatie.
11. Er is al in een vroeg stadium nagedacht over een structuur om de corona-aanpak buiten de crisisstructuur te kunnen voortzetten. In de praktijk is voor de uitvoering van de crisisaanpak vooral een andere vorm gevonden: de programmadirectie COVID-19. Na een om verschillende redenen wat onwennige start is deze goed 'op stoom' gekomen.

Tegen de achtergrond van deze conclusies komen wij tot een serie aanbevelingen ter versterking van de preparatie op én het optreden tijdens toekomstige crises. Deze aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 4.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	2
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond en doel	5
1.2 Scope van de evaluatie	5
1.3 Aanpak	6
1.4 Leeswijzer	6
2. Bevindingen	7
2.1 Melding en alarmering	7
2.2 Opschaling van de crisisorganisatie	9
2.3 Advisering en besluitvorming	12
2.4 Informatiemanagement	20
2.5 Uitvoering	24
2.6 Crisiscommunicatie	29
2.7 Afschaling en overdracht	31
3. Conclusies	33
4. Aanbevelingen	41
Bijlage 1. Reconstructie inzet VWS in eerste fase coronacrisis	44
Bijlage 2. Overzicht geïnterviewde personen	55
Bijlage 3. Lijst van afkortingen	56

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

Sinds begin 2020 is Nederland in de greep van het coronavirus. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) speelt een hoofdrol in de crisisaanpak. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in China en de verspreiding van het virus naar Europa, is eind januari 2020 het Outbreak Management Team (OMT) bijeengekomen en de VWS crisisorganisatie geactiveerd en gaandeweg uitgebouwd. Op sommige terreinen werd daarbij gehandeld volgens het handboek dat het ministerie met het oog op crisissituaties heeft opgesteld; op andere terreinen ontstonden – ingegeven door de ongekende omvang van de coronacrisis – nieuwe structuren en werkwijzen.

Na de eerste fase van de crisis ontstond binnen het ministerie de behoefte om een tussenbalans op te maken: welke lessen over crisismanagement zijn er te leren van een van de grootste crises uit de geschiedenis van het ministerie? Tegen deze achtergrond heeft het ministerie Berenschot gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de inzet van de VWS crisisorganisatie in de eerste fase van de coronacrisis. Het doel van de evaluatie was om lering te trekken uit de aanpak van de crisisorganisatie van VWS tijdens de coronacrisis, en inzicht te krijgen in knelpunten, good practices en eventuele verbeterpunten voor de toekomst. Dit om geleerde lessen mee te kunnen nemen voor nieuwe coronawontwikkelingen of andere crises. Voor het onderzoek werden de volgende vragen geformuleerd:

1. *Hoe heeft de crisisorganisatie van het ministerie van VWS gefunctioneerd in de eerste fase van de coronacrisis (periode januari tot en met medio september 2020)? Wat ging goed en wat niet?*
2. *Welke aanbevelingen kunnen op grond van de evaluatie worden gedaan om de inzet van de crisisorganisatie van het ministerie van VWS bij een volgende opschaling te verbeteren?*

1.2 Scope van de evaluatie

Deze evaluatie richt zich op de eerste fase van de coronacrisis. Het onderzoek richt zich op de periode tussen januari 2020 (eerste signalen over een onbekend virus) en medio september 2020 (overdracht van taken van de VWS crisisorganisatie naar de nieuwe programmadirectie COVID-19). Dit betekent dat de focus van deze evaluatie ligt op de eerste golf. De periode na september 2020, toen opnieuw landelijke maatregelen werden afgekondigd, is niet meegenomen in deze evaluatie. Ook de huidige ontwikkelingen rondom testen en vaccineren zijn niet meegenomen.

Deze evaluatie richt zich op het VWS-deel van de aanpak. De coronacrisis raakt(e) Nederland in tal van domeinen. De aanpak van de crisis werd dan ook al snel een interdepartementale aangelegenheid, onder regie van de premier. Interdepartementale gremia zoals de ICCb en MCCb en informele gremia zoals de Catshuissessies en het Torentjesoverleg speelden een belangrijke rol bij het bepalen van de aanpak. Adviesstromen die bij eerdere infectieziektecrises uitsluitend via VWS liepen – zoals die vanuit het OMT en RIVM – liepen bij corona (ook) via de premier en het interdepartementale circuit. Ook in de veiligheidsregio's en GGD's is grote inzet geweest. Hiernaar zijn inmiddels verschillende (andere) evaluaties gestart. Deze evaluatie richt zich alleen op het VWS-deel van de aanpak en de lessen die daarover te leren zijn.

Deze evaluatie richt zich op de inzet van de crisisstructuur. In deze evaluatie gaan we op zoek naar de lessen die corona leert over het managen van grote crises. Deze evaluatie is daarmee procesmatig van aard. De inhoud van de genomen besluiten valt buiten de scope van deze evaluatie.

1.3 Aanpak

Het onderzoeksteam van Berenschot is gestart met het bestuderen van de beschikbare documentatie over het verloop van de crisis en de inzet van de VWS crisisorganisatie daarbij. Daarbij hebben wij verschillende interne documenten (feitenconstructies, tijdlijnen) en openbare bronnen (Kamerbrieven, Rijksoverheid.nl etc.) bestudeerd. Op basis hiervan hebben we een eigen reconstructie opgesteld, die een feitelijk beeld geeft van de inzet van de VWS crisisorganisatie in de eerste fase van de coronacrisis. In de reconstructie wordt een chronologisch beeld geschetst van de verschillende hoofdprocessen van crisisbeheersing: melding en alarmering, opschaling van de crisisorganisatie, advisering en besluitvorming, informatiemanagement, uitvoering, crisiscommunicatie, en afschaling en overdracht. De reconstructie is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Vervolgens hebben we de personen bevestigd die tijdens de eerste fase van de coronacrisis een actieve rol hebben gespeeld in en om de VWS crisisorganisatie. Behalve betrokkenen vanuit de VWS crisisorganisatie zelf is ook een aantal externe partners (waaronder het RIVM, OMT en NCTV/NCC) geïnterviewd. Deze verdiepende gesprekken hebben ons geholpen bij het scherp krijgen van wat er goed is gegaan en wat beter kan. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

De opbrengsten van de deskstudie en interviews zijn door ons geanalyseerd. Begin december 2020 hebben we onze bevindingen gepresenteerd en gevalideerd in een online validatiebijeenkomst. Op basis van de uitkomsten van de leerbijeenkomst, de interviews en de documenten zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd en is deze rapportage opgesteld.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 bevat onze *analyse* van de inzet van de VWS crisisorganisatie in de eerste fase van de coronacrisis. Deze is uitgewerkt in een serie bevindingen met bijbehorende onderbouwing.

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de *conclusies* die wij op basis van deze bevindingen trekken.

Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de *aanbevelingen* die wij van deze conclusies afleiden. Wij hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die zich richten op de preparatie op toekomstige crises en aanbevelingen die zich richten op het optreden tijdens toekomstige crises.

2. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat onze analyse van de inzet van de VWS crisisorganisatie in de eerste fase van de coronacrisis. De analyse is uitgewerkt in een serie bevindingen met bijbehorende onderbouwing. De bevindingen zijn geordend naar de hoofdprocessen van crisisbeheersing:

- Melding en alarmering
- Opschaling van de crisisorganisatie
- Advisering en besluitvorming
- Informatiemanagement
- Uitvoering
- Crisiscommunicatie
- Afschaling en overdracht

In de reconstructie in de bijlage is dezelfde thematische indeling aangehouden.

2.1 Melding en alarmering

Bevinding 1. De eerste signalen over het coronavirus SARS-CoV-2 kwamen tussen eind december 2019 en begin januari 2020 via de gebruikelijke kanalen binnen en werden op de gebruikelijke wijze binnen het ministerie gedeeld.

- De eerste informele signalen over een onbekende longontsteking in China bereikten het ministerie van VWS in december 2019. Zij kwamen binnen bij de directie Internationale Zaken (IZ) en bij de programmadirectie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN). Een in Beijing werkzame IZ-collega hield de directie in Den Haag op de hoogte. Mails vanuit Beijing werden door de directie IZ doorgestuurd naar de directie Publieke Gezondheid (PG).
- Naar aanleiding van deze eerste signalen was er begin januari 2020 informeel contact tussen het ministerie en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) over de situatie in China.
- Het RIVM werd op 5 januari 2020 voor het eerst formeel door de World Health Organization (WHO) geïnformeerd dat er in Wuhan patiënten waren met een longontsteking waarvan de oorzaak onbekend was. Het RIVM hield VWS vanaf dit moment op de hoogte van de ontwikkelingen.
- Het Departementaal Crisiscentrum van VWS (DCC-VWS) verstuurde vanaf 6 januari consignatierapporten over de situatie in Wuhan naar de gebruikelijke lijst van adressanten binnen het departement (crisisbeleidsadviseurs van 'crisisrijke' directies en politiek-ambtelijke top).
- Directies die niet op de verzendlijst stonden, zijn pas later geïnformeerd. Enkele directies vinden dat dit te laat is gebeurd.
- Op 9 januari werden de bewindspersonen van VWS geïnformeerd dat het om een nieuw, afwijkend coronavirus bleek te gaan en dat er internationaal actie werd ondernomen tot het valideren van testen om diagnostiek mogelijk te maken.
- De situatie werd vanaf dat moment ook wekelijks besproken in de Gezondheidsstaf. Hierin namen de minister voor Medische Zorg en Sport (MZS), directeur-generaal Volksgezondheid (DGV) en de directeur PG (DPG) deel.

Bevinding 2. In lijn met de toenmalige duiding van de WHO, ECDC en het RIVM werd het risico op introductie van het virus in Nederland aanvankelijk niet groot geacht.

- Op 9 januari liet het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) weten dat de kans op introductie en verspreiding van het nieuwe coronavirus in Europa klein was.
- In de duiding vanuit de WHO werd begin januari aangegeven dat restricties op het gebied van handel of reizen niet nodig waren, en dat er geen aanwijzingen waren voor overdracht van het nieuwe virus van mens op mens.
- In de initiële consignatierapporten (6 januari, 9 januari, 21 januari) van het DCC over het coronavirus werd in lijn hiermee geconcludeerd dat de kans op verspreiding van het virus in Europa en introductie van het virus in Nederland klein was.
- De focus van het departement lag in de beginfase op het repatriëren van Nederlanders die door de lockdown van Wuhan geraakt waren. Ook ging de aandacht uit naar Nederlanders aan boord van cruiseschepen met een risico op besmetting. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken had hierin het voortouw.
- De vragen die bij VWS lagen, gingen over het veilige vervoer van de personen en de vormgeving van een quarantaine voor de terugkeerders.

Bevinding 3. De risico-inschatting veranderde in de loop van januari. Verschillende kernspelers raakten in toenemende mate verontrust door de ontwikkelingen.

- Verschillende respondenten gaven aan dat zij zich in de loop van januari 2020 meer zorgen zijn gaan maken over het nieuwe virus. Vooral de grote onzekerheid waarmee de nieuwe longontsteking omgeven was, zorgde voor een toename van de ongerustheid.
- Ingegeven door de mondiale ontwikkelingen rondom het virus, volgden de ontwikkelingen binnen het departement elkaar in de laatste weken van januari 2020 snel op:
 - Op 21 januari werden de bewindspersonen geïnformeerd dat er patiënten in China aan corona waren overleden en dat er ook in andere Aziatische landen gevallen bevestigd waren. Inmiddels was duidelijk geworden dat het virus wél van mens-op-mens-overdraagbaar was, maar waren er nog geen aanwijzingen voor aanhoudende mens-op-mens overdracht.
 - Op 23 januari informeerde de minister voor MZS de Tweede Kamer voor de eerste keer per brief over het nieuwe coronavirus.
 - Op 24 januari werd door DGV besloten tot opschaling van de VWS crisisorganisatie en startte het ministerie met dagelijkse rapportages (sitrap) over het coronavirus aan de bewindspersonen VWS, de ambtelijke top en andere ambtelijk betrokkenen.
 - Op 24 januari kwam het Outbreak Management Team (OMT) voor de eerste keer bijeen. Het OMT stuurde zijn eerste advies op 27 januari naar de directeur-generaal Volksgezondheid (DGV).
 - Op 27 januari kwam het BTCb bijeen om het OMT-advies te bespreken.
- Voor velen binnen en buiten het ministerie leek een echte crisis op dat moment echter nog ver weg. Tot aan de eerste Nederlandse besmetting was er bij het RIVM het vertrouwen dat een individuele patiënt in Nederland snel opgespoord en geïsoleerd zou kunnen worden, en dat een uitbraak snel onder controle zou zijn.

Bevinding 4. De weging van de eerste signalen en ontwikkelingen heeft in kleine kring plaatsgevonden. De crisisbeleidsadviseur van de directie Publieke Gezondheid was hierbij betrokken; de crisisbeleidsadviseurs van de andere directies hebben geen prominente rol gespeeld.

- De wijze waarop de weging van de eerste signalen heeft plaatsgevonden, verliep anders dan gebruikelijk. Normaal gesproken wordt een zich ontwikkelende infectieziekte en de beoordeling daarvan door het OMT eerst voorgelegd aan de crisisbeleidsadviseurs (CBA's) van de directie PG en daarna – als de inschatting van PG daar aanleiding toe geeft – in het OTCb besproken met de CBA's van andere beleidsdirecties.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat de weging in dit geval in kleinere kring is gedaan (in overleggen tussen de directeur van het Clb van het RIVM, de DPG en de DGV en in de Gezondheidsstaf met de DPG, de DGV, minister Bruins en de CBA van de directie PG). Bij de weging van de eerste signalen en de daarna volgende OMT-adviezen zijn de overige CBA's maar beperkt ingezet (zie ook bevinding 6). Wat hieraan bijdroeg, was dat er de eerste periode geen OTCb actief was.

2.2 Opschaling van de crisisorganisatie

Initiële opschaling

Bevinding 5. De belangrijkste reden voor opschaling van de VWS crisisorganisatie, was de aanhoudende onzekerheid over de situatie.

- Op vrijdag 24 januari werd door DGV besloten tot opschaling van de VWS crisisorganisatie.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat de belangrijkste reden voor de opschaling de grote onzekerheid over de situatie was: er was nog veel onzekerheid over de aard van het virus, over de cijfers uit China en over de mate van verspreiding.
- Ook wilde men de informatie-uitwisseling binnen het departement en richting de Minister meer structureren.

Bevinding 6. Aanvankelijk bestond de crisisorganisatie van VWS alleen uit het BTCb. Het OTCb is in de eerste twee maanden van de opschaling slechts eenmaal bijeengekomen.

- Het BTCb kwam voor het eerst bijeen op maandag 27 januari 2020. Op de agenda stond onder meer het eerste OMT-advies. In de maand februari kwam het BTCb steeds twee keer per week bijeen.
- In het BTCb van 21 februari werd besloten dat vanaf de week erna ook een OTCb zou worden ingepland, om zo ook de crisisbeleidsadviseurs (CBA's) meer te betrekken. Dit OTCb vond plaats op 25 februari. In de periode daarna zijn alle OTCb-overleggen echter weer geannuleerd (tot 24 maart).
- Nadat op 27 februari de eerste besmetting met corona in Nederland werd geconstateerd, werd de frequentie van de BTCb-vergaderingen verhoogd.

Bevinding 7. Bij de start van de opschaling werd een deel van de directies betrokken binnen de VWS crisisstructuur. Er bestaan wisselende beelden over de oorzaak hiervan. Vanaf de tweede helft van februari zijn gaandeweg meer directies aangehaakt.

- Aanvankelijk nam slechts een deel van de directies deel aan het BTCb (BPZ, CZ, DCo, GMT, IZ, PG en ZJCN); het betrof met name directies die ook bij eerdere infectieziekte-uitbraken al een rol hadden gespeeld. ZJCN was betrokken vanwege de verantwoordelijkheid voor het koninkrijksdeel en de connecties binnen de WHO.
- Sommige directies die niet aan tafel zaten, gaven aan dat het vooral in die eerste periode lastig was aangehaakt te worden op de crisisaanpak. Alleen de directies waarvan werd geacht dat hun beleidsvelden direct en hevig door de crisis getroffen werden, zaten voor het gevoel van deze respondenten aan tafel. Andere respondenten geven aan dat directies wel breed uitgenodigd waren, maar niet allemaal op de uitnodiging zijn ingegaan. Hierover bestaan dus wisselende beelden.
- Vanaf de tweede helft van februari (na de eerste besmetting in Nederland) zijn gaandeweg meer directies aangehaakt bij het BTCb. Dit viel samen met de verbreding van de aard van de crisis. Waar aanvankelijk vooral vraagstukken in het kader van infectieziektebestrijding voorlagen (de DGV-kolom), kwamen vanaf maart ook steeds meer vraagstukken bij andere directoraten-generaal op. De verbreding van het aantal deelnemers betrof vanaf half februari in eerste instantie LZ en later ook Jeugd en DMO.

Veranderingen in de VWS crisisstructuur

Bevinding 8. Met de bewindspersonenwissel halverwege maart veranderde ook de opbouw van de crisisorganisatie. Vanaf 24 maart kwam de regie te liggen bij een nieuw topteam – het MBTCb (later het Afstemmingsoverleg/AO) – dat in het handboek niet als zodanig beschreven staat.

- Tot 19 maart was Bruno Bruins als minister voor MZS verantwoordelijk voor de corona-aanpak. Vanaf het begin van de crisis liet hij zich bijpraten in de Gezondheidsstaf met DGV en DPG. Dit dagelijkse overleg was gericht op duiding van de situatie en communicatie. De Gezondheidsstaf bleef ook actief toen de VWS crisisorganisatie werd opgeschaald en respectievelijk het BTCb en OTCb geactiveerd werden.
- Toen minister Bruins uitviel op 19 maart, kwam de politiek-bestuurlijke lead van de corona-aanpak bij minister De Jonge te liggen en werd Martin van Rijn politiek verantwoordelijk voor de medische zorg (inclusief persoonlijke beschermingsmiddelen).
- In het kielzog van deze verschuiving van politieke verantwoordelijkheden veranderde ook de crisisstructuur: vanaf 24 maart schoven de twee ministers en staatssecretaris aan bij het BTCb, waarvan de naam werd veranderd in 'Ministerieel Beleidsteam Crisisbeheersing' (MBTCb). Dit MBTCb kwam dagelijks bijeen. Ook het OTCb kwam voortaan dagelijks bijeen.
- De gedachte was dat de ombouw van het BTCb naar MBTCb zou helpen om de integraliteit van de besluitvorming op strategisch niveau te borgen. In de praktijk bleek het MBTCb in die vorm echter niet goed te werken: dit gremium werd naast de plek voor strategische besluitvorming ook de plek waar vanuit de verschillende DG-kolommen werd teruggekoppeld aan de bewindspersonen, waarmee het MBTCb ook een verantwoordend karakter kreeg en de ruimte voor open hoogambtelijke gedachtewisseling afnam. Daarnaast werden er ook zaken met een meer operationeel karakter besproken.

- Vanaf 6 april werd het ministerieel overleg daarom weer losgetrokken van het BTCb: er kwam een apart overleg met de drie bewindspersonen, de bestuursraadleden, de DCO en de DPG (aanvankelijk in de tweede ring, later alsnog aan tafel). Dit werd het Afstemmingsoverleg (AO).
- Naast het AO kwam er weer een los BTCb dat op maandag en donderdag bijeenkwam. Het OTCb kwam dinsdag en vrijdag bijeen.

Bevinding 9. In aanvulling op de teams uit de formele crisisstructuur werden in de directoraten-generaal eigen teams gevormd om de crisis te managen en thematische coördinatiestructuren opgezet, bijvoorbeeld op het gebied van vaccins en testbeleid. Hiermee ontstond een uitgebreide, hybride (crisis)structuur die enerzijds door betrokkenen als erg complex is ervaren, maar anderzijds ook als meerwaarde wordt bestempeld.

- Verschillende directoraten-generaal hebben in de loop van maart een eigen 'crisisteam' opgericht om de corona-aanpak voor het eigen directoraat-generaal te kunnen vormgeven. Zo had DGCZ een eigen crisisteam en had DGLZ het Corona Continuïteitsteam (CCT-LZ). ZJCN had verschillende overleggen om de corona-aanpak in de koninkrijksdelen te coördineren, zoals een crisioverleg met de vertegenwoordigers van alle eilanden, het ziekenhuizenoverleg, het gezagvoerdersoverleg en het vierlanden ministerieel overleg (met de ministers van de landen en de staatssecretaris).
- Deze DG-specifieke teams bestonden naast de VWS crisisstructuur en dienden om de vraagstukken die binnen het eigen DG moesten worden opgepakt, te coördineren.
- Er werden binnen het ministerie ook verschillende thematische coördinatiestructuren opgezet om specifieke uitvoeringsaspecten van de coronacrisis te coördineren, zoals testmaterialen, mondkapjes en vaccins. Ook werd er een speciaal gezant corona aangesteld, om het aantal coronatesten te verhogen en later om vaccinatie-ontwikkelingen in kaart te brengen, in samenwerking met de ingestelde Taskforce Diagnostiek.
- Respondenten geven aan dat de formering van deze nieuwe teams en structuren voortkomt uit de grote hoeveelheid van vraagstukken die VWS tijdens de coronacrisis moest oppakken. Veel respondenten geven aan dat het grote aantal teams en structuren het lastig maakte om het overzicht te bewaren. Om dit overzicht te bevorderen, is eind maart wel een organogram gemaakt waarin per DG inzichtelijk is gemaakt welke directie op welke onderdelen betrokken was bij de organisatiebrede aanpak omtrent COVID-19, onder welke bewindspersonen deze directies/DGs vielen, en wat de VWS-brede processen waren die betrokken waren.
- Respondenten geven ook aan dat deze DG-specifieke teams meerwaarde hadden om de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking van de VWS-brede crisisaanpak op de eigen beleidsdomeinen vorm te geven. Zo kon de inhoudelijke expertise binnen de DG'en goed worden benut. Deze uitwerking in de verschillende kolommen kwam vervolgens samen in het Afstemmingsoverleg.
- Een aantal respondenten wijst erop dat het departementaal handboek crisisbesluitvorming niet voorziet in een crisisstructuur voor crises die DG-overstijgend zijn.

Bevinding 10. De verschillende lijnen van het crisismanagement kwamen pas op het niveau van het Afstemmingsoverleg weer bijeen.

