



# Evaluatie van het Netcentrisch Werken tijdens de eerste maanden van de coronacrisis

Rapportage

64521 – Public

3 mei 2021

**Berenschot**

**Berenschot**

# Evaluatie van het Netcentrisch Werken tijdens de eerste maanden van de coronacrisis

Marlous Verheul  
Vincent van der Vlies  
Luuk Stadhouders  
Mariska Peeters  
Judith Vlagsma  
Douwe Hylkema  
Emma van Engelshoven

3 mei 2021

## Inhoudsopgave

Samenvatting	4
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding en doel	6
1.2 Scope van de evaluatie	6
1.3 Evaluatiekader	7
1.4 Aanpak	7
1.5 Beperkingen in het onderzoek.	8
1.6 Leeswijzer	9
<b>2. Algemene observaties</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 Kenmerken COVID-19-crisis	10
<b>3. Bevindingen</b>	<b>13</b>
3.1 Actualiteit van het beeld	13
3.2 Positie en rol informatiefunctionarissen	15
3.3 Samenwerkingsafspraken	18
3.4 Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen	20
3.5 Inhoud van het beeld	22
<b>4. Conclusies</b>	<b>25</b>
4.1 Actualiteit van het beeld	25
4.2 Positie en rol informatiefunctionarissen	25
4.3 Samenwerkingsafspraken	25
4.4 Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen	26
4.5 Inhoud van het beeld	26
4.6 Samenhang tussen de conclusies	27
<b>5. Aanbevelingen</b>	<b>28</b>
5.1 Slotoverweging	29
Bijlage 1. Evaluatiekader	0
Bijlage 2. Geïnterviewden en deelnemers aan sessies	3
Bijlage 3. Gebruikte afkortingen	5
Bijlage 4. Overzicht geraadpleegde bronnen	6

## Samenvatting

Het IFV heeft bureau Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar de ervaringen met netcentrisch werken tijdens de eerste maanden van de coronacrisis. De centrale vraag in het onderzoek was:

*Hoe kan netcentrisch werken ondersteund door LCMS nog beter worden, gegeven de brede ervaringen die tijdens de coronaresponse tot nog toe zijn opgedaan?*

De Coronacrisis was en is een bijzondere crisis en brengt een aantal bijzondere omstandigheden met zich mee, zeker met het oog op het informatiemanagement in crisisorganisaties. Om de bevindingen en conclusies in het onderzoek op de juiste manier te plaatsen, is in acht neming van die bijzondere omstandigheden, zoals de duur, het grote aantal betrokken organisaties en de aanpassingen die gedurende de looptijd van de crisis zijn gedaan aan de crisisstructuur van groot belang.

Ook de beperkingen van het onderzoek zijn relevant voor de interpretatie van bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Deze beperkingen betreffen de scope van het onderzoek, de omvang van het aantal betrokken spelers, de anonimiteit van de gehouden enquête.

Daarnaast brengen de karakteristieken van deze crisis ook een kanttekening bij het strikt hanteren van het evaluatiekader met zich mee: een afwijking van het beoogde doel of de beoogde werkwijze is in deze bijzondere context niet altijd negatief. Op sommige punten kan het een teken van pragmatisme en flexibiliteit zijn.

Het onderzoek, bestaande uit deskresearch, een enquête, interviews en reflectiesessies, leidde tot 25 bevindingen die in dit rapport uitgewerkt zijn.

Deze bevindingen leidden op hun beurt tot dertien conclusies:

1. Aan de principes van *realtime* informatie delen en *publish before process* is niet door alle betrokkenen voldaan. Hierdoor was er niet continu een actueel beeld beschikbaar.
2. In deze crisis bleek het voor sommige organisaties problematisch dat de informatiemanagers hun rol in de crisisorganisatie moesten combineren met hun reguliere werkzaamheden. Vanwege de aard en omvang van deze crisis waren warme en koude taken moeilijk te combineren, waar dit in flitscrises vaak geen probleem is.
3. Het uitwisselen van informatiefunctionarissen tussen verschillende organisaties om tekorten op te vangen waar dat nodig was, heeft een positief effect gehad op het informatiemanagement en netcentrisch samenwerken.
4. Het informele netwerk heeft geholpen bij het verkrijgen van een goede informatiepositie.
5. De informatiepositie van de informatiefunctionarissen in het totale informatiemanagementnetwerk bezien was niet optimaal.
6. Een belangrijk deel van de betrokken partijen op Rijksniveau deelde haar informatie niet op netcentrische wijze met de veiligheidsregio's.
7. Het principe van wederkerige informatiedeling is in de eerste maanden van de crisisbeheersing tussen het Rijk en de veiligheidsregio's niet gerealiseerd. Dit is in de loop van de tijd verbeterd doordat het LOT-C meer informatie structureel ging delen met de veiligheidsregio's.
8. Het principe van wederkerige informatiedeling tussen de veiligheidsregio's en andere partners werd over het algemeen goed gevolgd.
9. Tussen een aantal betrokken organisaties ontbrak voldoende vertrouwen om volgens alle principes netcentrisch samen te werken. Dit leidde ertoe dat die betrokkenen in de loop van de eerste golf minder transparant de informatie deelden.