- In de planvorming is het BTCb het gremium waar hoogambtelijke afstemming en besluitvorming ten aanzien van de crisisaanpak plaatsvindt en waar de verschillende inhoudelijke lijnen samenkomen. Tijdens de coronacrisis heeft het BTCb niet structureel op deze wijze gefunctioneerd. Vanaf 6 april was het Afstemmingsoverleg vaak het eerste gremium waar de lijnen

vanuit de verschillende directoraten-generaal samenkwamen. Hier zijn verschillende redenen voor aangedragen:

- Naast het BTCb waren verschillende DG-specifieke crisisteams ontstaan, waar veel zaken omtrent de crisisaanpak werden opgepakt. Dit kwam via de betreffende directeuren-generaal samen in het Afstemmingsoverleg;
 - DG-overstijgende zaken zijn veelal (bilateraal) buiten de crisisstructuur om afgestemd, mede vanwege de onbekendheid van de 'crisisarme' directoraten-generaal met de VWS crisisorganisatie en onbekendheid van de crisisorganisatie met deze directoraten-generaal;
 - Het BTCb kwam minder vaak bijeen (twee keer per week) dan het AO (dagelijks), waardoor er voorafgaand aan het AO vaak geen voorbereidend overleg gepland stond.
 - Men ervoer hoge druk en benodigde snelheid om de crisisaanpak te formuleren en kon dan vaak niet wachten totdat het BTCb weer bijeenkwam;
 - Met de komst van het Afstemmingsoverleg verschoven bepaalde besluitvormende taken van het BTCb naar het AO (zie ook bevinding 11).
- Deze structuur leidde ertoe dat er vaak geen (hoog-)ambtelijke afstemming was geweest, voordat bepaalde zaken op tafel kwamen in het overleg met de bewindspersonen. Dit zorgde volgens verschillende respondenten voor meer ruimte voor politiek-bestuurlijke sturing op de crisisbesluitvorming.

2.3 Advisering en besluitvorming

Rollen, taken en werkwijze

Bevinding 11. Door de toevoeging van het MBTCb (later Afstemmingsoverleg) schoven taken binnen de VWS crisisstructuur een laag op. Hogere teams namen taken van lagere teams over.

- Het MBTCb/AO speelde volgens respondenten een belangrijk rol in de strategische koersbepaling in de crisisaanpak. Vanaf 24 maart kwam dit overleg dagelijks bijeen om de 'dagkoers' te bepalen. Ook werden handelingsperspectieven, beslissingen en ontwikkelingen in de media gezamenlijk doorgenomen. In het AO werden de cruciale besluiten ten aanzien van de crisisaanpak genomen.
- Waar normaal gesproken het BTCb een centrale sturende en coördinerende rol heeft in een crisis, trok vanaf 6 april het AO deze rol naar zich toe. De taken van het BTCb veranderden daardoor (zie bevinding 12) en kregen een meer operationeel en beeldvormend karakter.
- Daarmee trok het BTCb op zijn beurt weer taken van het OTCb naar zich toe. Hierdoor had het OTCb in het proces van crisisbesluitvorming nauwelijks meer een rol als gremium om besluiten voor te bereiden en operationele zaken uit te werken (zie bevinding 13). Het had voornamelijk een beeldvormend karakter.

Bevinding 12. Het BTCb is meer gebruikt als gremium om informatie en beelden uit te wisselen dan als gremium om strategische besluiten te nemen en/of voor te bereiden.

- Het BTCb werd oorspronkelijk geactiveerd om tegemoet te komen aan de behoefte van de DGV om tegen een achtergrond van een onzekere crisissituatie informatie en beelden te delen met de betrokken directies; niet omdat men op dat moment voorzag dat er belangrijke strategische besluiten voorlagen.
- De besluitvormende functie van het BTCb vergrootte echter vanaf het moment dat het eerste besmettingsgeval in Nederland bekend was (27 februari) en de crisisaanpak in een

stroomversnelling raakte. Ditzelfde gold toen per 24 maart het BTCb werd uitgebreid met de drie bewindspersonen (MBTCb).

- Echter, vanaf het moment dat er per 6 april een 'los' crisisoverleg met bewindspersonen kwam (het Afstemmingsoverleg) en het BTCb hiervan werd losgetrokken, veranderde de strategische functie van het BTCb. Het was niet langer het centrale besluitvormende gremium binnen de crisisaanpak van VWS. Het BTCb:
 - coördineerde de uitvoering van de besluiten van het Afstemmingsoverleg;
 - was een plek om informatie uit te wisselen over debatten en Kamervragen en de stand van zaken en daarin de rest van de organisatie 'mee te nemen';
 - nam besluiten die niet zozeer strategisch waren, maar meer gericht op uitvoering en het draaiende houden van de organisatie (planning, processen en taakverdeling);
- Hoewel het BTCb daarnaast werd gebruikt om voorbereidingen te treffen voor het OMT, het AO en de interdepartementale besluitvormingsgremia (met name de ICCb), was het geen formeel voorportaal van het AO en fungeerde het dan ook niet structureel als voorbereidend gremium (zie bevinding 21).
- Sommige respondenten geven aan dat het ook een plek was om even stoom af te blazen en spraken daarvoor waardering uit.

Bevinding 13. Het OTCb is vrijwel uitsluitend gebruikt als gremium om informatie en beelden uit te wisselen. Hier werd geen besluitvorming voorbereid. De meerwaarde van een separaat OTCb werd daardoor steeds minder ervaren. Het OTCb-overleg werd in toenemende mate overgeslagen.

- Het OTCb heeft volgens respondenten geen rol van betekenis gespeeld in de crisisaanpak. Het OTCb werd niet ervaren als een voorbereidend overleg voor crisisbesluitvorming of een overleg om operationele zaken af te handelen of bepaalde onderwerpen verder uit te diepen. Enkele respondenten geven aan dit te hebben gemist.
- Er worden verschillende redenen aangedragen waarom het OTCb zijn rol niet heeft kunnen waarmaken:
 - Tot 24 maart is het OTCb slechts één keer bij elkaar gekomen.
 - Operationele zaken kwamen vaak al aan de orde in het BTCb.
 - In het OTCb en BTCb lagen vaak dezelfde stukken voor door de snelheid waarmee de crisis zich ontwikkelde en het gekozen vergaderritme.
 - Van 24 maart tot 6 april was er voorafgaand aan het MBTCb een OTCb (in het ritme OTCb – IAO – MBTCb). Echter vanaf 6 april was er slechts twee keer per week een OTCb. Er is geprobeerd het OTCb voorafgaand aan het BTCb te laten plaatsvinden én aan te passen aan de interdepartementale vergadercyclus. Dit bleek echter ingewikkeld in de praktijk.
 - Het lukte niet altijd om 'de juiste mensen aan tafel te krijgen', omdat het niet voor iedereen duidelijk was wat de organisatorische meerwaarde en noodzaak van dit overleg was en de vergaderdruk toch al hoog was.
 - Het doel van het overleg was voor deelnemers niet altijd duidelijk; het werd vooral gebruikt voor het onderling uitwisselen van de stand van zaken.
- Er werd besloten om de frequentie van het aantal OTCb-overleggen te terugschroeven. Het aantal overleggen werd in een later stadium, toen de operationele zaken toenamen, weer opgevoerd. Na 3 juni vond het OTCb niet structureel meer plaats (alleen nog op afroep).

Bevinding 14. De vaste werkwijze voor crisisteams werd in veel teams losgelaten of minder strak toegepast, en ingeruild voor een andere manier van werken. Dit wordt door respondenten wisselend beoordeeld. Ook werd er binnen de teams vaak niet expliciet gesproken over rollen en bijbehorende verwachtingen.

- Anders dan gebruikelijk is tijdens vergaderingen van veel teams binnen VWS niet systematisch gebruikgemaakt van de BOB-vergadersystematiek² en andere afgesproken crisisprocedures. Bij veel overleggen werd niet systematisch aan beeldvorming gedaan of werd het gedisciplineerd afpellen van vraagstukken ingewisseld voor een 'rondje langs de velden'. In het BTCb is de BOB-vergadersystematiek wel toegepast (maar niet structureel). Hier was waardering voor. In het Afstemmingsoverleg is de systematiek in het geheel niet gebruikt. De respondenten beoordelen het afwijken van de gebruikelijke structuur wisselend:
 - Sommige respondenten vinden het begrijpelijk, aangezien de coronacrisis niet gecategoriseerd kan worden als een 'flitscrisis' en veel groter en beleidsmatiger is.
 - Andere respondenten, vooral diegenen die dichtbij de crisisorganisatie functioneren, uiten kritiek op het niet (strak) toepassen van de BOB-systematiek. Volgens hen is de besluitvorming er grilliger van geworden.
- Ook de rollen uit het crisisrollenhuis zijn niet altijd systematisch ingevuld. Zo kreeg de informatiecoördinator vaak geen centrale rol in het presenteren van het beeld. Wel was er altijd iemand met crisisexpertise aanwezig tijdens crisioverleggen, ook tijdens het Afstemmingsoverleg. Echter, sommige respondenten geven aan dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van hun crisisexpertise. Tot slot was er vanuit het DCC altijd een verslaglegger aanwezig bij de verschillende overleggen.
- Tot slot dragen sommige respondenten aan dat binnen de departementsbrede teams niet altijd rolzuiver werd gehandeld en dat binnen de teams niet expliciet het gesprek over de verschillende rollen en bijbehorende verwachtingen werd gevoerd. Dit kwam mede door de grote dynamiek van de crisis en de geboden haast bij het formuleren van de crisisaanpak. Het had volgens respondenten geholpen om dit gesprek over verwachtingen en rollen binnen een team wel te voeren, en daarbij ook de rol van 'tegendenker' te beleggen: iemand die de grote lijnen in de gaten houdt en zich minder laat leiden door de waan van de dag.

Departementale besluitvorming

Bevinding 15. Met de instelling van het MBTCb (later het Afstemmingsoverleg) kreeg de besluitvorming in toenemende mate een top-down karakter.

- Veel respondenten geven aan dat met de bewindspersonenwissel op 19 maart de politieke aansturing van de crisisbestrijding intensiverde. De nieuwe politiek verantwoordelijke trok in vergelijking met zijn voorganger de regie in de crisisbesluitvorming meer naar zich toe. Binnen het MBTCb en later het Afstemmingsoverleg gaf hij als hands-on crisismanager meer sturing aan uitkomsten van de crisioverleggen.

² De BOB-vergadersystematiek is de binnen VWS en de rijkscrisisstructuur gangbare systematiek waarbij in crisioverleggen eerst de feiten worden geïnventariseerd (beeldvorming), om op basis hiervan tot een geprioriteerde agenda te komen, per agendapunt een discussie te voeren (oordeelsvorming) en deze af te ronden met besluiten (besluitvorming).

- Volgens een groot aantal respondenten veranderde hierdoor ook de richting van de besluitvorming. De ideeën en initiatieven van de minister werden leidend. Verschillende respondenten spreken in dit kader van een 'omkering van de crisisaanpak': de bewindspersonen acteerden niet alleen op beslispunten en adviezen die vanuit de organisatie werden aangereikt, maar kwamen vooral ook zelf veelvuldig met ideeën die vervolgens nader uitgewerkt moesten worden door de organisatie.
- De omkering van de crisisaanpak werd deels gevoed doordat ook in het interdepartementale circuit overlegd werd, in zowel formele als informele structuren. Terugkoppeling vanuit deze interdepartementale overleggen vond via onder meer de minister, de DG's en de directeuren de weg naar het departement. Zo gebeurde dit via DGV of DPG en, op onderwerpen, via DGLZ.
- Verschillende respondenten geven aan dat de expertise die VWS in huis heeft, door deze omkering van de besluitvorming niet optimaal is benut.

Bevinding 16. Tegen een achtergrond van hoge politieke en mediadruk namen de bewindspersonen in het Afstemmingsoverleg niet alleen besluiten over de richting van de aanpak maar ook over de (wijze van) uitvoering ervan. Hiermee namen bewindspersonen een andere rol in dan gebruikelijk tijdens crises en vervaagde het onderscheid tussen politieke en ambtelijke besluitvorming.

- Omdat gezien de omvang van de crisis de media-aandacht en druk vanuit de Tweede Kamer zeer groot was, werd de besluitvorming tijdens de coronacrisis erg politiek. De bewindspersonen werden niet alleen aangesproken op de strategie, maar ook op uitvoeringsaspecten (bijvoorbeeld over PBMs of testcapaciteit). De media en de Tweede Kamer zaten bovenop zowel beleid als uitvoering.
- In het Afstemmingsoverleg gingen de discussies mede hierdoor niet alleen over de richting van de aanpak maar ook over de (wijze van) uitvoering ervan.
 - Sommige respondenten zien hierin de traditionele valkuil van een bestuurder die zich met operationele zaken bezighoudt (operationele zuigkracht). Vanwege de hoge druk delegerden de bestuurders minder adequaat.
 - Andere respondenten zijn van mening dat het door het politieke karakter en omvang van de crisis onvermijdelijk en begrijpelijk was dat de bewindspersonen zich ook intensief met de uitvoering bemoeiden. Zij wijzen er in dit kader op dat minister Van Rijn bij zijn aanstelling zelfs expliciet een operationele opdracht meekreeg.
 - Een respondent geeft aan dat de volledige focus van bewindslieden tijdens de crisis op Corona ook bijdroeg aan het meer operationele karakter van hun rol.
- Doordat bewindspersonen zich ook met meer operationele zaken bezighielden, was er in mindere mate een onderscheid tussen hetgeen waarover (enkel) op ambtelijk niveau werd gesproken en besloten en hetgeen op de tafel van de bewindspersonen terechtkwam.
- Deze operationele focus zorgde er volgens sommige respondenten ook voor dat er minder oog was voor de langere, strategische lijnen binnen het Afstemmingsoverleg. De rol van 'tegenderker' was ook niet specifiek binnen (of buiten) het Afstemmingsoverleg belegd. Dit zou volgens sommige respondenten wel hebben geholpen.

Bevinding 17. Het Afstemmingsoverleg zorgde voor integrale en efficiënte, snelle besluitvorming. Verschillende inhoudelijke lijnen kwamen hier samen en politieke afstemming vond plaats.

- Respondenten vonden prettig aan het Afstemmingsoverleg dat er snelle besluitvorming plaatsvond, en dat er hiermee een plaats was waar alle verschillende inhoudelijke lijnen samenkwamen en snel geschakeld kon worden.
- Ook zorgde het Afstemmingsoverleg voor een betere politieke dekking van acties en betere afstemming tussen de drie bewindspersonen.

Bevinding 18. Het Afstemmingsoverleg had een aantal nadelige bijeffecten, zoals bestuurlijke druk en een mindere 'doorleving' van de besluiten binnen de organisatie.

- Respondenten vonden minder prettig dat het onderscheid tussen politieke en ambtelijke besluitvorming vervaagde en dat er minder mogelijkheden waren om besluiten voor te bereiden. Achteraf was bovendien niet altijd goed meer te reconstrueren hoe en waarom een bepaald besluit genomen was: ambtenaren die een besluit moesten uitvoeren, begrepen niet altijd precies de achtergrond ervan. Ten slotte zorgde het voor nog meer (bestuurlijke) druk op de ketel.
- Verschillende respondenten hebben zich gepasseerd gevoeld ("we werden niet als professionals behandeld maar sec als uitvoerders").

Bevinding 19. Niet alle directies ervoeren in de eerste 2-3 maanden een luisterend oor voor hun knelpunten en vraagstukken. De focus was vooral gericht op infectieziektebestrijding, IC-capaciteit en ziekenhuisopnames.

- Verschillende respondenten geven aan dat het lastig was aangehaakt te raken bij de crisisaanpak. De focus lag - zeker in het begin - op het controleren van het virus, de impact van het virus op ziekenhuizen en de druk op de IC-capaciteit, zoals ook zichtbaar werd in de directies die zitting hadden in het BTCb (zie bevinding 7).
- Echter, toen de crisis zich verbreedde en eind februari / maart meer directies aan tafel kwamen in de verschillende crisisteam, ervoeren de directies die niet van meet af aan betrokken waren, soms nog steeds moeite om gehoord te worden. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen:
 - Door de enorme grootte van de coronacrisis waren er veel bespreekpunten. Om het geheel overzichtelijk te houden werden onderwerpen afgebakend en geprioriteerd. Hierdoor bleef de focus liggen op infectieziektebestrijding, IC-capaciteit en ziekenhuizen.
 - Er was veel publieke aandacht voor en politieke sturing op bepaalde aspecten van de crisis (zie bovengenoemde onderwerpen), wat bijdroeg aan de smalle focus die ontstond in overleggen.
 - Sommige directies waarvan de beleidsdomeinen niet in de 'frontlinie' van de crisisaanpak stonden, ervoeren soms enige terughoudendheid in het delen van de voor de eigen domeinen belangrijke zaken.
- Hoewel er bij de betreffende respondenten veel begrip is voor deze focus, zorgde het er ook voor dat bepaalde voor hen belangrijke vraagstukken minder aandacht kregen. Zo ging in de discussie over persoonlijke beschermingsmiddelen in eerste instantie vooral veel aandacht uit naar de ziekenhuizen, waar de druk op de zorg en de schaarste aan persoonlijke beschermingsmiddelen het eerste zichtbaar werd. Dit zorgde er echter voor dat er in mindere mate aandacht uitging naar Nederlandse verpleeghuizen of zorginstellingen in het Caribische deel van het Koninkrijk.

- Daarbij wordt aangegeven dat in het opstellen van stukken niet alle directies tijdig betrokken werden om input te leveren; soms waren stukken al opgesteld en werd andere directies last-minute gevraagd te reageren. Hierdoor leek het volgens sommige respondenten alsof er aan de voorkant niet goed werd nagedacht / niet duidelijk was welke directies betrokken moesten worden bij het betreffende vraagstuk.

Bevinding 20. Gaandeweg de coronacrisis kwam in de crisisaanpak binnen VWS aandacht voor een breder palet aan vraagstukken. Desondanks bleef de koppeling tussen de crisiskolom en de beleidsinhoudelijke kolommen soms een uitdaging.

- Verschillende ontwikkelingen droegen eraan bij dat gaandeweg de aandacht binnen VWS verschoof naar een meer divers palet aan vraagstukken:
 - Een belangrijk keerpunt was volgens respondenten het besef in maart dat de coronacrisis een zorg-breed probleem was. Dit zorgde voor een meer diverse samenstelling van overleggen.
 - De interdepartementale opschaling in combinatie met dat de coördinatie van de crisisaanpak voor het Caribische deel van het Koninkrijk bij BZK kwam te liggen, zorgde ervoor dat de vraagstukken waar ZJCN zich mee bezighield meer aan bod kwamen op de interdepartementale besluitvormingstafels.
 - LZ kreeg al snel te maken met grote problemen die ontstonden in met name de verpleeghuizen en ook de gehandicaptenzorg. Deze problemen en de toenemende publieke en media-aandacht voor verpleeghuizen zorgde er onder meer voor dat LZ in toenemende mate betrokken raakte bij de crisisaanpak.
 - De coronamaatregelen hadden grote impact op het onderwijs, andere voorzieningen voor jongeren en het welzijn van jongeren, wat ervoor zorgde dat Jeugd beter aangehaakt raakte.
 - Verschillende internationale ontwikkelingen zorgden dat er binnen het departement meer oog kwam voor de internationale dimensie (en dat LZ meer positie kreeg). Voorbeelden zijn grensoverschrijdende samenwerking bij de inkoop van beschermingsmiddelen of de overplaatsing van IC-patiënten naar Duitsland.
- Volgens sommige respondenten werden er in de crisisaanpak of communicatieaanpak soms zaken bedacht waarbij de vertaling naar de werkpraktijk of de sector onvoldoende was meegenomen. Directies die voor deze vertaling hadden kunnen zorgen, werden dan onvoldoende of te laat betrokken door de crisiskolom. Om deze kennis toch in te brengen, probeerden deze directies op expertniveau proactief contact te leggen met de crisiskolom. Deze aansluiting ging niet vanzelf en kostte veel inzet, al verliep dit in mei en juni beter.
- Om deze koppeling te verbeteren wordt de suggestie gedaan om een brede werkorganisatie in te richten, waarbij tussen verschillende teams experts worden uitgeleend en qua expertise dus bredere teams ontstaan. Zo kan er in de voorbereiding van de besluitvorming al met een bredere blik worden gekeken.

Vorbereiding van besluitvorming

Bevinding 21. Via het Afstemmingsoverleg kwam de lead voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten vooral in de lijnorganisatie te liggen, in plaats van in de crisisorganisatie. Het voortouw lag vaak meteen bij hogere hiërarchische niveaus.

- Respondenten geven aan dat het BTCb een rol heeft gespeeld in de voorbereiding en uitvoering van besluiten in het Afstemmingsoverleg, maar wel in beperkte mate (zie bevinding 12). Men geeft

aan dat de voorbereiding en uitvoering van veel besluiten van het AO plaatsvonden binnen de crisisteams van de directoraten-generaal en via de verschillende directeuren-generaal direct in de lijnorganisatie werden uitgezet.

- De voorbereiding of uitwerking van besluiten kwam in veel gevallen direct op directeursniveau te liggen. Deze zagen volgens verschillende respondenten vervolgens weinig ruimte om zaken te delegeren.
- Dat de VWS crisisorganisatie geen grote structurele rol heeft kunnen vervullen in de voorbereiding van strategische besluiten, heeft naast het bovengenoemde volgens respondenten meerdere oorzaken:
 - Stukken werden niet altijd eerst geagendeerd in het BTCb voordat ze in het Afstemmingsoverleg besproken werden. Soms gebeurde dit wel; dan weer niet. Soms waren er in het Afstemmingsoverleg geen stukken. Dit kwam mede doordat de frequentie van beide overleggen verschilde: waar het BTCb tweemaal per week samenkwam, kwam het Afstemmingsoverleg dagelijks bijeen.
 - Gezien de grote snelheid en daadkracht die nodig was om de coronacrisis te managen, was er niet altijd tijd om te wachten tot een volgend BTCb en werd er aan het BTCb voorbij gegaan.
 - Ook was het volgens respondenten een 'race tegen de klok' om beleidsmatige onderwerpen voor het voetlicht te krijgen. Er was tijdens het BTCb simpelweg onvoldoende tijd voor het inhoudelijk behandelen van alle onderwerpen. Vaak zat de agenda van het BTCb al vol.
 - Sommige respondenten geven aan dat besluitvorming ten aanzien van de coronamaatregelen via het interdepartementale circuit verliep.
 - Met het primaat van de voorbereiding van besluitvorming binnen VWS in DG-teams en projectteams, was een deel van de VWS-crisisorganisatie vooral gericht op bijpraten over wat er op andere tafels / in andere gremia gebeurde.
- Respondenten geven aan dat als gevolg van deze beperkte rol van de VWS crisisorganisatie in de voorbereiding van strategische besluiten er geen gremium meer was om directie- of DG-overstijgend besluitvorming voor te bereiden (zie ook bevinding 21). De voorbereidingen die in de directoraten-generaal werden uitgewerkt, kwamen samen in het Afstemmingsoverleg waar ook meteen besluitvorming plaatsvond.
- Op sommige onderwerpen trok het BTCb de voorbereiding van het AO wel naar zich toe. Dit was voor sommige directies verwarrend: wat hoorde nu thuis in de teams van de directoraten-generaal en wat in het BTCb?

Bevinding 22. Het is niet altijd gelukt om besluiten systematisch voor te bereiden. Verschillende respondenten wijzen in dit kader op onderbenutting van het OTCb.

- Verschillende respondenten noemen dat niet alle besluiten die genomen werden vooraf systematisch voorbereid waren door de ambtelijke organisatie.
- Men wijst erop dat de lead in de voorbereiding bij een groep kwam te liggen die hierin zowel qua functiegroep (directeuren) als qua ervaring (veel directies die niet eerder grote crises hebben meegemaakt) weinig vlieguren had gemaakt. Er is relatief weinig gebruikgemaakt van de medewerkers met ervaring in het voorbereiden van crisisbesluitvorming: CBA's en OTCb-leden.
- Men noemt verschillende redenen voor het niet altijd plaatsvinden van systematische voorbereiding:
 - Om de crisis te managen was een hoge snelheid nodig, waardoor er gevoelsmatig niet altijd tijd was om besluiten goed voor te bereiden. Ideeën ontstonden soms in het Afstemmingsoverleg.

- Zowel het Afstemmingsoverleg als de interdepartementale besluitvormingscyclus hield een ander ritme aan dan het BTCb en OTCb. Het BTCb kon daardoor de rol als voorbereidend gremium voor departementale en interdepartementale besluitvorming niet altijd waarmaken.
- Het was niet voor iedereen duidelijk hoe bepaalde vraagstukken in het besluitvormingsproces konden worden ingebracht. Hier leek geen vast proces voor te zijn (of als dit er was, was dit bij respondenten niet bekend), waardoor vaak naar informele manieren werd gezocht om zaken in te kunnen brengen.
- Verschillende respondenten wijzen erop dat er als gevolg van het gebrek aan voorbereiding soms moeilijk uitvoerbare of uitlegbare besluiten werden genomen. Ook was het soms lastig te reconstrueren waarom een bepaald besluit was genomen.
- Na verloop van tijd (april/mei) werd volgens sommige respondenten meer en beter geagendeerd in het Afstemmingsoverleg, waardoor het voorbereiden van besluiten beter lukte. Anderen geven aan dat voor hun gevoel besluiten ook toen niet altijd optimaal zijn voorbereid.

Aansluiting op interdepartementale besluitvorming

Bevinding 23. Door de interdepartementale betrokkenheid ontstonden er aanvullende formele (IAO, ICCb, MCCb) en informele ‘tafels’ (Torentjesoverleg, Catshuissessies) waaraan voor VWS relevante beslissingen werden genomen. De veelheid aan interne en externe tafels maakte dat veel betrokkenen niet goed meer wisten waar welk besluit werd genomen en waarom.

- Tijdens de coronacrisis waren er naast de verschillende departementale teams ook veel interdepartementale overleggen waarin besluiten ten aanzien van de crisisaanpak werden genomen.
- Naast de formele interdepartementale crisisstructuur (IAO, ICCb en MCCb) waren dat ook het Torentjesoverleg en de Catshuissessies. Hier werden op politiek-bestuurlijk niveau besluiten genomen.
- De grote hoeveelheid aan overleggen werkte volgens verschillende respondenten onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden in de hand. Ook was hierdoor niet altijd duidelijk welke besluitvormende thema’s waar voorlagen. Dit bemoeilijkte de voorbereiding van deze besluiten.

Bevinding 24. Er was geen algemeen bekende systematiek om vanuit VWS beleidsdirecties input te leveren voor de interdepartementale besluitvorming en daarmee voor de coronamaatregelen en de versoepelingen daarvan. Dit werd vaak ad-hoc en op pragmatische wijze ingestoken. Wel werd bij de bemensing van het IAO en het ICCb goed gekeken naar wie vanuit VWS bij deze overleggen moest aanhaken.

- Directies die niet direct bij de interdepartementale besluitvorming betrokken waren, wisten niet altijd duidelijk welke informatie op welk niveau moest worden meegegeven om in de interdepartementale crisisstructuur te landen. Hiervoor was geen vaste werkwijze afgesproken of, indien deze er wel was, dan was deze niet altijd bekend. Daarom werd vaak per situatie op ad-hoc wijze gezocht naar hoe informatie het beste aan het interdepartementale circuit kon worden meegegeven. Dit maakte het voor beleidsdirecties lastig om de interdepartementale besluitvorming te beïnvloeden.
- Wanneer de VWS-inbreng binnen de interdepartementale crisisstructuur moest worden voorbereid, was er geen vaste werkwijze (bekend) om input te verzamelen vanuit verschillende

beleidsdirecties. Hierdoor waren niet alle directies (gelijktijdig) op de hoogte en ontstonden vaak zeer strakke deadlines om input aan te leveren. Mede daardoor werd veelal via informele contacten informatie gedeeld en input geleverd.

- De voorbereiders van de reguliere interdepartementale gremia hebben geprobeerd om de formele lijnen in de crisisorganisatie aan te houden, maar de veranderingen in de structuur vroegen om flexibiliteit en aanpassingsvermogen.
- Wanneer overleg plaatsvond in interdepartementale crisisgremia werd vanuit VWS goed gekeken wie daarin moest aanhaken. Hiervoor werd niet alleen naar de DGV-kolom gekeken. Zo hebben de directeur LZ en DGLZ deelgenomen in respectievelijk het IAO en het ICCb.

Bevinding 25. Vragen met een oorsprong in de interdepartementale crisisbesluitvorming werden binnen de VWS organisatie op verschillende manieren uitgezet.

- De DGV en directeur PG koppelden na een IAO, ICCb of MCCb terug welke besluitvorming en acties in deze interdepartementale overleggen aan bod waren gekomen.
- Wanneer vanuit de formele of informele interdepartementale tafels vragen moesten worden uitgezet binnen het departement, was daar geen vaste werkwijze voor. Vragen vanaf ministerieel niveau werden vaak via de directeuren-generaal (of directeuren) uitgezet binnen de eigen kolom, maar elke DG deed dit op een andere manier die in de tijd ook nog kon veranderen. Dit zorgde er soms voor dat informatie vertraagd bij de betreffende beleidsmedewerker terecht kwam, of via informele kanalen. Dit beeld wordt op DG-niveau niet altijd herkend.
- Daarnaast was het niet altijd duidelijk wat de uitvraagprocedure was, te weten hoe informatie moest worden aangeleverd, bij welke directies de informatie was uitgevraagd en wie de input verzamelde en het geheel samenvoegde.
- Vanuit het departement zijn liaisons ingezet in de interdepartementale crisisorganisatie. Zij zetten vragen vanuit de interdepartementale crisisorganisatie uit binnen VWS, en bundelden de informatie vervolgens in een annotatie voor de deelnemer aan het IAO. Voor deze werkwijze werden zowel formele als informele lijnen gebruikt. Voor betrokkenen vanuit het departement was niet altijd duidelijk hoe informatie moest worden aangeleverd en bij welke directies de vragen allemaal waren uitgezet.

2.4 Informatiemanagement

Bevinding 26. De coronacrisis bracht door haar omvang en duur een ongekende hoeveelheid informatie(stromen) op gang. Systemen en structuren waren hier niet op ontworpen. Dat maakte het van meet af aan lastig om de informatie bij te benen.

- De coronacrisis overtreft in omvang en duur elke eerdere crisis waarvoor het departement ooit heeft gestaan. Daarbij was veel essentiële informatie om een effectieve crisisaanpak te formuleren onbekend.
- De VWS crisisstructuur, en daarmee ook het informatiemanagementsysteem, is niet ontworpen op crises van dergelijke omvang, waarbij zoveel verschillende departementsonderdelen en teams betrokken zijn.
- Dit leverde grote uitdagingen op in termen van informatiemanagement. Verschillende respondenten hebben het gevoel gehad van het begin van de crisis achter de feiten aan te hebben gelopen.

- Desalniettemin is er veel waardering voor de grote inspanning die binnen het departement is geleverd om onderling informatie uit te wisselen en te stroomlijnen.

Verzamelen en veredelen van informatie

Bevinding 27. Het DCC heeft geprobeerd om informatie gestructureerd en centraal bijeen te brengen ten behoeve van gebruik door alle departementsonderdelen. Het DCC bundelde de informatie in dagelijkse sitraps. De kwaliteit van het overkoepelend beeld was in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van aanlevering door de departementsonderdelen zelf. Deze wisselde in de praktijk.

- Het DCC nam een centrale positie in bij het verzamelen, analyseren en delen van relevante informatie met de eigen organisatie en externe stakeholders.
- De verkregen informatie werd gebundeld in sitraps die dagelijks werden verstuurd. Informatie werd opgehaald via een vaste werkwijze en een vast format.
- De kwaliteit van de informatie die het DCC binnenkreeg, was wisselend en hing sterk af van de input vanuit beleidsdirecties. Verschillende respondenten stellen dat als het BTCb bijeenkwam, dat leidde tot een hogere kwaliteit aan informatie.
- Het verkrijgen van informatie bleek echter lastiger wanneer het BTCb niet bijeenkwam. Dan kreeg het DCC niet altijd respons vanuit directies, gezien de drukte met de coronagerelateerde werkzaamheden. Dit leidde ertoe dat de sitrap niet altijd een overkoepelend beeld gaf van het gehele departement.

Delen van informatie

Bevinding 28. Het informatiemanagement binnen VWS heeft niet meebewogen met de doorontwikkeling van de VWS crisisorganisatie. Er bestond geen filter ten aanzien van welke informatie voor welk team / niveau relevant was.

- Tijdens de coronacrisis was het aantal betrokkenen en teams zeer omvangrijk. Informatie die werd opgehaald, werd dan ook verspreid naar een zeer breed publiek.
- Er werd hierbij niet specifiek gekeken welke informatie een bepaald team nodig had voor een goede taakuitoefening. Dit heeft eraan bijgedragen dat de verstrekte informatie voor velen afnam in relevantie.
- Respondenten geven hierbij wel aan dat deze verspreidingswijze mede voortkwam uit de enorme benodigde snelheid die werd ervaren. Een dergelijke vertaalslag zou tijd kosten, terwijl directies juist behoefte hadden aan zo snel mogelijke informatie. Daarbij wordt de vraag opgeworpen hoe men dit voor elkaar had moeten krijgen gezien de grote hoeveelheid besluitvormingsprocessen die simultaan plaatsvonden.

Bevinding 29. Het DCC bundelde bijeengebrachte informatie in een sitrap. De informatie die via de sitrap gedeeld werd, sloot echter niet altijd aan bij de besluitvormingsthema's van het moment. De sitrap belandde daardoor gaandeweg in de periferie van de informatiedeling.

- Tijdens de coronacrisis was ontzettend veel onduidelijk en onbekend. Hetgeen wel bekend was, zoals cijfers ten aanzien van ziekenhuisopnames, bundelde het DCC in sitraps. Deze werden dagelijks binnen en buiten de VWS-organisatie gedeeld.

- Vooral in het begin van de crisis werden de sitraps door respondenten als waardevol ervaren. Ze gaven een volledig overzicht van de beschikbare informatie en cijfers. Ook externe partners gaven aan dit instrument te waarderen.
- Ondanks de waardering voor de sitraps (en met name de inspanningen van het DCC om deze te maken) geven verschillende respondenten aan deze niet of alleen vluchtig te hebben gelezen. Hiervoor werden verschillende redenen genoemd:
 - Een enkeling koppelde dit aan het moment van verschijnen (einde middag);
 - Velen koppelden dit aan de inhoud (onvoldoende meebewogen met het 'nieuws van de dag', niet altijd gekoppeld aan de besluitvormingsthema's/beslispunten die voorlagen, niet altijd actueel, zoals een communicatie-passage die er lang in heeft gestaan);
 - Sommigen wijtten dit aan de lengte (ze werden naarmate de tijd vorderde te gedetailleerd en lang om te lezen).
 - Sommige respondenten wezen erop dat de sitrap zoek raakte in de berg aan informatie en bepleitten andere manieren om de inhoud ervan te delen (bijv. schermen bij de koffieautomaat en liften, uitdraaien op de wc's).

Bevinding 30. Met de komst van het dashboard werd het makkelijker om cijfers als sturingsmechanismen te gebruiken in de crisisaanpak en om informatie naar buiten te brengen.

- Verschillende respondenten markeren de komst van het dashboard als positieve ontwikkeling in het kader van informatiemanagement.
- De cijfermatige informatie, die voor de komst van het dashboard in de sitraps stond, werd met het dashboard uitgebreider en raakte meer beleidsvelden (zoals ook economische en financiële zaken). Het dashboard bracht hierin een structuur aan. Daarnaast hielp het dashboard bij het vormen van een beter beeld bij 'welke cijfers er nou toe doen' om de strategie te kunnen bepalen. Het dashboard heeft er daarnaast voor gezorgd dat informatie beter een aantrekkelijker naar buiten kon worden gecommuniceerd (richting publiek, partners en media).
- Genoemde nadelen zijn dat het door de grootte van het dashboard lastig werd op de cijfers te sturen en op dagelijkse basis zaken met elkaar te vergelijken.

Bevinding 31. Informatie werd vaak mondeling gedeeld. Dit is door ontvangers van de informatie zeer gewaardeerd. Tegelijkertijd maakte dit dat de verstrekkers van de informatie soms veel tijd kwijt waren aan briefings.

- Informatie werd binnen de crisisorganisatie veelvuldig mondeling gedeeld. Dit gebeurde zowel bilateraal als tijdens overleggen. Voor de ontvangers van informatie was dit een prettige en laagdrempelige en persoonlijke manier om informatie tot zich te nemen. Aan de andere kant kostte het mondeling delen van informatie veel tijd van de verstrekkers. Zij deelden dezelfde informatie soms meerdere keren, in verschillende overleggen en briefings.
- Er was een groot aantal momenten waarop men informatie mondeling uitwisselde, bijvoorbeeld tijdens de dagstart, tijdens de wrap-up aan het einde van de dag, na overleggen met derden, na crisisoverleggen, enzovoorts. Dit was een bewuste keuze, vanwege de grote stroom aan informatie.
- Veel respondenten vonden het een voordeel dat informatie niet opgeschreven hoefde te worden, en dat er gelegenheid was om vragen te stellen. De mondelinge terugkoppeling werd door hen als waardevol ervaren. Tegelijkertijd maakte deze werkwijze de informatie minder goed vindbaar voor mensen die niet bij de mondelinge terugkoppeling aanwezig waren.

Bevinding 32. Informatie die gedeeld werd buiten de formele crisisstructuur, is niet altijd vastgelegd. Daardoor was deze informatie niet voor iedereen beschikbaar.

- Informatie die gedeeld werd binnen de formele crisisstructuur, dus in het BTCb en OTCb en in mindere mate ook het Afstemmingsoverleg, werd structureel vastgelegd in verslagen. Informatie die gedeeld werd in andersoortige overleggen (zoals dagstart, wrap-up, terugkoppelmomenten) werd echter niet consequent of alleen heel summier vastgelegd. Informatie werd ook via e-mail gedeeld.
- Sommige terugkoppelmomenten vonden tegelijkertijd plaats zodat directies soms moesten kiezen waar ze bij wilden/konden zijn. Dat maakte het niet eenvoudig om van alle relevante informatie op de hoogte te blijven.

Informatiedoorgeleiding vanuit het interdepartementale circuit

Bevinding 33. Het inzetten van 'meeluisteraars' tijdens IAO-, ICCb- en MCCb-overleggen was een effectief instrument om informatie vanuit het interdepartementale circuit door te kabelen. Het stelde VWS in staat om genomen beslissingen in de interdepartementale gremia snel in kaart te brengen voor betrokken VWS-teams.

- Meeluisteraars namen geen deel aan de interdepartementale overleggen, maar volgden de vergaderingen en koppelden terug. De informatie die meeluisteraars hoorden in de interdepartementale overleggen, konden zij snel via e-mail of app terugkoppelen naar de betrokkenen bij het departement.
- Deze terugkoppeling was sneller dan de formele terugkoppeling via verslagen, en de meeluisteraars hadden een focus voor de relevante onderwerpen voor VWS. Na een aantal weken werden door de meeluisteraars concrete namen gekoppeld aan de acties die uit de interdepartementale overleggen voortkwamen. Deze werkwijze werd gewaardeerd, en uit de gesprekken blijkt dat men deze werkwijze voor de toekomst zou willen vasthouden.
- Ook de DGV en de directeur PG koppelden na een IAO-, ICCb- en MCCb-overleg terug welke besluitvorming had voorgelegen.
- Respondenten geven ook aan dat de werkwijze met meeluisteraars heeft bijgedragen aan een betere voorbereiding van overleggen, met annotaties.

Bevinding 34. De terugkoppeling vanuit de Catshuissessies richting het departement gebeurde op hoofdlijnen. Dit was ook het geval voor het Torentjesoverleg en andere bewindspersonenoverleggen.

- Hoewel er formeel geen besluiten werden genomen, waren de informele Catshuissessies op zondag toch belangrijk in de interdepartementale besluitvorming tijdens de crisis. De informatiedoorgeleiding en terugkoppeling vanuit de Catshuissessies verliep deels via e-mail. De presentaties die door experts in het Catshuisoverleg werden gegeven, werden ook gedeeld met VWS.
- DGV (die aan de sessies deelnam) gaf ook een mondelinge terugkoppeling aan betrokkenen binnen het departement. In lijn met het informele karakter van de Catshuissessies bleef deze terugkoppeling op hoofdlijnen. Sommige respondenten geven aan dat informatie vanuit de Catshuissessies die voor hen relevant was, soms langs hen heen ging. Het ging dan bijvoorbeeld om toelichting op (voorgenomen) besluiten en onderbouwingen van besluiten.

- Vanuit de andere informele interdepartementale gremia die ontstonden tijdens de Corona-crisis, te weten het Torentjesoverleg en andere bewindspersonen overleggen, werd ook op hoofdlijnen teruggekoppeld.

2.5 Uitvoering

Uitvoering van de crisisaanpak

Bevinding 35. Voor de uitvoering van de crisisaanpak kon maar in beperkte mate worden teruggegrepen op voorbereide instrumenten en structuren. Veel moest in het moment worden ontwikkeld en opgezet.

- Vanwege het uitzonderlijke karakter van de crisis bleek een deel van de voorbereide scenario's en werkwijzen niet goed bruikbaar of toepasbaar te zijn. Ook bleek er behoefte te zijn aan extra uitwerkingen en werkwijzen die nog niet eerder aan de orde waren geweest.
- Enerzijds betrof dit voorbereide documenten en instrumenten die nodig waren om goed en effectief de crisisaanpak te kunnen uitvoeren. Voorbeelden van zaken die tijdens de crisis ontwikkeld zijn:
 - Juridische vorm om tot aanwijzingen te komen (bijv. sluiting horeca)
 - Overzicht van cruciale beroepen
 - Overzicht van contactberoepen
 - Overzicht van wettelijk instrumentarium om mensen te verplichten tot bepaald gedrag
 - Uitwerking van grootschalige patiëntenspreiding
 - Uitwerking van grootschalige inkoop persoonlijke beschermingsmiddelen
 - Overzicht van de bedden capaciteit buiten het ziekenhuis (zoals coronahotels)
 - Financiële regelingen voor continuïteit van de zorg en meerkosten
 - Uitwerking van extra personele capaciteit voor de zorg (Extra Handen voor de Zorg)
 - Uitwerking van verdeling van persoonlijke beschermingsmiddelen zorg-breed
 - Uitwerking bonusregeling voor zorgpersoneel
- Anderzijds betrof dit projectstructuren ten behoeve van de snelle coördinatie van de uitvoering van de crisisaanpak over de breedte van de VWS-organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de projectteams die gestart werden om te beoordelen of de aanbiedingen van medische hulpmiddelen door verschillende partijen voldeden aan de juiste kwalificaties, voor persoonlijke beschermingsmiddelen, testkits en andere diagnostica, apparatuur en benodigdheden voor de intensive care en desinfectantia.
- Verschillende respondenten geven aan dat er vanuit hand- en draaiboeken al meer doorontwikkeld had kunnen worden dan nu het geval was. Dit had geholpen bij de snelheid van de crisisaanpak. Aan de andere kant wordt ook waardering uitgesproken voor de snelheid en flexibiliteit van de organisatie om nieuwe instrumenten en structuren naar behoefte te ontwikkelen en toe te passen.

Bevinding 36. Bij gebrek aan uitvoeringsarrangementen moest over genomen besluiten vaak langdurig worden onderhandeld met partijen die de uitvoering moesten verzorgen. Ook had VWS zelf operationele taken bij het inkopen en distribueren van middelen, die niet eerder bij VWS belegd waren.

- VWS heeft op het gebied van infectieziektebestrijding geen eigen uitvoeringsorganisatie. Het uitvoeren van genomen besluiten vanuit VWS lag onder andere bij GGD'en, ziekenhuizen,

verpleeghuizen of andere instanties die geen formele uitvoeringsorganisaties zijn van VWS. Deze organisaties staan los van VWS, en daarom vergde de uitvoering van besluiten afstemming.

- Een voorbeeld is dat de ziekenhuizen in eerste instantie terughoudend waren om tot een centraal aangestuurde patiëntenspreiding te komen.
- Ook de GGD'en zijn autonome organisaties. Bij een A-ziekte zoals COVID-19 gaat de minister wel over de besluitvorming, maar ligt de uitvoering van de aanpak bij de GGD'en. De minister kan hier niet direct op sturen.
- Daarbij geldt bovendien dat GGD Nederland geen centrale sturing geeft aan de regionale GGD'en, waardoor het ministerie voor de uitvoering van de aanpak in gesprek moet met alle regionale GGD'en.
- In de praktijk heeft deze verhouding met GGD'en geleid tot extra aparte overleggen met de minister en de GGD'en, waarin gesproken en onderhandeld werd over de uitvoering van het beleid.
- Tot slot ontbraken ook uitvoeringsarrangementen ten aanzien van het inkopen en distribueren van goederen als mondkapjes, vaccinaties en testmateriaal. VWS kreeg een operationele taak in het regelen hiervan. Iets dat het ministerie nooit eerder had gedaan.

Bevinding 37. Voor de uitwisseling van informatie met externe stakeholders werd gebruikgemaakt van vaak al bestaande externe contactstructuren die tijdens de crisis in frequentie omhoog gingen. Op deze manier werd ook het BAO gebruikt.

- Vanuit de directies was er regelmatig contact met de externe stakeholders. Een voorbeeld hiervan was het koepeloverleg dat LZ had met alle zorgaanbieders en beroepsorganisaties binnen de langdurige zorg. Hierin werden de externe stakeholders geïnformeerd en kon informatie bij hen opgehaald worden over (de uitwerking van) de coronamaatregelen. Daarnaast was er een apart overleg met partijen op Wmo-terrein. Naast voor informatiedeling werden deze overleggen ook gebruikt om gezamenlijk met het veld oplossingen voor uitvoeringsknelpunten te identificeren en te verhelpen. Een ander voorbeeld hiervan was de stuurgroep in het domein Jeugd, waarin directeuren vanuit zorg, onderwijs, veilig thuis, gemeenten, cliëntenorganisaties en zorgverleners deelnamen. Vanwege de crisis kwam deze stuurgroep intensiever bijeen dan regulier. Hier wordt positief op teruggekeken, vanwege de betrokkenheid, soepele afstemming, breed gevoelde urgentie en de al bestaande goede onderlinge relaties.
- Het BAO kwam tijdens de crisis ook regelmatig bijeen, en groeide in omvang vanwege het grote aantal betrokkenen dat aansloot. Vanwege de omvang van het BAO en het in toenemende mate informerende karakter van het overleg kwam de rol van het BAO in de verdrukking. Er is een interventie gepleegd om de rol van het BAO weer terug te brengen en meer te richten op het bestuurlijk afstemmen van de uitvoerbaarheid van beleid. De samenstelling van het BAO werd teruggebracht naar de oorspronkelijke groep.
- ZJCN heeft vier verschillende overleggen benut om de corona-aanpak in de koninkrijksdelen te kunnen coördineren. Dit betrof een crisioverleg met de vertegenwoordigers van alle eilanden, het ziekenhuizenoverleg, het gezagvoerdersoverleg en het vierlanden ministerieel overleg (met de ministers van de landen en de staatssecretaris). Ook is er een apart OMT voor de Cariben georganiseerd rondom de IC capaciteit. Dit wordt als waardevol gezien vanwege de specifieke advisering van het gebied.

Belasting van de eigen organisatie

Bevinding 38. Naast de intrinsieke druk voortkomende uit de enorme omvang van de COVID-19 crisis, hebben verschillende zaken tot extra werkdruk geleid: de grote hoeveelheid overleggen, de hoge frequentie van informatievoorziening aan de Tweede Kamer, de grote politieke betrokkenheid en de druk vanuit de media.

- De grote omvang van de COVID-19 crisis zorgde ervoor dat er veel werk gedaan moest worden binnen het departement.
- Daarnaast werd de werkdruk extra groot door de grote hoeveelheid overleggen en de vergaderdruk. Er waren veel verschillende crisisteams actief, zowel formeel als informeel en op verschillende niveaus. Respondenten geven aan dat zij bij veel overleggen aansloten zodat zij niets misten, omdat in de overleggen ook teruggekoppeld werd over andere overleggen.
- De werkdruk werd ook extra groot door de gemaakte afspraken over het informeren van de Tweede Kamer (de parlementaire cyclus). Door toezeggingen van de minister werd er elke week een Kamerbrief verzonden. De voorbereiding hiervan kostte veel tijd en de inhoud van de brief werd aangeleverd door dezelfde personen die in de crisisorganisatie actief waren. Het verlagen van de frequentie van de Kamerbrief gaf meteen lucht aan de organisatie.
- De werkdruk werd verder extra groot door de grote politieke betrokkenheid bij deze crisis. De Tweede Kamer voerde frequent debatten over de recente ontwikkelingen en de minister kreeg veel vragen vanuit de Tweede Kamer. Voorbereiding en beantwoording hiervan zorgde voor een verhoogde werkdruk.
- De werkdruk werd bovendien ook extra groot door de druk vanuit de media en de publieke opinie. Vanuit media kwamen veel vragen en was behoefte aan informatie.
- De combinatie van bovengenoemde punten heeft geleid tot het gevoel van grote druk op het werk binnen de crisisorganisatie. Betrokkenen hadden het gevoel dat zij continu op een hoog tempo actie moesten ondernemen en besluiten moesten nemen. Hierdoor was er weinig rust om zaken uit te denken of voor te bereiden.

Bevinding 39. De coronacrisis heeft maandenlang maximale inzet gevraagd van een beperkte groep mensen. Vanuit het management, HRM en de SG is gelet op de benodigde mentale ondersteuning van medewerkers. Desalniettemin vinden sommige betrokkenen terugkijkend dat hier meer aandacht aan besteed had kunnen worden.

- De medewerkers die betrokken waren bij de crisisorganisatie maakten weken tot maanden achtereen lange werkdagen met een hoge intensiteit, mede door de hoge werkdruk die in voorgaande bevinding beschreven is.
- Vanwege deze werkbelasting is er vanuit de HRM-afdeling aandacht geweest voor (mentale) ondersteuning van medewerkers. Ook vanuit het management en de SG is naar eigen zeggen aandacht besteed aan het welzijn van medewerkers. De DG's hadden aandacht voor ondersteuning.
- Desalniettemin gaven verschillende respondenten aan dat er te weinig aandacht is geweest voor de belasting van medewerkers. Een belangrijke reden die hiervoor genoemd werd, is dat lijnverantwoordelijken zelf ook intensief betrokken waren bij de crisisorganisatie en zelf ook op maximale capaciteit draaiden. Daardoor konden zij niet de personele aandacht bieden die gewenst was.

Bevinding 40. Zowel binnen VWS als bij andere departementen was er grote bereidheid om bij te springen. Medewerkers toonden zich flexibel en bereid in het oppakken van voor hen soms geheel nieuwe taken.

- Medewerkers uit het gehele departement namen taken op zich die uit de crisis voortvloeiden, ook als het raakvlak met de reguliere werkzaamheden beperkt was.
- Op de uitvraag van VWS aan andere ministeries voor extra capaciteit werden direct en zonder voorbehoud ervaren krachten geleverd door andere ministeries. Er is onder betrokkenen van het eerste uur grote waardering voor de flexibiliteit en bereidheid waarmee dit gebeurde.
- Respondenten hebben over het algemeen een hoge mate van solidariteit ervaren om als departement gezamenlijk de crisis aan te pakken. Men spreekt van een hands-on mentaliteit.
- Na de zomer werd het lastiger om medewerkers van andere departementen te behouden binnen de crisisorganisatie van VWS, aangezien ook op andere departementen meerdere zaken speelden. Dit bemoeilijkte in die periode het vinden van extra capaciteit van buiten VWS.

Bevinding 41. Het concreet organiseren van personele versterking voor de VWS crisisorganisatie was een klus op zichzelf die tijd en aandacht vroeg. Het is gelukt om in drukke tijden de personele versterking te organiseren.

- Er is extra bemensing georganiseerd voor verschillende rollen waar versterking nodig was in de crisisorganisatie. Dit gebeurde zowel vanuit VWS als vanuit andere departementen.
- Departementale procedures en werkwijzen voor het werven van personeel zijn niet ingericht om mensen de volgende dag te laten beginnen. Er moesten veel praktische stappen worden gezet bij het in dienst nemen, bijvoorbeeld rondom het op korte termijn organiseren van ICT-faciliteiten. Dit kostte tijd die niet aan inhoud besteed kon worden. Het is wel gelukt om personele versterking op zeer korte termijn te laten starten.

Bevinding 42. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van personele versterking lag op het bord van sleutelspelers die ook inhoudelijk met de crisisbestrijding bezig waren.

- Er is door beleidsdirecties weinig ondersteuning ervaren vanuit de HRM-onderdelen van VWS ten aanzien van het organiseren van personele versterking. Leidinggevendenden hebben zelf mensen moeten werven, terwijl zij ook druk bezig waren met de inhoudelijke crisisaanpak.
- Bijkomende lastigheid was dat de nieuw aangenomen collega's op de werkvloer ingewerkt moesten worden, terwijl men het al erg druk had in deze periode. Ook moest meerdere keren opnieuw personeel gezocht worden, omdat de termijn waarvoor men versterking zocht steeds langer ingeschat werd. Dit begon met een maand en werd uiteindelijk een half jaar.
- De dubbelfuncties die werden aangesteld (zie bevinding 43), waren oorspronkelijk ook aangesteld om meer personeel aan te nemen, maar deze leidinggevendenden werden door de hoge werkdruk direct de inhoud ingezogen.

Bevinding 43. Om de drukte aan te kunnen, zijn verschillende MT-, directeurs- en DG-functies gedubbeld. Hoewel dit soms tot meer rust en focus leidde, zorgde het soms ook juist voor onduidelijkheid en frustraties.

- De dubbelingen van functies ('duo's') creëerden enerzijds meer rust: zo konden functionarissen in afwisseling met hun partner deelnemen aan de verschillende overleggen. Ook konden dossiers worden opgesplitst. Dit verlichtte functionarissen in het aantal onderwerpen dat zij moesten oppakken, niet per sé in de hoeveelheid werktijd: er was per onderwerp nou eenmaal meer te doen. Door de duo's in te voeren kon er wel een betere focus aangebracht worden. Doordat meer mensen waren aangehaakt, verbeterde daarnaast de slagkracht.
- Anderzijds leidde deze werkwijze soms tot onduidelijkheid en frustraties:
 - Wisselingen in bezetting zorgden ervoor dat het soms even zoeken was naar de juiste personen. Het was niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was of met wie afgestemd moest worden. Soms voelde men zich gepasseerd als met een van beide functionarissen in een dubbelrol werd afgestemd en niet met de ander.
 - Door de opsplitsing van takenpakketten ontstond in crisioverleggen ontstond soms de situatie dat personen aanschoven die alleen op hoofdlijnen van een bepaald dossier op de hoogte waren. De duo's zelf moesten een enorme inspanning leveren om weer op vlieghoogte te komen als hun duopartner hun taken had waargenomen.
 - Het grote aantal leidinggevenden betekende in de praktijk ook dat veel mensen zich met de inhoud bezighielden. Dit creëerde extra druk op medewerkers, omdat met nog meer perspectieven rekening gehouden moest worden. Ook had elke leidinggevende op deze manier een gefragmenteerd beeld, waardoor eenduidige aansturing van medewerkers bemoeilijkt werd.
- De genoemde nadelen zorgden er ook voor dat er soms bewust voor werd gekozen om functies niet te dubbelen.

Ondersteuning vanuit het departementaal crisiscentrum

Bevinding 44. Er is grote waardering voor de ondersteuning door en bereikbaarheid van het departementaal crisiscentrum (DCC).

- Het DCC was volgens de respondenten altijd goed bereikbaar en zeer behulpzaam bij vragen. Medewerkers van het DCC gingen direct aan de slag met vragen en uitzoekpunten. Het DCC heeft hiermee een positie verworven als prettige en gewaardeerde vraagbaak.
- Het DCC heeft volgens de respondenten ook bijgedragen aan rust en structuur in de crisisorganisatie, en verlichting van stressgevoel.
- Het DCC heeft bovendien een belangrijke bijdrage geleverd aan een goede sfeer in de crisisorganisatie; het DCC zorgde voor luchtigheid en 'daar kon je altijd mee lachen'.

Bevinding 45. De 'inhuizing' van het DCC bij de directie PG is als voordeel én nadeel beleefd.

- Het DCC is beheersmatig ondergebracht bij de directie Publieke Gezondheid (PG). Het voordeel van deze inhuizing was volgens respondenten dat het DCC affiniteit had met de materie die voorlag tijdens de coronacrisis en daardoor ook inhoudelijk kon ondersteunen op de vraagstukken die voorlagen. Ingevlogen hulpkrachten van andere departementen noemden dit een markant verschil met het eigen departement.

- Diezelfde inhuizing had volgens respondenten van andere directies echter als nadeel dat het DCC sterk georiënteerd was op PG, en in mindere mate op andere directies binnen VWS. Zowel het DCC zelf als andere directies benoemen dat het DCC procesmatig meer had kunnen doen om andere directies te ondersteunen. Naar verloop van tijd werd dit beter.
- Sommige respondenten geven aan dat de rol van het DCC in relatie tot PG niet altijd helder was. Er was sprake van vermenging tussen beide organisatieonderdelen. Hierdoor werd het DCC niet gezien als centraal coördinatiepunt; die rol vervulde de directie PG.

Overig

Bevinding 46. De snelheid van de ondersteuning op het gebied facilitaire zaken liep niet altijd synchroon met de behoeften van de medewerkers die bij de crisisaanpak betrokken waren.

- Ten aanzien van het beschikbaar krijgen van catering voor medewerkers die op kantoor werkten, werd de benodigde snelheid gemist, zeker bij beleidsdirecties. Een facilitair manager was hierbij welkom geweest om de facilitaire ondersteuning te bieden die nodig was.
- Ondersteuning voor facilitaire zaken wordt gezien als belangrijke randvoorwaarden om de crisisteams te ondersteunen in het aanpakken van de crisis. Respondenten noemen achteraf de mogelijkheid om ervaringen uit te wisselen tussen directies en zo van elkaar te leren op dit gebied als een mogelijke verbetering.

2.6 Crisiscommunicatie

Bevinding 47. Het voortouw in de crisiscommunicatie kwam al snel bij het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) te liggen. De directie Communicatie van VWS was mede eindverantwoordelijk voor de aansturing van het NKC. Na de opschaling van het NKC was het voor de directie Communicatie hierdoor even zoeken naar de eigen rol ten opzichte van de regierol van het NKC.

- Het NKC werd in januari opgeschaald en actief, toen de uitbraak van COVID-19 in Wuhan speelde. Het NKC nam de regie in de interdepartementale communicatie over de landelijke COVID-19 aanpak. Het NKC richtte zich vooral op coördinatie en eenduidigheid van de communicatie.
- De directie Communicatie (DCo) van VWS werd mede eindverantwoordelijk voor de aansturing van het NKC (dit was onder meer belegd bij de directeur communicatie VWS) en bleef daarnaast verantwoordelijk voor de communicatie over VWS-onderwerpen waar andere departementen niet direct bij betrokken waren. Dit betrof in de praktijk onder meer gezondheidsonderwerpen, bijvoorbeeld over testen, het landelijk consortium hulpmiddelen en de corona-app.
- In de praktijk was echter ook over VWS-onderwerpen altijd afstemming nodig met het NKC. Dit maakte dat het DCo in deze dubbelrol even moest zoeken naar de eigen rol ten opzichte van de regierol van het NKC. De afstemming over crisiscommunicatie via het NKC leidde tot vertraging, bijvoorbeeld bij het plaatsen van berichten op Rijksoverheid.nl, of vanwege meerdere keren afstemmen over aanpassingen in teksten.

Bevinding 48. Communicatie en beleid waren tijdens de crisis voor hun aanpak zeer van elkaar afhankelijk. Het Afstemmingsoverleg hielp om communicatie en beleid op elkaar af te stemmen, maar in de praktijk zat er af toe nog steeds licht tussen beiden.

- Communicatie had de input van beleid nodig voor de inhoudelijke ingrediënten van de communicatieboodschap. Andersom gold dat vragen van de media regelmatig nieuwe beleidsvragen blootlegden, en verdere uitwerking van het beleid vroegen. Zo waren details en uitvoeringsaspecten soms nog niet volledig uitgewerkt door de hoge snelheid van de besluitvorming. Publieks- en persvragen legden soms bloot waar verdere aanscherping nodig was. Op deze manier waren communicatie en beleid in de aanpak afhankelijk van elkaar.
- Verschillende respondenten geven aan dat de nadruk die communicatie bleef leggen op de uitlegbaarheid van besluiten binnen VWS heeft bijgedragen aan de eenheid en consistentie van de aanpak en de besluiten.
- Sommige respondenten benoemen dat het Afstemmingsoverleg hielp om communicatie en beleid op elkaar af te stemmen, omdat zowel de beslissers als communicatie in het Afstemmingsoverleg aan dezelfde tafel zaten en direct af konden stemmen.
- De uiteindelijke teksten op de coronawebsite van VWS kwamen een enkele keer niet volledig overeen met hetgeen eerder door beleidsdirecties was afgestemd met stakeholders uit het veld. Dit zorgde voor ruis en extra werkzaamheden om opnieuw af te stemmen met de betrokken stakeholders.
- Bij persconferenties kwamen beleid en communicatie samen; de inhoudelijke besluiten werden hier formeel gecommuniceerd. Waar bij de start van de crisis door de korte voorbereidingstijd tussen besluitvorming en bekendmaking nog weinig kon worden voorbereid rondom de persconferenties (zoals voorbereiding op publieks- en persvragen), is daar een modus voor gevonden naarmate de crisis vorderde.
- Het brondocument werd als een belangrijke best practice genoemd in de afstemming tussen beleid en communicatie. Het doel van het brondocument was vooral een gezamenlijk vastgesteld vertrekpunt voor de beleidscommunicatie te hebben en daarmee consistentie in verschillende uitingen als kamerbrieven en communicatiemiddelen te creëren. Doordat hierin werd aangegeven welke belangrijke wijzigingen van maatregelen er gecommuniceerd zouden worden, konden deze wijzigingen goed teruggekoppeld worden aan beleidsdirecties. Beleidsdirecties wisten door het brondocument beter wat er aan zat te komen in de besluitvorming en communicatie.

Bevinding 49. Sommige beleidsdirecties vonden het lastig om een beeld te krijgen en/of betrokken te worden bij de crisiscommunicatie-aanpak vanuit VWS.

- DCo sloot aan bij het BTCb en gaf hier een update over communicatiezaken. Het was in deze update soms lastig te duiden wat vanuit VWS en wat vanuit het NKC werd opgepakt.
- Sommige respondenten gaven aan dat er weinig ruimte werd gevoeld om input / ideeën aan te leveren met betrekking tot de communicatiestrategie vanuit VWS.
- Hoewel er wel ruimte was dit aan te kaarten, werd vervolgens door betrokkenen aangegeven dat het communicatieproces zeer snel ging, met veel sturing vanuit de bewindspersonen, waardoor het lastig was daar tussen te komen.
- Communicatie en beleidsafdelingen keken niet altijd hetzelfde naar hoe bepaalde zaken gecommuniceerd moesten worden. Dit was daarom soms zoeken en vergde afstemming.

2.7 Afschaling en overdracht

Bevinding 50. Er is al in een vroeg stadium nagedacht over een structuur om de corona-aanpak buiten de crisisstructuur te kunnen voortzetten. Uiteindelijk heeft het afschalingsmoment nog enkele maanden op zich laten wachten: per 14 september 2020 is de programmadirectie COVID-19 gestart.

- De NCTV heeft in april de opdracht gekregen te inventariseren hoe de interdepartementale crisisstructuur afgeschaald kon worden. Hierdoor kwam in mei ook binnen VWS het gesprek over departementale afschaling op gang.
- De daadwerkelijke afschaling liet nog enkele maanden op zich wachten en vond plaats op 14 september. Hiervoor zijn verschillende oorzaken benoemd:
 - De afschaling van de interdepartementale crisisorganisatie werd op ministerieel niveau uitgesteld. Dit vertraagde ook de ontwikkelingen binnen VWS.
 - Toen er eenmaal interdepartementaal werd afgeschaald, had men de indruk dat dit te snel was gedaan. Binnen VWS had men het gevoel dat het waardevol was om departementaal opgeschaald te blijven.
 - Er kwamen in augustus nieuwe opgaven bij voor VWS.
 - Er waren, zeker tijdens de zomermaanden, weinig medewerkers beschikbaar om de nieuwe programmadirectie COVID-19 te bemensen.
- Vanaf eind april werden corona-besmettingen bij verschillende nertsenhouders geconstateerd. Vanaf juni werd in het belang van de volksgezondheid besloten de besmette fokkerijen te ruimen. Hoewel deze ontwikkelingen in een aparte structuur werden opgepakt (de zoönosestructuur in samenwerking met LNV en met een eigenstandig OMT-Z en BAO-Z) en daarmee geen directe oorzaak waren voor de langere opschaling van de VWS crisisstructuur, vormden deze ontwikkelingen wel een nieuwe impuls voor de crisisdimensie van COVID-19.

Bevinding 51. Hoewel er sprake is geweest van een formele afschaling van de VWS-crisisorganisatie, is voor de uitvoering van de crisisaanpak in de praktijk vooral een andere vorm gevonden: de programmadirectie COVID-19. Zeker door de eerdere start van de tweede golf is er gevoelsmatig niet afgeschaald.

- De formele afschaling van de VWS-crisisorganisatie betekende dat de programmadirectie de taken van de crisisorganisatie overnam, en dat het DCC zich niet langer focuste op de COVID-19 aanpak. Dit gaf het DCC de gelegenheid om andere crisiswaardige onderwerpen op te pakken (zoals de Brexit).
- De ondersteuning die in de crisisorganisatie door het DCC werd geleverd, is binnen de nieuwe programmadirectie op soortgelijke wijze ingeregeld.
- In vergelijking met de crisisorganisatie is er na de formele afschaling qua structuur een aantal dingen hetzelfde gebleven. Zo zijn er teams gebleven die coördineren, al hebben die soms een andere naam gekregen (bijvoorbeeld het Beleidsteam Corona (BTC)).
- De opgave (aanpak van de COVID-crisis) en het crisisgehalte van deze opgave veranderden niet met de overgang naar de programmadirectie. Respondenten geven aan dat de werkdruk onveranderd hoog bleef toen er was overgegaan naar de programmadirectie. Dit kwam mede door de start van de tweede golf, die eerder kwam dan verwacht. Het was de organisatievorm waarmee de aanpak werd gecoördineerd die veranderde, en niet zozeer de uitvoering van de crisisaanpak.

- Binnen de organisatie is na de formele afschaling en start van de programmadirectie expliciet gecommuniceerd met de medewerkers dat VWS feitelijk nog in een crisissituatie zat. Dit werd gewaardeerd door de betrokkenen en deed recht aan het gevoel van veel medewerkers.

Bevinding 52. Voor de programmadirectie COVID-19 werden veel mensen aangetrokken die nog niet eerder bij de crisis betrokken waren geweest. Het wegvallen van kennis en ervaring had gedurende enige tijd nadelige impact op de voortvarendheid en continuïteit van de crisisaanpak. Na deze tijd kwam de projectdirectie meer 'op stoom'.

- Voor de programmadirectie werden nieuwe mensen aangetrokken. Een deel van deze medewerkers was geen onderdeel geweest van de crisisstructuur; enkelen hadden zelfs geen eerdere ervaring bij een ministerie of bij VWS. Daardoor was de kennis over het VWS terrein en de organisatie beperkt. In de gesprekken komt naar voren dat dit het effect had dat met de instelling van de programmadirectie veel kennis en ervaring vanuit de crisisstructuur verdween. Dit had tijdelijk een nadelige impact op de continuïteit en snelheid van de aanpak. Na enige tijd kwam de projectdirectie alsnog op stoom.
- Voorbeelden die respondenten noemen, zijn dat het hebben van veel nieuwe mensen zonder ervaring in de eerdere corona-aanpak ervoor zorgde dat discussies opnieuw werden gevoerd, en dat men tegen dezelfde dingen aanliep als in het begin van de crisis. Ook voor andere directies was er bij de start van de programmadirectie onduidelijkheid over de opbouw en taakverdeling binnen de programmadirectie. Dit maakte de aanpak op dat moment minder voortvarend.

Bevinding 53. De inhoudelijke overdracht tussen crisis- en programmamedewerkers vond in de praktijk op verschillende manieren en met een verschillende intensiteit plaats.

- Er is in algemene zin aangegeven dat medewerkers zorgvuldig hun werkzaamheden moesten overdragen, maar hiervoor zijn geen kaders meegegeven.
- In de praktijk gaven medewerkers daardoor op verschillende manieren invulling aan de overdracht. Sommigen lieten hun opvolger een periode meelopen; anderen kozen voor een mondelinge overdracht met een onderliggend instruerend document. Weer anderen kozen voor een lichtere vorm van overdracht, waardoor het voor de nieuwe medewerker soms even 'zwemmen' was voor hij of zij goed in het dossier zat.
- Een complicerende factor was dat de wisselingen plaatsvonden in een periode dat veel mensen op vakantie waren.
- De overdracht tussen medewerkers en de overgang tussen de crisisorganisatie en de projectorganisatie werd verder gecompliceerd doordat de tweede golf sneller optrad dan was verwacht.

3. Conclusies

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de conclusies die wij op basis van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk trekken.

Algemeen

Conclusie 1. De uitbraak van het coronavirus confronteerde het ministerie van VWS met een crisis van ongekende proporties. Het ministerie heeft deze crisis met enorme inzet en flexibiliteit het hoofd geboden.

De uitbraak van het coronavirus SARS-CoV-2 en de daaruit voortvloeiende coronacrisis is onmiskenbaar de grootste crisis waarvoor het ministerie van VWS sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog heeft gestaan. Het ministerie heeft ongekende maatregelen moeten treffen, op een ongekende schaal. Zijn vermogen om een crisis te bestrijden, is tot het uiterste getest. Het ministerie kon daarbij maar in beperkte mate teruggrijpen op voorbereide instrumenten en maatregelen; voor een exceptionele crisis als deze lagen immers geen draaiboeken klaar.

Tegen die achtergrond vallen ons in de eerste plaats de enorme flexibiliteit en inzet op, waarmee het ministerie de klus op de schouders heeft genomen. Van beleidsmedewerkers tot bewindspersonen en van DCC tot directoraten-generaal; op alle plekken en niveaus is maandenlang (en wordt nog steeds) keihard gewerkt om de crisis het hoofd te bieden. De enorme inzet en flexibiliteit waarmee VWS'ers steeds nieuwe opgaven hebben opgepakt en vaak lange dagen hebben gemaakt, is indrukwekkend.

Conclusie 2. De unieke omvang van de crisis maakte het noodzakelijk om de vooraf bedachte (en in een handboek vastgelegde) werkwijze voor crises door te ontwikkelen. Het is knap hoe het ministerie dit 'op een rijdende trein' heeft gedaan. Bij de doorontwikkeling zijn echter ook enkele elementen losgelaten die wat ons betreft waardevol hadden kunnen zijn om de coronacrisis het hoofd te bieden.

Uit onze analyse komt het beeld naar voren dat het ministerie de structuur en werkwijze die het met het oog op de bestrijding van crises heeft beschreven in zijn 'departementale handboek crisisbeheersing' in veel opzichten heeft losgelaten. Aanvankelijk kwam bijvoorbeeld slechts één van de twee vaste crisisteams (BTCb) samen en werd het andere (OTCb) achterwege gelaten. Na de bewindspersonenwissel medio maart werd de crisisstructuur uitgebreid met een nieuw strategisch team – het Afstemmingsoverleg – waardoor de rollen van de bestaande teams (OTCb en BTCb) significant veranderden. Ook werden in de lijn aanvullende 'crisisteams' gevormd. De vaste werkwijze voor crisisteams werd in veel teams losgelaten en ingeruild voor een andere manier van werken. En ook voor de uitvoering van de crisisaanpak werden nieuwe structuren bedacht.

Dat de structuur doorontwikkeld is, valt goed te begrijpen: de in het handboek beschreven structuur en werkwijze waren immers niet ontworpen met een crisis van deze omvang in het achterhoofd. De coronacrisis heeft aangetoond dat de oorspronkelijke VWS-blauwdruk voor crisisbeheersing niet goed past op crises die verschillende directoraten-generaal raken (en dus een groot aantal onderwerpen met zich meebrengen), grote politieke betrokkenheid vereisen en/of een sterke uitvoeringscomponent kennen. Op deze punten komen wij in conclusies 4, 6 en 7 uitvoeriger terug.

Het is knap hoe het ministerie erin geslaagd is om de doorontwikkeling 'op een rijdende trein' door te voeren. Zeker met het oog op de omvang van de crisis en wat er allemaal in zeer korte tijd op het ministerie afkwam. Tegelijkertijd kunnen wij ons echter niet aan de indruk onttrekken dat onderdelen van de oorspronkelijke blauwdruk wel degelijk waardevol hadden kunnen zijn en houvast hadden kunnen bieden in een context van grote onzekerheid. Dit lichten wij in conclusies 3 en 4 nader toe.

Melding, alarmering en opschaling

Conclusie 3. De eerste signalen die op een dreigende crisis wezen, zijn binnen VWS adequaat opgepakt en gemonitord. Het moment van opschaling van de VWS crisisorganisatie sloot aan bij de gemaakte risico-inschatting. Wel is die risico-inschatting in te beperkte kring gemaakt.

Het ministerie heeft de eerste signalen die het kreeg over de uitbraak van een onbekende longziekte in China, actief opgepakt en gemonitord. Dat het ministerie het risico op introductie van het virus in Nederland aanvankelijk niet groot achtte, is wat ons betreft begrijpelijk. Het leunde daarbij immers op de inschattingen van nationale en internationale expertinstellingen als het RIVM, de ECDC en de WHO. Overigens valt hier voor het systeem als geheel wel een les te trekken, die bij toekomstige beginnende crises ook van VWS een andere manier van handelen vraagt³.

Opvallend genoeg is het systeem dat VWS heeft opgetuigd om te borgen dat signalen vanuit alle directies worden gewogen, waarbij potentiële crisissituaties ter beoordeling worden voorgelegd aan de crisisbeleidsadviseurs (CBA's) van de verschillende directies, bij SARS-CoV-2 niet in werking getreden. Hierdoor hebben niet alle directies de kans gekregen om bij te dragen aan de weging van de eerste situatie. De VWS crisisorganisatie is, gegeven de risico-inschatting die men had, op het juiste moment opgeschaald. Vanuit de opgaven die voorlagen valt ook de selectie van betrokken directies goed te begrijpen. Tegelijkertijd ontnam deze selectie andere directies de mogelijkheid om vroegtijdig een bijdrage aan de crisisaanpak te leveren. Een consequentie hiervan is dat een aantal directies vooral in de eerste fase geen luisterend oor voor hun knelpunten en vraagstukken erover.

Met uitzondering van een eenmalig optreden op 25 februari heeft in de periode tot 24 maart geen OTCb voorafgaand aan het BTCb plaatsgevonden. Hoewel dit te verklaren is vanuit de toenmalige behoefte op DG- en directeursniveau is het wat ons betreft een onjuiste keuze geweest. Hierdoor heeft het OTCb van meet af aan op achterstand gestaan, waardoor het zijn meerwaarde nooit heeft kunnen aantonen. Dit heeft de voorbereiding van besluiten mogelijk nadelig beïnvloed (zie ook conclusie 4).

Besluitvorming en doorontwikkeling van de crisisorganisatie

Conclusie 4. De aard en omvang van de coronacrisis maakten het noodzakelijk om zowel de bewindspersonen als de verschillende directoraten-generaal steviger te verankeren in de crisisorganisatie. De instelling van het Afstemmingsoverleg en de eigen DG-teams hebben hiervoor gezorgd. De proactieve taakopvatting van het Afstemmingsoverleg en de keuze om de lijnen van het crisismanagement pas op dat niveau bijeen te laten komen, zorgden echter ook voor een vorm van taakverdringing die de systematische voorbereiding van besluiten bemoeilijkte.

³ In hun boek 'Covid-19, een analyse van de crisisrespons' (2020) spreken Boin c.s. van het verschijnsel 'failure of imagination'. De meeste mensen kunnen zich niets voorstellen bij een grote crisis die zich nog nooit eerder heeft voorgedaan. Experts en bestuurders zouden zich volgens de auteurs moeten verzetten tegen de reflex dat 'iets hier niet gebeurt', en vroeger oog moeten hebben voor extreme, onvoorstelbare scenario's.

De coronacrisis greep ook tijdens de eerste fase diep in op vrijwel alle facetten van het openbare leven. In alle beleidsdomeinen van het ministerie en ook ver daarbuiten ontstonden dwingende vraagstukken. De media-aandacht voor de crisisbestrijding en de politieke druk vanuit de Tweede Kamer waren om die reden zeer groot. De bewindspersonen werden aangesproken op de koers van de crisisaanpak, maar ook op uitvoeringsaspecten (bijvoorbeeld PBMs of testcapaciteit). Dat zowel de bewindspersonen als de verschillende directoraten-generaal tegen die achtergrond een grotere rol in de crisisbestrijding opeisten, is wat ons betreft goed te begrijpen. De uitbreiding van de crisisstructuur met het Afstemmingsoverleg en de DG-specifieke teams kwam aan die behoefte tegemoet.

Wij concluderen dat het Afstemmingsoverleg een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de snelheid en integraliteit van de besluitvorming en tevens heeft gezorgd voor een goede politieke dekking van acties. Tegelijkertijd heeft het Afstemmingsoverleg door zijn proactieve taakopvatting ook een wat ons betreft onwenselijke taakverdringing in gang gezet, waardoor noch het BTCb noch het OTCb hebben kunnen doen waarvoor ze in de planvorming bedacht zijn en de in het departement aanwezige expertise en ervaring niet altijd optimaal zijn benut.

Het Afstemmingsoverleg kwam veelvuldig zelf met ideeën en initiatieven die via de verschillende directeuren-generaal in de lijnorganisatie (en niet in de crisisorganisatie) werden uitgezet. In zekere zin ontstond hierdoor op momenten een 'omgekeerde' crisisaanpak. De voorbereiding of uitwerking van deze ideeën kwam in veel gevallen direct op directeursniveau te liggen die door de druk vaak maar weinig ruimte zagen om werkzaamheden te delegeren. Er is wat ons betreft te weinig gebruik gemaakt van de groep medewerkers die al wel veel ervaring had met het voorbereiden van crisisbesluitvorming, zoals de CBA's en het OTCb.

De keuze om de lijnen van het crisismanagement pas op het niveau van het Afstemmingsoverleg bij elkaar te laten komen, hebben de hierboven beschreven dynamieken versterkt en de mogelijkheden verkleind om hoogambtelijk sturing te geven aan de crisisbesluitvorming en besluiten systematisch en integraal voor te bereiden. Doordat beproefde werkwijzen als de BOB-vergadersystematiek en het crisisrollenhuis ten slotte minder strak zijn toegepast, hebben belangrijke 'veiligheidskleppen' voor zorgvuldige crisisbesluitvorming niet optimaal gefunctioneerd. Wanneer de BOB-systematiek wel werd toegepast, was er waardering voor het gebruik hiervan. In de praktijk zijn als resultante van de hierboven beschreven factoren soms moeilijk uitvoerbare of uitlegbare besluiten genomen.

Conclusie 5. Door de toevoeging van nieuwe teams en coördinatiestructuren ontstond een uitgebreide, hybride (crisis)structuur die door betrokkenen als erg complex werd ervaren. De verschillende inhoudelijke lijnen kwamen soms pas op een (te) hoog niveau samen. Daarentegen hebben deze nieuwe structuren op punten ook meerwaarde geleverd.

In aanvulling op de teams uit de formele crisisstructuur, werden in de directoraten-generaal eigen teams gevormd om de crisis te managen. Ook werden er coördinatiestructuren opgezet om specifieke onderwerpen te coördineren, bijvoorbeeld op het gebied van vaccins en testbeleid.

Vanwege het toevoegen van deze nieuwe teams en structuren werd de VWS-structuur als geheel zeer uitgebreid en daarmee minder overzichtelijk. Hoewel het begrijpelijk was in het licht van de grote hoeveelheid aan onderwerpen in deze crisis, leverde het ook een uitdaging op in het behouden van het overzicht en het afstemmen van zaken. Hoewel op een gegeven moment is getracht de betrokken teams, directies en DG'en in kaart te brengen middels een organogram, bleef in de werkpraktijk de ervaren complexiteit bestaan.

Met de inrichting van de DG-eigen crisisteams ontstond er meer grip op de impact van de crisisaanpak op de reguliere beleidsdomeinen van VWS én de consequenties voor het veld. Binnen de DG-kolommen werden de eigen inhoudelijke beleidsexpertise en contacten ingezet om de vertaling van de algemene aanpak naar de praktijk te kunnen maken en andersom. Dit was van meerwaarde voor de werkbaarheid van de crisisaanpak. In de departementsbrede teams kwam deze vertaling onvoldoende tot zijn recht.

De hybride structuur toont het grote aanpassingsvermogen van VWS. Tegelijkertijd had er gegeven de breedte van de crisisaanpak en het aantal betrokken DG'en en directies meer aandacht moeten zijn voor het samenbrengen van de verschillende lijnen in de crisisorganisatie. Dat gebeurde nu vaak pas in het Afstemmingsoverleg.

Aansluiting op de interdepartementale besluitvorming

Conclusie 6. Er waren tijdens de coronacrisis zeer veel formele en informele overleggen in het interdepartementale circuit. Het bleek een opgave om VWS-breed goed aangehaakt te blijven op de interdepartementale (crisis)besluitvorming in de coronacrisis.

Vanwege zijn grote impact op het openbare leven, werd de aanpak van de coronacrisis al snel een interdepartementale aangelegenheid, onder regie van de premier. Interdepartementale gremia zoals de ICCb en MCCb en informele gremia zoals de Catshuissessies en het Torentjesoverleg speelden een belangrijke rol bij het bepalen van de aanpak. Adviesstromen die bij eerdere infectieziektecrises uitsluitend via VWS liepen – zoals die vanuit het OMT en RIVM – liepen bij corona (ook) via de premier en het interdepartementale circuit.

Wij concluderen dat het goed aangehaakt blijven op de interdepartementale besluitvorming voor sommige onderdelen van VWS een lastige opgave is gebleken. Het lijkt niet gelukt te zijn om een koppelvlak tussen het departementale en interdepartementale te vinden dat voor alle directies goed werkte. Met name de organisatieonderdelen die aanvankelijk moeite hadden om aansluiting te vinden bij de departementale crisisstructuur, hadden ook moeite om aangesloten te raken op de interdepartementale crisisbesluitvorming.

Alle organisatieonderdelen hadden daarnaast moeite om goed aangesloten te raken bij de informele tafels zoals de Catshuissessies en het Torentjesoverleg. Dat is ons inziens niet aan te rekenen aan de VWS functionarissen; dit lag bij de informele tafels zelf.

Het inzetten van 'meeluisteraars' bij de formele gremia (IAO, ICCb en MCCb) was een effectief instrument om informatie vanuit het interdepartementale circuit door te kabelen. Het stelde VWS in staat om genomen beslissingen in de interdepartementale gremia snel in kaart te brengen voor betrokken VWS-teams.

Informatiemanagement

Conclusie 7. Er is veel energie en tijd in informatiemanagement gestoken. De binnen VWS afgesproken werkwijze voor het verzamelen, veredelen en verspreiden van informatie tijdens crises bleek voor de coronacrisis echter ontoereikend. Er zijn pogingen gedaan om deze werkwijze gedurende de crisis te verbeteren, maar de achterstand bleek te groot om in te halen.

Bij een grote crisis als deze komen er veel informatiestromen op gang. Het is om die reden van belang dat er een actieve regie op de coördinatie en uitwisseling van informatie wordt gezet.

Wij hebben daarvan in de COVID-aanpak van VWS een aantal goede elementen gezien. Zo heeft het DCC een poging gedaan om informatie op een centrale plek bijeen te brengen en via een sitrap te ontsluiten en hebben veel organisatieonderdelen periodiek informatie gedeeld met het DCC en met elkaar. Van de formele crisisteamoverleggen zijn verslagen gemaakt, die binnen de organisatie zijn gedeeld. Ook zijn er veel informele overleggen en bijpraatmomenten opgetuigd (zoals de dagstart en dagafsluiting) waarin medewerkers elkaar mondeling bijpraatten en gelegenheid was voor het stellen van vragen. Deze informele momenten met mondelinge toelichting zijn door VWS'ers hoog gewaardeerd.

Toch komen wij tot het oordeel dat het informatiemanagement van VWS uiteindelijk onvoldoende is meebewogen met de situatie. De onder normale omstandigheden gangbare praktijk van mondeling informatie delen is wat ons betreft niet houdbaar tijdens een crisis van deze omvang.

Zij vraagt te veel tijd van de verstrekkers van informatie (die dezelfde informatie vaak in meerdere overleggen moesten delen), stelt de ontvangers van informatie soms voor lastige keuzes (zo moesten directies bij terugkoppelmomenten die tegelijkertijd plaatsvonden kiezen waar ze bij wilden/konden zijn) en verhoogt ten slotte de toch al hoge vergaderdruk (men sloot aan bij overleggen, omdat daarin teruggekoppeld werd over andere overleggen). Informatie is wat ons betreft te weinig vastgelegd op zo'n manier dat mensen op momenten dat het hen uitkwam ook toegang hadden tot die informatie. Er is niet structureel ingeregeld dat informatie die binnen VWS beschikbaar was, binnen korte tijd of direct ook door andere directies dan de directe eigenaar gebruikt kon worden. Er is wel moeite gestoken in het breder delen van informatie binnen de organisatie, maar deze werkwijze was ad hoc en onvoldoende technisch ondersteund, waardoor dit veel tijd en energie kostte.

De gangbare DCC werkwijze om dagelijks een sitrap te maken en die op een vast moment met de organisatie te delen, voldeed bij de coronacrisis niet om iedereen naar behoefte te informeren. Voor een deel had dit te maken met de soms beperkte toelevering van informatie aan het DCC, voor een ander deel met het onvoldoende 'meebewegen' van de informatie met de besluitvormingsthema's van het moment. Een laatste verklaring kan gevonden worden in de doorontwikkeling van de crisisorganisatie die op een zeker moment uit veel verschillende onderdelen met ieder hun eigen specifieke informatiebehoefte bestond. Er werd niet specifiek gekeken welke informatie een bepaald team nodig had voor een goede taakuitoefening. Hier was vaak simpelweg geen tijd voor. Daardoor kreeg iedereen alles. Dit heeft eraan bijgedragen dat de verstrekte informatie voor velen in relevantie afnam.

Onder de streep concluderen wij dat wat er aan de voorkant lag aan structuren en procedures voor het verzamelen, veredelen en verspreiden van informatie tijdens een crisis, ontoereikend was om een crisis van deze omvang adequaat te adresseren. Het ministerie heeft geprobeerd om dit 'werkenderweg' recht te trekken, maar liep een achterstand op die niet meer in te lopen was.

Uitvoering van de aanpak

Conclusie 8. Voor de uitvoering van de crisisaanpak in deze unieke crisis kon te weinig worden teruggerepen op kant en klare instrumenten, overlegstructuren en uitvoeringsarrangementen. Veel moest in het moment worden ontwikkeld en opgezet. Dit is met zeer veel inzet en energie gedaan. Gelet op het exceptionele karakter van de coronacrisis is het niet verwonderlijk dat een en ander niet klaarlag, maar met het oog op toekomstige crises verdient dit wel doordenking.

Veel instrumenten en (overleg)structuren die nodig waren voor de uitvoering van de crisisaanpak, moesten in het moment worden ontwikkeld. Op zichzelf is dit niet zo verwonderlijk, gelet op het exceptionele karakter van de coronacrisis.

Verschillende respondenten geven echter aan dat er vanuit hand- en draaiboeken al meer doorontwikkeld had kunnen worden dan nu het geval was. Dit zou geholpen hebben bij de snelheid van de crisisaanpak.

Een speciaal punt van aandacht dat tijdens de coronacrisis naar voren kwam, betreft het gebrek aan 'harde' uitvoeringsarrangementen. Bij een A-ziekte zoals COVID-19 gaat de minister wel over de besluitvorming, maar ligt de uitvoering van de aanpak grotendeels bij de GGD'en. De minister kan hier niet direct op sturen. In de praktijk moest het ministerie daardoor vaak langdurig met de GGD'en afstemmen en onderhandelen over de uitvoering van genomen besluiten.

Hetzelfde geldt, in mindere mate, voor de uitvoering van besluiten rondom de curatieve en langdurige zorg. Het decentrale karakter van het zorgstelsel maakt het lastiger om tijdens een grote crisis met nationale impact centraal maatregelen te treffen. Dit betekent dat de uitvoering al in de preparatie goed doordacht moet worden.

Naast deze 'harde' uitvoeringsarrangementen ontbraken ook uitvoeringsarrangementen ten aanzien van het inkopen en distribueren van goederen als mondkapjes, vaccinaties en testmateriaal. VWS had deze taken niet eerder uitgevoerd, maar werd wel geacht om hier efficiënt, en zelfs op bestuurlijk niveau, uitvoering aan te geven.

Communicatie

Conclusie 9. De wederkerigheid van beleid en communicatie binnen de crisisaanpak werd binnen VWS zonder meer onderkend. Het bleek vanwege de grote druk van politiek en media desalniettemin een uitdaging om beide continu op elkaar afgestemd te houden.

Het interdepartementale Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) had de centrale leiding en coördinatie ten aanzien van de crisiscommunicatie en stuurde aan op een eenduidige communicatieboodschap vanuit het Rijk. De directie Communicatie VWS (DCo) was mede eindverantwoordelijk voor de aansturing van het NKC. DCo stond daarnaast aan de lat voor de communicatie over typische VWS-onderwerpen. In de praktijk was de knip tussen het NKC en DCo echter niet altijd eenduidig, waardoor het voor DCo in een dubbelrol soms even zoeken was naar de eigen rol. In het verlengde daarvan was het voor beleidsdirecties soms ook lastig aangehaakt te raken bij en invloed te hebben op de communicatie-aanpak van VWS.

De wederkerigheid van beleid en communicatie werd binnen VWS zonder meer onderkend. Enerzijds had communicatie de input van beleid nodig voor de inhoudelijke ingrediënten van de communicatieboodschap. Andersom gold dat vragen van de media regelmatig nieuwe beleidsvragen blootlegden. Zo waren details en uitvoeringsaspecten na publicatie soms nog niet volledig uitgewerkt door de hoge snelheid van de besluitvorming. Publieks- en persvragen legden soms bloot waar verdere aanscherping nodig was. Op deze manier waren communicatie en beleid in de aanpak afhankelijk van elkaar.

Er is veel energie gestoken om dit op een hoog niveau binnen het departement op één lijn te krijgen. Daaraan heeft het brondocument een belangrijke bijdrage geleverd. Echter, door de enorme druk van de media en de politiek (in de vorm van hoeveelheid vragen en behoefte aan informatie) bleek het steeds een uitdaging dit ook daadwerkelijk op elkaar afgestemd te krijgen. In de praktijk kwam het

daarom een enkele keer voor dat er licht zat tussen wat beleidsmatig was voorbereid en afgestemd en wat uiteindelijk werd gecommuniceerd.

Belasting van de eigen organisatie

Conclusie 10. Er was een zeer hoge werkbelasting door de enorme omvang van de crisis, de grote hoeveelheid overleggen, de informatievraag van de Tweede Kamer en de grote betrokkenheid vanuit politiek en media. Er zijn verschillende stappen gezet om deze werkbelasting naar beneden te brengen. Deze stappen sorteerden echter niet allemaal (meteen) het gewenste effect. De sleutelspelers in de crisisaanpak zijn bij hun inspanningen op dit vlak onvoldoende ontzorgd door de stafonderdelen van de organisatie.

Respondenten hebben over het algemeen een hoge mate van solidariteit ervaren om als departement gezamenlijk de crisis aan te pakken. Medewerkers uit het gehele departement waren zonder voorbehoud bereid om lange dagen te maken en taken op zich te nemen die uit de crisis voortvloeiden, ook als het raakvlak met de reguliere werkzaamheden beperkt was.

Desalniettemin heeft de coronacrisis maandenlang maximale inzet gevraagd van betrokkenen. Hoewel er vanuit het management, HRM en de SG wel degelijk is gelet op benodigde mentale ondersteuning van medewerkers, vinden sommige betrokkenen terugkijkend dat hier binnen de organisatie meer oog voor had moeten zijn. Een belangrijke reden dat dit soms onvoldoende is gebeurd, is dat lijnverantwoordelijken zelf ook intensief betrokken waren bij de crisisorganisatie en zelf ook op maximale capaciteit draaiden.

Wij constateren dat verschillende stappen zijn gezet om de werkbelasting structureel naar beneden te brengen. Zo hebben verschillende directies binnen en buiten het ministerie naar versterking gezocht. Ook is men op een zeker moment overgegaan tot het aanwijzen van duo-functionarissen. Deze laatste hebben voor werkdrukverlaging gezorgd, niet per sé in werktijd, maar wel omdat men zich op minder onderwerpen hoefde te focussen. Echter, niet elke invulling van de duo-functies werkte even goed. Soms is er ook bewust voor gekozen geen duo-functionaris aan te stellen. Wij vinden het opvallend dat de verantwoordelijkheid om personele versterking te regelen bij de sleutelspelers in de crisisaanpak zelf is neergelegd en constateren dat het hen daarbij niet altijd gemakkelijk is gemaakt: de departementale procedures en werkwijzen voor het werven van personeel zijn niet ingericht om mensen de volgende dag te laten beginnen. Hoewel het wel is gelukt om nieuwe medewerkers op zeer korte termijn te laten starten, heeft dit betrokkenen veel tijd en energie gekost.

Een interessante vraag is of er meer had kunnen worden gedaan om ook de hoeveelheid werk terug te brengen. Een mooi voorbeeld van een effectieve interventie die in dit kader tijdens de coronacrisis is gepleegd, is dat op een zeker moment de frequentie van de Kamerbrief is verlaagd. Dat gaf meteen lucht aan de organisatie. Het professionaliseren van het informatiemanagement (zie conclusie 6) zou daarnaast kunnen helpen om de vergaderdruk – die door veel respondenten genoemd is – iets terug te brengen.

Overdracht en afschaling

Conclusie 11. Er is al in een vroeg stadium nagedacht over een structuur om de corona-aanpak buiten de crisisstructuur te kunnen voortzetten. In de praktijk is voor de uitvoering van de crisisaanpak vooral een andere vorm gevonden: de programmadirectie COVID-19. Na een om verschillende redenen wat onwennige start is deze goed 'op stoom' gekomen.

Krachtig is dat het ministerie al in een vroeg stadium heeft nagedacht over de wijze waarop het de corona-aanpak zou voortzetten na afschaling van de crisisorganisatie.

Uiteindelijk heeft de daadwerkelijke afschaling en overdracht naar de programmadirectie COVID-19 toen nog enige tijd geduurd. In vergelijking met de crisisorganisatie is er na de formele afschaling bovendien een aantal dingen hetzelfde gebleven. Zo zijn er teams gebleven die de aanpak coördineren, al hebben die soms een andere naam gekregen (bijvoorbeeld het Beleidsteam Corona).

Respondenten geven aan dat ook de werkdruk onveranderd hoog bleef toen er was overgegaan naar de programmadirectie. Dit kwam mede door de start van de tweede golf, die eerder kwam dan verwacht. Het was de organisatievorm waarmee de aanpak werd gecoördineerd die veranderde, en niet zozeer de uitvoering van de crisisaanpak.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de start van de programmadirectie wat onwennig was. Voor een deel had dit te maken met factoren buiten de invloedssfeer van het ministerie (zoals het eerder dan verwacht beginnen van de tweede golf en het gegeven dat nieuwe mensen nu eenmaal enige tijd nodig hebben om goed ingewerkt te raken). Een factor die wellicht wel beïnvloedbaar was geweest, is de wijze van overdracht. Deze vond nu, bij gebrek aan eenduidige kaders, op verschillende manieren en met een verschillende intensiteit plaats. Daardoor was niet iedereen even goed op de hoogte, zowel inhoudelijk als qua netwerk. Dit zorgde ervoor dat sommige discussies opnieuw gevoerd werden.

Omdat de overdracht bovendien plaatsvond in de vakantieperiode en de vertrekkende medewerkers uit de crisisorganisatie op hun tandvlees liepen, heeft de een meer werk gemaakt van de overdracht dan de ander. Dit heeft ertoe geleid dat het aan het begin van de programmadirectie voor sommige medewerkers even zoeken was, terwijl de werkzaamheden door de tweede golf juist intensiverden.

Eindbeschouwing

Tijdens de coronacrisis is er een groot beroep gedaan op het ministerie van VWS. Medewerkers hebben een buitengewone inzet geleverd. Er is hard gewerkt en er is veel gevraagd van de medewerkers en van de crisisstructuur. De coronacrisis vroeg ook om groot aanpassingsvermogen en flexibiliteit. Dit vanwege de omvang, de aard, en de duur van de crisis, evenals de beperkte ervaring met vergelijkbare situaties. Hierdoor zijn er 'op een rijdende trein' nieuwe werkwijzen en instrumenten ontwikkeld en is een aangepaste, hybride structuur opgezet. Ook is na enkele maanden een omslag gemaakt van de crisisorganisatie naar een programmaorganisatie. Het is bewonderenswaardig dat het ministerie van VWS op deze manier heeft ingesprongen op wat een ongekende situatie van het departement vroeg. Daarmee heeft het invulling gegeven aan zijn verantwoordelijkheden in deze crisis. Dit aanpassingsvermogen was nodig om bepaalde zaken die niet vooraf waren voorzien op te kunnen vangen. Denk aan de toevoeging van het Afstemmingsoverleg vanwege grote politieke betrokkenheid. Tegelijkertijd zijn hierdoor bepaalde vooraf bedachte werkwijzen en structuren niet volledig ingezet en benut. Dit terwijl deze het departement juist meer houvast hadden kunnen geven in onzekere tijden. Met het oog op de toekomst is het daarom zaak om goede balans te vinden tussen hetgeen vooraf is bedacht, en dus houvast kan bieden, en hetgeen aanvullend nodig is om met een specifieke crisissituatie om te gaan. Daarnaast heeft deze crisis een aantal zaken blootgelegd die het ministerie voor toekomstige crises verder kan uitwerken, denk aan een nadere uitwerking van het informatiemanagement. Dit gaat VWS helpen om in de toekomst nog slagvaardiger en efficiënter met crisissituaties om te gaan.

4. Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van de conclusies uit het vorige hoofdstuk komen wij tot de volgende aanbevelingen ter versterking van de preparatie op én het optreden tijdens toekomstige crises. Aanbevelingen die ook bij de voortzetting van de corona-aanpak in de programmadirectie al waardevol kunnen zijn, hebben wij gemarkeerd met een rode asterisk (*).

Aanbevelingen ter versterking van de preparatie op toekomstige crises

Melding en alarmering

1. Wijs in alle (beleids)directies één of meer crisisbeleidsadviseurs (CBA's) aan. Doe dit ook voor directies die vóór corona als 'crisisarm' werden getypeerd. Leid, zoals nu ook gangbaar is, de nieuwe CBA's op in de beginselen van crisismanagement bij VWS.
2. Voeg de crisisarme directies ook toe aan de DCC verzendlijst voor consignatierapporten.

Opschaling van de crisisorganisatie

3. Houd voor toekomstige crises waarvan het zwaartepunt duidelijk in één directoraat-generaal ligt, vast aan de besluitvormingsstructuur die nu staat beschreven in het departementale handboek crisisbeheersing.
4. Ontwerp voor toekomstige crises die meerdere directoraten-generaal significant raken, een nieuwe besluitvormingsstructuur die duidelijk aangeeft hoe vanuit de verschillende directoraten-generaal wordt bijgedragen aan de crisisbesluitvorming. Geef aan welke teams tijdens een grote crisis bij elkaar (kunnen) komen, wat de rollen, taken en samenstelling per team zijn en hoe de teams zich tot elkaar verhouden. Wijs in elk team een 'tegendenker' aan, die de grote lijnen in de gaten houdt. Dit kan de adviseur crisisbeheersing zijn, of iemand uit de strategiedirectie van VWS (MEVA). Neem in de structuur één team op waarin de lijnen ambtelijk samenkomen vóórdat beslispunten aan de bewindspersonen worden voorgelegd.
5. Formaliseer de mogelijkheid om bij grote crises de politiek-bestuurlijke afstemming met de bewindspersonen te laten plaatsvinden in een Afstemmingsoverleg.
6. Neem in de werkwijze de mogelijkheid op om een 'scenarioteam' aan de besluitvormingsstructuur toe te voegen dat de overige teams voedt met systematische uitwerkingen van het mogelijke verdere crisisverloop op korte, middellange en lange termijn. Overweeg om hierin ook directies op te nemen die niet direct bij de crisis betrokken zijn, om zo het eigen blikveld te vergroten en optimaal van elkaars expertise gebruik te maken.
7. Stel, zoals nu ook gangbaar is, alle teams samen langs de lijnen van het crisisrollenhuis rijksoverheid*.

Advisering en besluitvorming

8. Train en oefen meer op crisismanagement in exceptionele situaties. Beoefen daarbij niet alleen de eerste fase van een crisis, maar ook de fase waarin grenzen aan capaciteit (in de sector, bij uitvoeringspartijen, in de eigen organisatie) het dominante vraagstuk zijn.
9. Leg in de standaard werkwijze voor crises vast dat vroegtijdig aan scenariodenken wordt gedaan. Leid, zoals nu ook gangbaar is, betrokkenen op om dit goed te kunnen doen.

Informatiemanagement

10. Verbeter de informatievoorziening ten behoeve van de departementale crisisbeheersing door:
 - a. voldoende informatiecoördinatoren op te leiden om ook bij een grote crisis met meerdere crisisteams aan elk team een informatiecoördinator te kunnen toevoegen;
 - b. deze informatiecoördinatoren de opdracht te geven om voor het team waaraan zij zijn toegewezen, een 'teambeeld' bij te houden*;
 - c. vast te leggen waaruit dit teambeeld tenminste dient te bestaan (inhoud), hoe het eruit ziet (vorm), op welke wijze het dient te worden aangeleverd (informatiemiddel) en wanneer/ hoe vaak (realtime of met een te bepalen frequentie)*;
 - d. te organiseren (bijvoorbeeld bij het DCC) dat vanuit de verschillende teambeelden een voor het gehele departement relevant 'situatiebeeld' wordt opgesteld*;
 - e. dit situatiebeeld liefst realtime voor het hele departement beschikbaar te maken (bijvoorbeeld op een gezamenlijke schijf in de VWS-infrastructuur of in het VWS-tabblad van het Informatieteam in LCMS)*.

Uitvoering

11. Besteed in de preparatie op (grote) crises nadrukkelijker aandacht aan de wijze waarop besluiten van de minister door partners uitgevoerd moeten worden. Onderzoek samen met de partijen die de uitvoering moeten verzorgen, de verschillende mogelijkheden om tot 'hardere' uitvoeringsarrangementen te komen.
12. Organiseer ook ketenoefeningen waarin het hele proces van besluitvorming tot en met uitvoering samen met partijen die de uitvoering moeten verzorgen, wordt beoefend en doorleefd.
13. Behoud en veralgemeeniseer de tijdens de coronacrisis ontwikkelde instrumenten die ook bij andere crisistypen relevant kunnen zijn (bijv. aanwijzing, lijst met cruciale beroepen).
14. Werk als onderdeel van de crisistoolbox een algemene werkwijze uit voor situaties waarin tekorten aan middelen ervoor zorgen dat VWS deze zelf centraal moet inkopen of de inkoop ervan door anderen moet coördineren.
15. Beleg de verantwoordelijkheid om tijdens een crisis de werkbelasting van medewerkers in de gaten te houden expliciet bij HRM.
16. Formaliseer het werken met duo's.

Crisiscommunicatie

17. Behoud het brondocument als best practice in de afstemming tussen beleid en communicatie.

Afschaling en overdracht

18. Maak beleid voor de wijze waarop medewerkers uit de crisisorganisatie hun werkzaamheden overdragen. Neem hierin als uitgangspunt op dat vertrekkende medewerkers niet alleen hun dossiers overdragen, maar hun opvolgers ook bijpraten (mondelijke overdracht blijkt effectiever dan (uitsluitend) schriftelijke overdracht). Leg vast dat nieuwe medewerkers bij voortzetting van de crisisaanpak (zoals nu in de programmadirectie) een nader te bepalen periode meelopen met hun voorgangers.

Aanbevelingen ter versterking van het optreden tijdens toekomstige crises

Melding en alarmering

19. Houd vast aan de procedure om ongewenste gebeurtenissen waar een dreiging vanuit gaat, ter beoordeling voor te leggen aan de CBA's van de verschillende directies.
20. Vraag de CBA's om vast in die fase (rudimentaire) scenario's uit te denken en daarbij ook altijd bij het worst case scenario stil te staan. Deel de opbrengsten van het scenariodenken met de andere CBA's en bespreek ze, in het geval tot opschaling besloten wordt, in het eerste OTCb.

Opschaling van de crisisorganisatie

21. Roep indien wordt opgeschaald altijd eerst het voorbereidend team (OTCb) bijeen en pas daarna het besluitvormend team (BTCb). Dit is in de planvorming opgenomen.
22. Nodig als DCC alle beleidsdirecties (via hun CBA's) uit om deel te nemen aan het eerste OTCb. Laat de afweging of zij aan die uitnodiging gehoor willen geven, aan de directies zelf.

Advisering en besluitvorming

23. Benut de expertise en ervaring van de organisatie, en meer specifiek de medewerkers met crisisexpertise, om ideeën uit te werken en voor te bereiden*.
24. Houd (juist) ook bij grote crises vast aan beproefde crisisbesluitvormingshulpmiddelen als de BOB-vergadersystematiek en het crisisrollenhuis*. Geef nieuwe leidinggevenden een introductie in de VWS-structuur en werkwijze bij crises.
25. Wees ook bij 'hogere teams' in de besluitvormingsstructuur alert op rolvastheid van het eigen crisisteam*.

Informatiemanagement

26. Wijs per team/organisatieonderdeel een informatiecoördinator aan. Laat deze bij voorkeur uit het DCC komen (zie ook aanbeveling 10).
27. Deel informatie niet alleen mondeling, maar zorg dat zij – ook buiten overleggen om – wordt vastgelegd in het teambeeld van het eigen team (zie ook aanbeveling 10)*.
28. Stel als DCC het situatiebeeld (samenvatting van teambeelden) ook op onconventionele manieren ter beschikking aan de organisatie (bijv. via schermen bij de koffieautomaat).

Uitvoering van de crisisaanpak

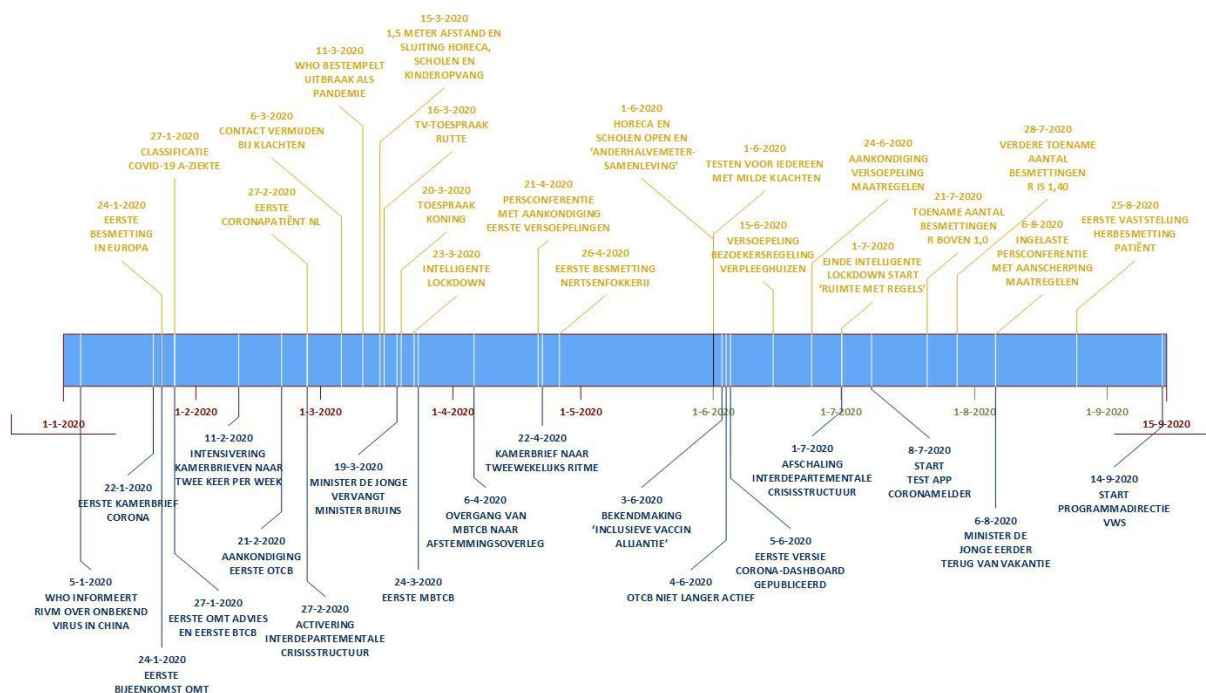
29. Maak werkbelasting en aflossing expliciet bespreekbaar in crisisoverleggen*.
30. Werk met roosters of duo-functies. Zorg daarbij voor een gelijkmatige spreiding van de expertise/ervaring*.
31. Los sleutelfunctionarissen niet allemaal op hetzelfde moment af, maar doe dit gefaseerd*.
32. Beleg het zorgdragen voor personele versterking bij andere functionarissen dan de personen die vol met de inhoud van de crisisaanpak bezig zijn (zoals bij HRM).

Bijlage 1. Reconstructie inzet VWS in eerste fase coronacrisis

Deze bijlage bevat een reconstructie van de eerste fase van de coronacrisis. Deze reconstructie is gebaseerd op de thematische feitenreconstructies die zijn opgesteld door de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) en de algemene tijdlijn van VWS. We geven hiermee op hoofdlijnen weer hoe de crisis is verlopen. Vanwege de lengte van de crisis wordt de reconstructie eerst op hoofdlijnen geschetst en daarna per thema nader uitgewerkt. De thema's corresponderen met de algemeen erkende hoofdprocessen van crisisbeheersing en vormen tevens de 'kapstok' voor de bevindingen in hoofdstuk 2.

Verloop op hoofdlijnen

In onderstaande tijdlijn (grotere versie in bijlage 1) is de eerste fase van de coronacrisis weergegeven. In het geel zijn algemene (inter)nationale gebeurtenissen weergegeven, in donkerblauw de belangrijkste momenten in de crisis voor VWS. We kijken in dit onderzoek naar de periode vanaf het moment dat de virusuitbraak in China bekend wordt, tot de overdracht van de crisisorganisatie van VWS en de start van de programmadirectie VWS.

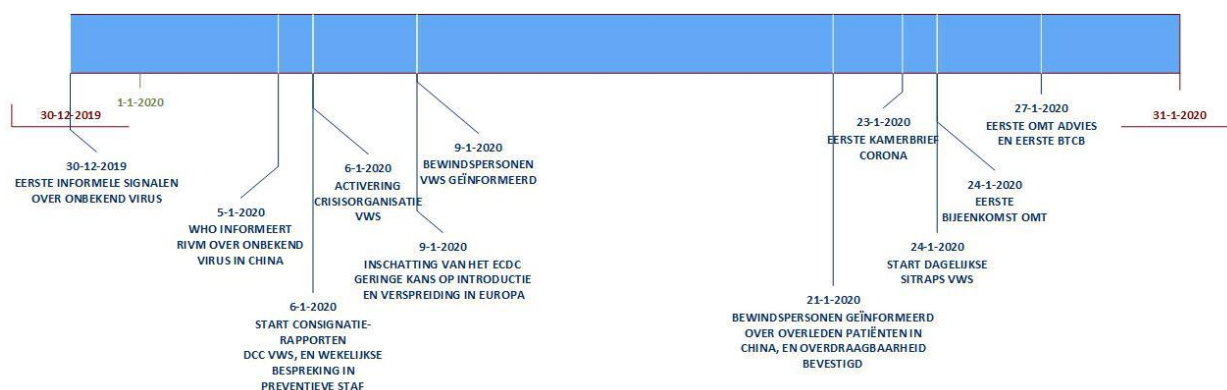


De uitbraak van het coronavirus SARS-CoV-2 begon in december 2019 in Wuhan, China. Op 5 januari 2020 informeerde de World Health Organization (WHO) het RIVM voor het eerst over het nieuwe virus. De eerste besmetting in Europa was op 24 januari, en de eerste coronapatiënt in Nederland werd op 27 februari positief getest op het virus. In reactie hierop werden vanaf dat moment maatregelen genomen om verdere verspreiding tegen te gaan. De WHO beschouwt op 11 maart de corona-uitbraak als een pandemie: een epidemie op mondiale schaal. Op 23 maart kondigt het kabinet een intelligente lockdown af. Vanaf 1 juni waren testen beschikbaar voor iedereen met klachten, en vanaf dat moment werd stap voor stap een aantal maatregelen teruggedraaid. Zo gingen scholen weer open, ging horeca weer open en werden bezoekersregelingen in verpleeghuizen versoepeld. Op 1 juli werd de intelligente lockdown beëindigd. Daarna volgde een verhoging van het aantal besmettingen en waren in augustus verscherpingen van de maatregelen nodig.

Het eerste OMT-advies wordt op 27 januari gegeven, en dan vindt ook het eerste BTCb plaats. De interdepartementale crisisstructuur start op 27 februari. De wisseling van bewindspersonen op 19 maart is vervolgens een belangrijk moment in de crisis: minister De Jonge vervangt minister Bruins.

De Tweede Kamer wordt veelvuldig geïnformeerd middels Kamerbrieven en er wordt een Afstemmingsoverleg ingericht vanaf 6 april, waarin de bewindspersonen en DG's afstemmen over de crisisaanpak. Verder wordt er in de periode van april tot en met augustus gewerkt aan de voorbereiding op vaccinatie, informatievoorziening middels een coronadashboard en de coronamelder-app wordt ontwikkeld. De overdracht van de crisisorganisatie naar de programmadirectie binnen VWS vindt plaats op 14 september.

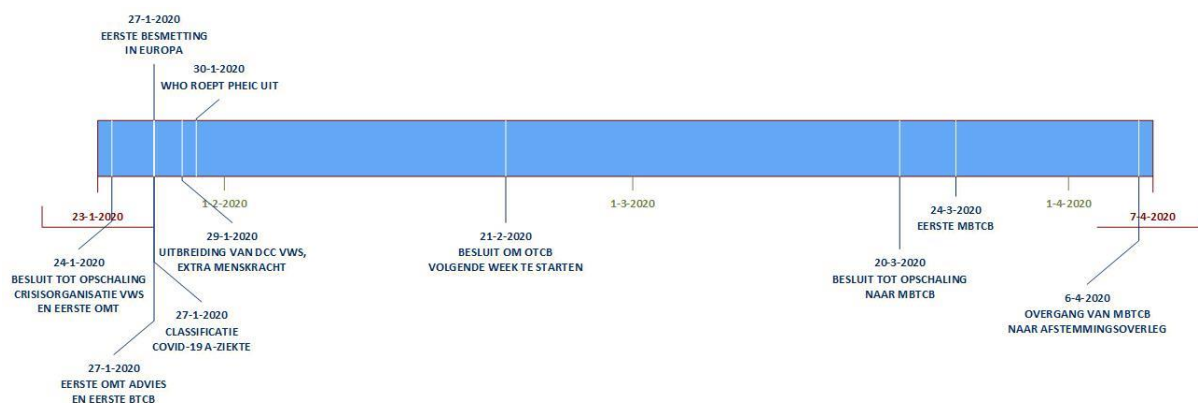
Melding en alarmering



- In december 2019 werd het COVID-19 virus voor het eerst ontdekt in China.
- Omdat Wuhan een lockdown afkondigt, moeten 17 Nederlanders in Wuhan gerepatriëerd worden. Dit gebeurt via Buitenlandse Zaken, en in afstemming met het DCC VWS.
- Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wordt op 5 januari 2020 door de World Health Organization (WHO) voor het eerst geïnformeerd dat er in Wuhan patiënten zijn met een longontsteking, waarvan de oorzaak onbekend is. Het RIVM houdt VWS vanaf dit moment op de hoogte van de ontwikkelingen.
- Op 6 januari informeert het DCC via consignatierapporten de politieke en ambtelijke top over wat er op dat moment bekend is over de situatie in Wuhan. Intern wordt dit consignatierapport naar de crisisgevoelige directies verstuurd. Het RIVM houdt VWS vanaf dat moment op de hoogte.
- Op 9 januari worden de bewindspersonen van VWS geïnformeerd dat het om een nieuw, afwijkend coronavirus blijkt te gaan en dat er internationaal actie wordt ondernomen tot het valideren van testen om diagnostiek mogelijk te maken, waarbij ook ErasmusMC is betrokken. In de initiële consignatierapporten (6 januari, 9 januari, 21 januari) DCC over het coronavirus werd geconcludeerd dat de kans op introductie van het virus in Nederland klein is en een geringe kans bestaat op verspreiding in Europa. Genoemd wordt dat er geen aanwijzingen voor mens-op-mens overdracht zijn.
- Op 9 januari laat het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) weten dat de kans op introductie en verspreiding van het nieuwe coronavirus in Europa klein is.
- Op 21 januari verandert het beeld. Bewindspersonen worden geïnformeerd dat er patiënten in China aan corona zijn overleden en dat er gevallen in andere Aziatische landen bevestigd zijn.

- Ook wordt hen gemeld dat in internationaal verband bevestigd is dat het virus wél van mens-op-mens-overdraagbaar is, maar dat er geen aanwijzingen zijn voor aanhoudende mens-op-mens overdracht.
- Op 23 januari informeert minister voor Medische Zorg en Sport (MZS) de Tweede Kamer voor de eerste keer per brief over het nieuwe coronavirus. Hij beschrijft welke voorbereidingen het RIVM treft in samenwerking met de GGD'en en het ErasmusMC. Ook meldt hij dat het Outbreak Management Team (OMT) van het RIVM bij elkaar zal komen op 24 januari.
- Vanaf 24 januari wordt gestart met de dagelijkse rapportages (sitrap) van de VWS-crisisorganisatie over het coronavirus aan bewindspersonen VWS, ambtelijke top en andere ambtelijk betrokkenen.
- Op 27 januari stuurt het OMT zijn eerste advies aan de directeur-generaal Volksgezondheid (DGV) van VWS.

Opschaling van de crisisorganisatie

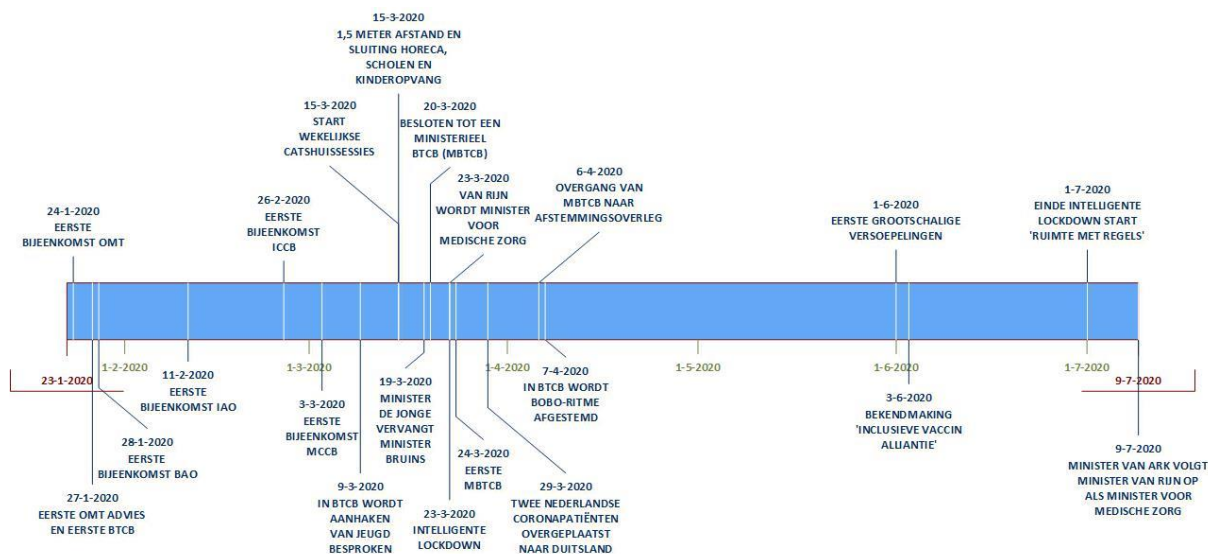


- Op vrijdag 24 januari wordt besloten de crisisorganisatie VWS 'just in case' op te schalen naar de crisisstructuur in verband met de onduidelijkheid over de cijfers uit China en de verspreiding van het virus.
- Op 27 januari vindt het eerste beleidsteam crisisbeheersing (BTCb) plaats. Hierin wordt het advies van het OMT besproken. Hiervoor worden DGV, PG, DCo, CZ, IZ, ZJCN en GMT uitgenodigd. Het OMT adviseert onder andere de classificatie van het virus tot 'A-ziekte', vanwege de bevoegdheden die daarbij horen voor de minister van Medische Zorg (vanuit de Wet Publieke Gezondheid). Deze classificatie vindt op 27 januari plaats in de Ministerraad. Ook adviseert het OMT over inventarisatie van persoonlijke beschermingsmiddelen.
- Op dezelfde dag, 27 januari, worden bewindspersonen geïnformeerd dat de eerste gevallen van COVID-19 in Europa zijn aangetroffen (drie personen in Frankrijk die recent in Wuhan waren)
- VWS breidt op woensdag 29 januari zijn crisiscoördinatie (DCC VWS) met extra menskracht uit.
- Vanaf 3 februari sluit het RIVM aan bij het BTCb.
- Op 20 februari is er een bijeenkomst over scenario's bij DGV. Hieraan nemen onder andere LZ en het RIVM deel.
- Vanaf het BTCb van 21 februari sluit LZ aan in het BTCb.
- In het BTCb op 21 februari wordt besloten dat vanaf de week erna ook een OTCb wordt ingepland. Dit om de bedachte crisisstructuur te volgen, CBA's meer te betrekken en van het BTCb meer een

besluitvormend overleg te maken (en minder een rondje langs de velden). Bij het BTCb zitten MT-leden en bij het OTCb beleidsadviseurs.

- Het OTCb komt op 25 februari bijeen. Daarna niet meer tot 24 maart. Het OTCb komt in die periode niet bijeen, omdat zowel het BTCb als het OTCb vooral beeldvormende overleggen blijken; daarmee is er weinig toegevoegde waarde van het OTCb.
- In het BTCb van 20 maart wordt besloten om op te schalen naar een ministerieel BTCb (MBTCb). Het eerste MBTCb vindt plaats op 24 maart. Vanaf 6 april wordt het MBTCb vervangen door het Afstemmingsoverleg.
- In de loop van maart starten DGCZ en DGLZ teams op (onder leiding van de DG's) om de aanpak voor hun eigen directoraten-generaal te coördineren. Zo werd het CCT-LZ op 13 maart opgericht, nadat op 9 maart de eerste melding over een besmetting in een verpleeghuis binnen was gekomen. Met de oprichting van het CCT-LZ start ook dagelijks overleg met partijen in veld (signalen ophalen, informatie teruggeven) en drie keer per week gestructureerd overleg met koepels van aanbieders en professionals in wijkverpleging, ouderenzorg en gehandicaptenzorg. Daarnaast is er apart overleg met partijen op Wmo-terrein en Jeugdterrein en met cliëntenorganisaties.

Advisering en besluitvorming



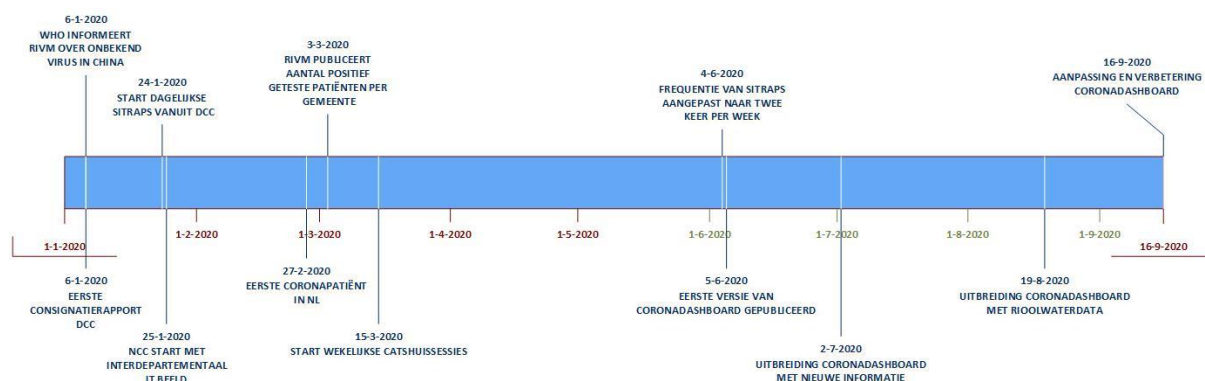
- 24 januari komt het OMT voor het eerst bijeen als adviserend orgaan ten aanzien van de coronasituatie. Het BAO komt vervolgens op 28 januari bijeen. In de maanden erna komen het OMT en het BAO verschillende keren bijeen, altijd eerst het OMT en vervolgens het BAO, en brengen ze advies uit.
- Op 27 januari vindt het eerste Beleidsteam Crisisbeheersing (BTCb) binnen VWS plaats, waar het OMT advies besproken wordt. In de hierna volgende maand komt het BTCb twee keer per week bijeen (27 januari, 3, 7, 11, 14, 18, 21 en 27 februari). Hierbij zijn DGV, PG, DCo, CZ, IZ, ZJCN, GMT en het RIVM. Vanaf 18 februari wordt LZ uitgenodigd; dat is vanaf 21 februari aanwezig. Er is dagelijks overleg met de minister en er wordt elke dag een dossier met Q&As gemaakt om de minister voor te bereiden. Op 25 februari komt het OTCb eenmalig bijeen.

- Op 11 februari komt het Interdepartementale Afstemmingsoverleg (IAO) voor het eerst bijeen. Op 26 februari is het eerste overleg van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Op 3 maart is de eerste bijeenkomst van de Ministeriele Commissie Crisisbeheersing (MCCb), onder andere over mogelijke scenario's. Ook vindt die dag een ICCb plaats.
- Op 9 maart wordt in het BTCb besproken dat Jeugd nog niet is aangehaakt bij de overleggen. Met name voor intramurale jeugdinstellingen kan dit handig zijn. PG/DCC zorgt ervoor dat zij voortaan aangehaakt worden.
- Op 13 maart vindt een BTCb plaats, waarin wordt gesproken over de nationale opschaling: vanaf nu is er dagelijks een IAO, en elke maandag en donderdag een ICCb en een MCCb.
- Op zondag 15 maart starten op initiatief van Rutte de wekelijkse Catshuissessies, waar wordt gefocust op langeretermijnzaken. Vanaf nu komt men elke zondag bijeen. Op zondag 15 maart wordt afgekondigd dat o.a. de horeca, sportscholen, scholen en kinderopvang moeten sluiten.
- Op 19 maart dient minister Bruins zijn ontslag in. Martin van Rijn volgt op 20 maart voor de duur van 3 maanden Bruins op als minister voor Medische Zorg en Sport. Hij krijgt het hele pakket van de vorige minister MZS exclusief de coronacrisis. Wel wordt hij verantwoordelijk voor de CZ-kant van de crisis; zo zal hij zich richten op het persoonlijke beschermingsmiddelen dossier. Hugo de Jonge wordt als minister van VWS coördinerend minister voor de corona-aanpak.
- In het BTCb van 20 maart wordt besloten om het BTCb volgende week op te schalen naar een ministerieel BTCb (MBTCb). In de bestuursraad die ook die dag plaatsvindt, geeft DG Volksgezondheid aan dat met het vertrek van minister Bruins en het aantreden van minister De Jonge er volgende week een nieuwe structuur in de crisisoverleggen komt.
- Op 23 maart wordt Van Rijn beëdigd tot minister voor Medische Zorg.
- Op 23 maart kondigt premier Rutte tijdens een persconferentie 'een intelligente lockdown' af.
- In het OTCb van 24 maart wordt besproken een overzicht te maken van de nieuwe crisisstructuur. Het OTCb en het MBTCb worden gekoppeld aan de interdepartementale crisisoverleggen. Ook de portefeuilleverdeling wordt meegenomen in het verkrijgen van een helder overzicht van de structuur. Belangrijk is om voor het MBTCb duidelijk te krijgen wie wat doet. Ook wil men graag DCO en BPZ zich voegen in deze structuur.
- Het eerste MBTCB met de drie bewindspersonen vindt plaats op 24 maart. De dagelijkse overlegagenda is vanaf dan als volgt: 9.00: OTCb, 10.00: IAO, 11.30: MBTCb. Hierna volgt overleg met de MP. Op maandagen en donderdagen is er daarnaast ook een ICCb en een MCCb. Tijdens dit eerste MBTCb vraagt Minister De Jonge aan iedereen om na te denken over een rustige structuur intern. Op dagen met MCCb's moet er ook een vaste structuur komen.
- Op 25 maart wordt in het MBTCb gesproken over de portefeuilleverdeling tussen de bewindspersonen. Op 3 april wordt hier in de bestuursraad wederom over gesproken. Omdat de portefeuilleverdeling tussen de bewindspersonen nog niet helder genoeg is, neemt dBPZ het voortouw om deze verdeling op te schrijven.
- Op zondag 29 maart werden de eerste twee Nederlandse coronapatiënten naar Duitsland overgeplaatst vanuit het Isala Ziekenhuis in Zwolle, nadat minister Van Rijn twee dagen eerder aangeeft dat hierover wordt gesproken.
- De bedachte overlegstructuur wordt aangepast vanaf 6 april. Het MBTCb wordt vervangen door het Afstemmingsoverleg dat dagelijks plaatsvindt. Dit is een kleiner gezelschap van bewindspersonen en bestuursraadleden. Hier zullen bewindspersonen elkaar kunnen bijpraten,

zodat beleidsmedewerkers niet meerdere bewindspersonen op de hoogte hoeven te houden over lopende zaken.

- Daarnaast wordt in het BTCb van 7 april besproken dat op maandag en donderdag een BTCb plaatsvindt, en op dinsdag en vrijdag een OTCb (het BOBO-ritme).
- Vanaf eind april vindt het MCCb wekelijks plaats. Op 6 mei wordt in het OTCb besproken dat de frequentie van het ICCb en MCCb is teruggeschoefd.
- Op 15 mei wordt tijdens de bestuursraad besproken dat het BAO de afgelopen weken is uitgebreid. Echter, deze toegevoegde partijen (vb. de zorginstellingen) zijn ook al op andere manieren aangesloten. De DG Volksgezondheid zal een voorstel sturen naar de leden om het BAO terug te brengen naar de oorspronkelijke bezetting (GGD-en, Veiligheidsregio's, IGJ, VNG).
- Per 1 juni gaan de eerste grootschalige versoepelingen van de coronamaatregelen in.
- Op 3 juni maakt De Jonge bekend dat Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland de krachten bundelen in de onderhandelingen met ontwikkelaars van potentiële coronavaccins: de 'Inclusieve Vaccin Alliantie'.
- 1 juli markeert het einde van de intelligente lockdown en de start van 'ruimte met regels'.
- Op 9 juli 2020 volgt Tamara van Ark Martin van Rijn op als minister voor Medische Zorg.

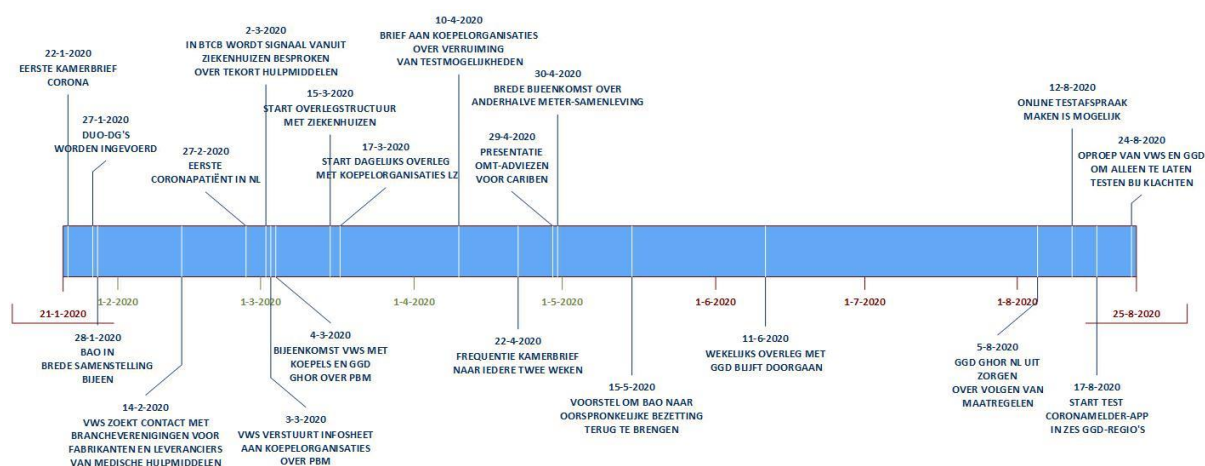
Informatiemanagement



- Het RIVM deelt begin januari 2020 de eerste informatie over het virus met VWS. Het DCC VWS is vanaf 6 januari actief en informeert via consignatierapporten de politieke en ambtelijke top over de informatie die op dat moment bekend is. De consignatierapporten worden verstuurd naar de crisisgevoelige directies.
- In de initiële consignatierapporten (6 januari, 9 januari, 21 januari, 23 januari) van het DCC VWS wordt geconcludeerd dat de kans op introductie van het virus in Nederland klein is en een geringe kans bestaat op verspreiding in Europa.
- Vanaf 24 januari wordt gestart met de dagelijkse rapportages (sitraps) vanuit het DCC VWS. Informatie wordt door het DCC verzameld bij de directies en gebundeld in sitraps die dagelijks werden verstuurd aan het einde van de middag.
- Vanuit het NCC is op 25 januari een interdepartementaal IT beeld opgezet. In de daarop volgende week werden met het LOCC, NCC, RIVM en lenW scenario's gemaakt.
- Op 27 februari staat in de sitrap van DCC VWS dat er een eerste corona patiënt in Nederland is. De GGD brengt contacten van deze patiënten in kaart door middel van contactonderzoek.
- Op 28 februari staat in de sitrap van DCC VWS dat bij een tweede patiënt in Nederland het nieuwe coronavirus is gevonden.

- Op 3 maart begint het RIVM met publicatie van kaart van Nederland met daarop per gemeente het aantal positief geteste patiënten.
- Op zondag 15 maart starten op initiatief van Rutte de wekelijkse Catshuissessies, waar wordt gefocust op langeretermijnzaken. Vanaf nu komt men elke zondag bijeen.
- Vanaf 4 juni wordt de frequentie van de sitraps aangepast naar twee keer per week, op maandag en donderdag.
- De eerste versie van het coronadashboard wordt op 5 juni gepubliceerd. Het dashboard brengt verschillende gegevens over het coronavirus samen, zoals het aantal IC-opnames, positieve testuitslagen en een schatting van het aantal besmettelijke mensen.
- Het coronadashboard is vanaf 2 juli uitgebreid met nieuwe informatie: een wekelijkse update van het aantal geschatte mensen dat besmettelijk is, resultaten van rioolwatermetingen en signalen van huisartsen over mogelijke besmettingen.
- Vanaf 19 augustus wordt het coronadashboard uitgebreid met rioolwaterdata.
- Op 16 september wordt aanpassing en verbetering doorgevoerd in het overzicht van cijfers en statistieken in het coronadashboard.

Uitvoering



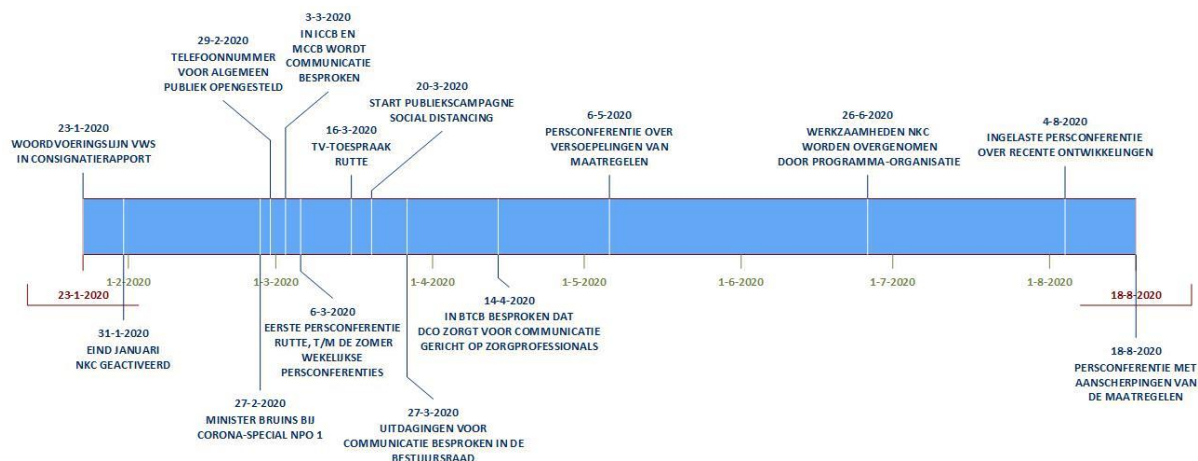
- Op 22 januari wordt de eerste Kamerbrief verzonden over het coronavirus. Hierin wordt beschreven welke voorbereidingen het RIVM treft in samenwerking met de GGD'en en het ErasmusMC. Ook meldt hij dat het Outbreak Management Team (OMT) van het RIVM bij elkaar komt.
- Op 27 januari wordt in het BTCb gesproken over het invoeren van 'dubbelen' van de functie van DG, zodat iedere DG een duo-DG krijgt.
- Op 28 januari vindt een Bestuurlijke Afstemmingsoverleg (BAO) plaats. Hierin wordt besloten om beschikbaarheid van PBM's te inventariseren bij diverse beroepsgroepen. Het BAO komt bijeen in een brede samenstelling met GGD, veiligheidsregio's, het RIVM, IGJ en alle zorgpartijen.
- Op 14 februari zoekt VWS contact met brancheverenigingen voor fabrikanten en leveranciers van medische hulpmiddelen. VWS houdt via het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) en koepelorganisaties van ziekenhuizen, huisartsen, huisartsenposten en regionale ambulancevoorzieningen in de gaten of er tekorten ontstaan.
- Op 27 februari wordt de eerste coronapatiënt in Nederland gemeld. De GGD brengt de contacten van deze patiënt in kaart door middel van contactonderzoek. Op dezelfde dag is een bijeenkomst OMT, met onder andere adviezen over casusdefinitie, diagnostiek, communicatie en capaciteit van de gezondheidszorg. OMT stelt een werkgroep in over het gebruik van PBM. Aan de orde komen

ook mogelijke scenario's en voorbereidingen op eventueel grote aantallen patiënten in de Nederlandse eerste- en tweedelijnszorg. Advies luidt dat DPG de inventarisatie van de behoefte aan PBM in de ROAZ-regio coördineren en richtlijnen en een plan maken voor de distributie van een eventuele centrale voorraad. Het advies van het OMT gaat op 28 februari naar DGV.

- Op 2 maart wordt in het BTCb besproken dat er signalen zijn vanuit ziekenhuizen dat er een tekort aan hulpmiddelen is.
- VWS stuurt op 3 maart een infosheet aan koepelorganisaties (cure en langdurige zorg) over beschikbaarheid van PBM, met ook advies om regionaal af te stemmen en eventueel gebruik te maken van elkaars voorraden.
- Op 4 maart is een bijeenkomst op VWS met koepels en GGD GHOR over PBM.
- Op 9 maart komt bij VWS de eerste melding binnen over een besmetting in een verpleeghuis.
- Op 13 maart wordt het coronacrisisteam van DGLZ opgericht (CCT-LZ).
- VWS start op 15 maart een overlegstructuur om de onderlinge communicatie en informatie betreffende de coronacrisis te optimaliseren, na overleg met Federatie Medisch Specialisten (FMS), Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ).
- Op 16 maart staat in het situatierapport van VWS dat naar aanleiding van de signalen over tekorten aan desinfectantia in de zorgsector VWS in contact is getreden met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. VWS heeft een vrijstelling aangevraagd voor het gebruik door professionals van producten bedoeld voor de menselijke hygiëne zonder virusclaim.
- Vanaf 17 maart heeft het CCT-LZ structureel vrijwel dagelijks overleg met de koepelorganisaties over actuele thema's waaronder PBMs.
- Op 19 maart wordt een set aan uitgangspunten voor gebruik van PBMs buiten ziekenhuizen naar buien gebracht via de website van het RIVM.
- Op 20 maart vindt een BTCb plaats. Op die dag vindt de lancering plaats van de nieuwe app door GGD GHOR die de vraag / aanbod PBMs gaat inventariseren. Ook wordt op 20 maart de bezoekenregeling verpleeghuizen van kracht.
- Op 31 maart wordt een brief namens minister VWS verstuurd aan de directeurs Publieke Gezondheid van de GGD-regio's en de zorgkoepels over de regionale aanpak voor zorg aan kwetsbare patiënten in verband met COVID-19. Dat omdat de toenemende druk op de ziekenhuiszorg en het waarborgen van een veilige en efficiënte zorgverlening aan kwetsbare patiënten vraagt om een regionale, domein overstijgende aanpak.
- Minister VWS stuurt op 10 april een brief naar koepelorganisaties van zorgaanbieders en professionals in de langdurige zorg over de verruiming van de testmogelijkheden voor zorgmedewerkers. Alle medewerkers met coronagerelateerde klachten kunnen worden getest. Dit was vanaf 6 april mogelijk.
- Op 22 april wordt afgestemd dat de frequentie van de Kamerbrief iedere twee weken wordt.
- Op 29 april is er een presentatie van OMT-adviezen Cariben in videoconferentie met bewindslieden volksgezondheid van het Koninkrijk, met deelname staatssecretaris VWS.
- Op 30 april is er een bijeenkomst met ministeries, veiligheidsregio's, Openbaar Ministerie, politie, GGD-GHOR en G4, onder andere over de verdere invulling van de anderhalve meter-samenleving.
- Op 15 mei stelt de DGV voor aan de leden van het BAO om de samenstelling van het BAO terug te brengen naar de oorspronkelijke bezetting (GGD, veiligheidsregio's, IGJ, VNG).
- Op 11 juni wordt in een afstemmingsoverleg afgestemd dat wekelijks overleggen met directeurs Publieke Gezondheid/GGD blijven doorgaan.
- Op 5 augustus geeft GGD GHOR Nederland aan zich zorgen te maken over mensen die zich niet goed aan de maatregelen houden.

- Vanaf 12 augustus is het voor mensen met (milde) klachten mogelijk om ook online een testafspraak te maken, dit in aanvulling op het landelijke telefoonnummer.
- Op 17 augustus start de test van de CoronaMelder-app in zes GGD-regio's.
- Vanwege de grote druk op de beschikbare testcapaciteit roepen VWS en GGD'en op 24 augustus mensen op zich alleen te laten testen bij klachten.

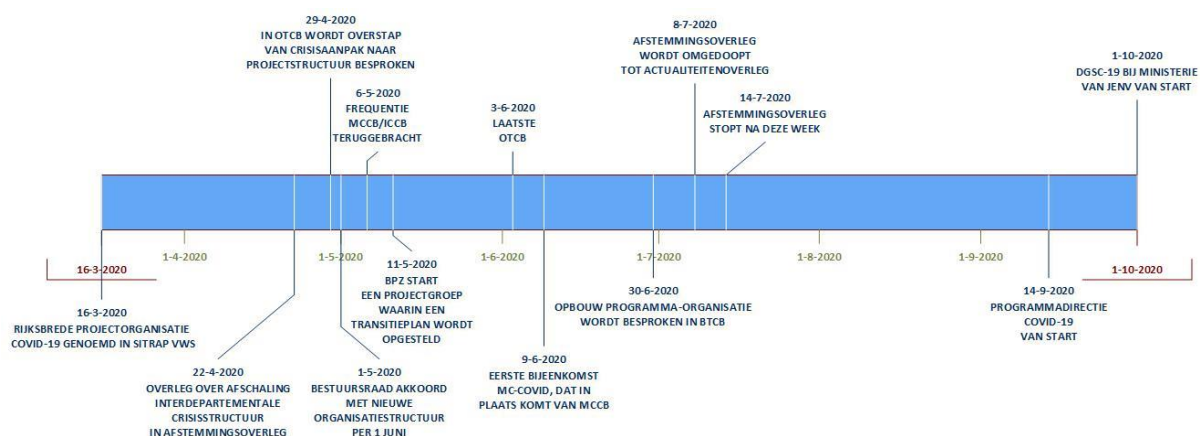
Crisiscommunicatie



- In januari start het RIVM met publieks- en persvoorlichting op zijn website over het virus.
- Op 23 januari staat in het consignatierapport vanuit het DCC een woordvoeringslijn voor VWS.
- Eind januari wordt het NKC geactiveerd om zich voor te bereiden op de repatriëring van vijftien Nederlanders en twee Chinese partners die op 2 februari 2020 uit Wuhan naar Eindhoven werden overgebracht.
- Minister Bruins is op 27 februari live aanwezig bij de corona-special op NPO1. Hij meldt tijdens de uitzending dat er een eerste Nederlandse coronapatiënt is, die ligt in een Tilburgs ziekenhuis.
- Op 29 februari wordt voor het algemeen publiek het telefoonnummer 0800-1351 opengesteld voor informatie over corona.
- Op 3 maart wordt in de eerste ICCb en MCCb gesproken over de communicatie, bijvoorbeeld over het niet meer bespreken van individuele gevallen. Communicatie staat in het vervolg in elke ICCb en MCCb op de agenda.
- Op 6 maart 2020 geeft Rutte de eerste persconferentie over de ontwikkelingen rond het coronavirus na afloop van de ministerraad: de eerste Nederlandse coronadode is gevallen. Dit zal hij blijven doen gedurende de crisis. Op 12 maart 2020 kondigt hij nationale maatregelen aan om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Ook Jaap van Dissel en Bruno Bruins zijn hierbij aanwezig. Persconferenties in de maanden die volgen (tot en met september) waarbij bewindspersonen van VWS aanwezig zijn, zijn als volgt: 15, 19, 23 en 31 maart, 2, 7, 15, 29 april, 6, 13, 19, 27 mei, 3, 19 en 24 juni, 6 en 18 augustus, 1, 18 en 28 september. Op 23 maart spreekt Rutte voor het eerst van een intelligente lockdown.
- Op 16 maart vindt de landelijke TV-toespraak door Premier Rutte plaats. Daarna ontstaat verwarring over groepsimmunititeit.
- Op 20 maart wordt gestart met een publiekscampagne, onder andere over social distancing. De campagne is door het NKC in samenwerking met DCo VWS ontwikkeld. Hiervoor is ook samengewerkt met gedragspsychologen.

- In het OTCb van 24 maart wordt gesproken over de nieuwe crisisstructuur, waarbij wordt uitgesproken dat men graag DCO en BPZ wil betrekken. Het MBTCb/Afstemmingsoverleg komt vanaf nu dagelijks bijeen.
- Op 27 maart wordt in de bestuursraad besproken dat de veelheid aan maatregelen en de subtiliteit hiervan communicatief een uitdaging is. OMT adviezen moeten zo concreet mogelijk vertaald worden naar gedragshandelingen.
- In maart wordt begonnen met het zogenaamde brondocument, dat gebruikt wordt om beleid en communicatie in de crisisaanpak op elkaar af te stemmen.
- Op 14 april wordt in het BTCb besproken dat DCO zorgt voor communicatie gericht op zorgprofessionals, zonder verwarring te scheppen met de reeds aanwezige publiekscommunicatie.
- Op 6 mei vindt de persconferentie MP en minister VWS plaats waarin de versoepeling van de maatregelen per 11 mei worden aangekondigd, waaronder de nieuwe bezoeksregeling voor verpleeghuizen, waarbij sprake was van een geleidelijke opening te beginnen met 26 locaties waar één vaste bezoeker per bewoner kon komen onder bepaalde voorwaarden. Per 15 juni konden verpleeghuizen weer open voor bezoek mits er geen besmettingen waren. Tijdens de persconferentie wordt een overzicht gegeven voor de geplande versoepelingen voor de komende maanden.
- Op 26 juni zijn de werkzaamheden van het NKC overgenomen door een nieuwe programmaorganisatie.
- Op 4 augustus maakt de Rijksvoorlichtingsdienst bekend dat MP en minister VWS op 6 augustus een ingelaste persconferentie houden over recente ontwikkelingen. Ze komen hiervoor eerder terug van vakantie
- Op 18 augustus worden tijdens een persconferentie met MP en minister VWS aanscherpingen van de maatregelen aangekondigd gelet op het oploeiende virus.

Afschaling en overdracht



- Op 16 maart staat in de sitrap van VWS dat er Rijksbreed een projectorganisatie COVID-19 wordt ingericht. Besluitvorming hierover loopt via het MCCb en ICCb en wordt voorbereid in het IAO. Coördinatie ligt bij JenV.
- In het Afstemmingsoverleg van 22 april wordt aangegeven dat DGV gaat praten met NCTV en AZ over het afschalen van de interdepartementale crisisstructuur en de overgang naar bijvoorbeeld een ministeriële commissie. Volgende week moet er iets concreets voorliggen. VWS moet intern nadenken hoe het de eigen organisatie dan gaat organiseren.

- Op 29 april wordt in het OTCb besproken dat onder leiding van Dick Schoof er uiterlijk 1 juni een projectorganisatie zal starten voor de overstap van crisisaanpak naar projectstructuur. Hoe dit er exact uit komt te zien is nog onbekend. Er ligt op dit moment nog geen besluitvormingsstuk.
- Op 1 mei wordt in de bestuursraad besproken dat de NCTV aangeeft in juni af te schalen, waarbij uitgangspunt is dat alles teruggaat naar de gewone organisatiestructuur om crisiscapaciteit vrij te spelen. De bestuursraad gaat akkoord met een intern projectvoorstel ('van sprint naar programmafase') gericht op een nieuwe organisatiestructuur per 1 juni. Benoemde aandachtspunten zijn o.a. wel/niet gefaseerd afschalen, blijven doorbreken van verkoking, vitaliteit van medewerkers en voorbereiding van evaluaties.
- Op 6 mei wordt in het OTCb besproken dat de frequentie van het MCCb/ICCb is teruggeschroefd, en dat gefaseerd pakketjes worden overgeheveld van de crisisorganisatie naar de structurele organisatie. Morgen wordt interdepartementaal gesproken over de fasering. Dit is 1 mei intern besproken.
- Op 11 mei wordt in een OTCb besproken dat BPZ als trekker van het interne overgangproject een projectgroep is gestart waarin een transitieplan wordt opgesteld.
- Op 28 mei wordt in een BTCb besproken dat NCTV contact opneemt over het afschalen van de crisisorganisatie voor het Catshuis zaterdag. Volgende week zou het laatste MCCb zijn; dit wordt verlengd tot 24 juni. Langzaam wordt de omslag richting MCC-19 gemaakt. Waarschijnlijk gaat VWS mee met dit ritme.
- Op 3 juni vindt het laatste OTCb plaats. Vanaf nu kan het nog plaatsvinden op afroep. De informatievoorziening loopt via het BTCb op dinsdag en donderdag.
- Op 4 juni wordt in het BTCb afgesproken het BTCb op dinsdag ingepland te laten staan (zodat directies raakvlakken kunnen bespreken). Op donderdag staat het met potlood in de agenda's.
- Op 9 juni is de eerste bijeenkomst van MC-COVID, dat in de plaats komt van de MCCb.
- Op 30 juni vindt een BTCb plaats waarin wordt gesproken over het programma covid en samenleving dat in opbouw is bij JenV en waaronder veel werkgroepen komen te hangen.
- Op 8 juli wordt in het Afstemmingsoverleg besproken dat dit na de vakantie wordt omgedoopt tot actualiteiten overleg dat op dinsdag en donderdag zal plaatsvinden.
- Op 14 juli wordt in een BTCb besproken dat het Afstemmingsoverleg na deze week stopt. DGV heeft wekelijks op dinsdagmiddag contact met minister VWS. Na de zomer komt er een Bewindliedenstaf voor in de plaats waar ook andere onderwerpen dan COVID-19 worden besproken. Het BTCb op dinsdagochtend gaat door.
- Vanaf 14 september gaat op VWS de programmadirectie COVID-19 van start.
- Op 1 oktober gaat bij het ministerie van JenV het programmadirectoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19) van start.

Bijlage 2. Overzicht geïnterviewde personen

Politiek adviseur minister van VWS	Clustercoördinator, LZ
Secretaris-Generaal	Coördinerend beleidsmedewerker, LZ
Directeur-generaal Volksgezondheid	Directeur Publieke Gezondheid, PG
Duo directeur-generaal Volksgezondheid	Duo directeur Publieke Gezondheid, PG (tevens programmadirecteur COVID-19)
Adviseur directeur-generaal Volksgezondheid	Afdelingshoofd crisisbeheersing en infectieziekten, PG
Coördinator crisisbeheersing, DCC	Duo afdelingshoofd crisisbeheersing en infectieziekten, PG
Crisiscoördinatoren DCC (regulier en toegevoegd)	Coördinerend beleidsmedewerker, PG
Directeur-Generaal Curatieve Zorg (per juni 2020)	Senior beleidsmedewerker, PG
Plv. directeur Curatieve Zorg, CZ	Crisisbeleidsadviseur, VGP
Afdelingshoofd kwaliteitsbeleid, CZ	Programmadiirecteur, ZJCN
Communicatieadviseur, DC	Senior adviseur mondiaal gezondheidsbeleid, ZJCN
Directeur communicatie, DC	Teamcoördinator, ZJCN
Hoofd woordvoering, speeches en externe presentaties, DC	Hoofdinspecteur, IGJ
Plaatsvervangend directeur, GMT	Directeur-generaal RIVM
Crisisbeleidsadviseur, GMT	Directeur Centrum Infectieziektebestrijding RIVM
Senior Adviseur, IZ	Crisismanager (in eerste periode gedetacheerd bij VWS), IenW
MT-lid, Jeugd	Hoofd Nationaal CrisisCentrum, NCC
Directeur-generaal Langdurige Zorg, LZ	Crisismanager, NCC

Bijlage 3. Lijst van afkortingen

AO	Afstemmingsoverleg
BAO	Bestuurlijk Afstemmingsoverleg
BTC	Beleidsteam Corona
BTCb	Beleidsteam Crisisbeheersing
BOB	Beeld, Oordeel, Besluit (crisisvergadersystematiek)
CBA	Crisisbeleidsadviseur
CZ	Directie Curatieve Zorg
DCC	Departementaal Crisiscentrum
DC	Directie Communicatie
DGV	Directeur-Generaal Volksgezondheid
DG	Directeur-Generaal
DMO	Directie Maatschappelijke Ondersteuning
DPG	Directeur Publieke Gezondheid
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GMT	Directie Geneesmiddelen en Medische Technologie
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
HRM	Human Resource Management
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
IC	Intensive Care
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IZ	Directie Internationale Zaken
LZ	Directie Langdurige Zorg
MBTCb	Ministerieel Beleidsteam Crisisbeheersing
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MZS	Minister voor Medische Zorg en Sport
NCC	Nationaal Crisiscentrum (onderdeel van NCTV)
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
OMT	Outbreak Management Team
OTCb	Operationeel Team Crisisbeheersing
PBM	Persoonlijke beschermingsmiddelen
PG	Directie Publieke Gezondheid

RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SARS-CoV-2	Coronavirus dat COVID-19 veroorzaakt
SG	Secretaris-Generaal
Sitrap	Situatierapport
VGP	Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie
WHO	World Health Organization
ZJCN	Programmadirectie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)