10. De aansluiting binnen de witte kolom op de netcentrische werkwijze is onvoldoende. Dit is onder andere een resultaat van de organisatiestructuur van de witte kolom, de intensievere betrokkenheid in deze crisis dan gebruikelijk bij een incident en de positie van de GHOR in deze structuur.
11. Netcentrisch werken is niet optimaal benut ten behoeve van de andere crisisbeheersingsprocessen.
12. De aard en de duur van deze crisis maakte dat er geen eenduidig netcentrisch beeld beschikbaar was.
13. De functionaliteit van LCMS voldeed in de eerste maanden niet aan (alle) behoeften van de betrokkenen om informatie op een andere manier te delen dan middels tekst- en plotfunctionaliteit. Dit leidde er onder meer toe dat ook andere informatiekkanalen werden gebruikt om informatie te delen, waardoor de netcentrische effectiviteit van LCMS verslechterde.

Ten slotte beschrijft het rapport negen aanbevelingen om de kritische conclusies te mitigeren:

1. Bepaal de wensen en verwachtingen ten aanzien van de competenties en vaardigheden van informatiefunctionarissen en zet op de ontwikkeling hiervan in. Ga met alle aangesloten en toekomstige partners in gesprek over het competentieprofiel van de informatiefunctionaris, met als doel: aanpassen/uitbreiden waar nodig maar ook het managen van de verwachtingen ten aanzien van informatiemanagement.
2. Versterk het OTO-programma informatiemanagement voor de informatiefunctionarissen. Het OTO-programma mag nóg meer aandacht besteden aan de basisprincipes van NCW én aan de competenties 'analyseren' en 'duiden', om de taakvolwassenheid van de functionarissen te vergroten.
3. Versterk de aanspreekcultuur tussen de informatiemanagers. Wij adviseren om onder informatiefunctionarissen een cultuur van elkaar aanspreken te bevorderen, en dit toe te voegen als principe van netcentrisch werken.
4. Investeer in een netwerk van informatiefunctionarissen. De enige manier om vertrouwen te creëren, is elkaar te leren kennen.
5. Maak voor het tactisch/strategisch niveau in de aangesloten organisaties het belang van informatiemanagement en vraagarticulatie meer evident. Voor positionering van het proces informatiemanagement én de positionering van de informatiefunctionaris lijkt het wenselijk om op strategisch niveau afspraken te maken over deze positionering met alle aangesloten crisispartners. Ter voorbereiding op deze afspraken bevelen wij aan dat de bestuurders intensiever betrokken worden in een OTO-programma, om zicht te krijgen op de centrale functie van informatiemanagement en netcentrisch werken.
6. Investeer in netcentrisch werken op Rijksniveau, zodat de informatiedeling tussen Rijk en regio meer vanzelfsprekend wordt en de informatiebehoefte onderling bekend is.
7. Investeer gericht in het versterken van het netcentrisch werken in de witte keten met een focus op:
  - a. het aanhaken van zorgpartners uit de curatieve sector in alle regio's,
  - b. het aansluiten van relevante landelijke- en Rijkspartijen
  - c. een nog nader te bepalen vorm van netwerksamenwerking met organisaties uit de care
8. Borg de samenwerkingsafspraken tussen de partners die zich aansluiten in gedrag. Wij adviseren de netwerken te vragen om werkafspraken en gedragscodes te ontwikkelen, die alle aangesloten partners ondertekenen. In deze gedragscodes dient aandacht te zijn voor vertrouwelijkheid, openheid en transparantie.
9. Zet het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van technische aanpassing / uitbreiding van de tool LCMS, passend bij de behoefte die zichtbaar is geworden in deze crisis, voort.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

In januari 2020 werd het virus SARS-CoV-2 geclassificeerd als een 'groep A-infectieziekte' door het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Hiermee werden overheidsinstanties in staat gesteld om specifieke maatregelen te nemen om het aantal infecties met het virus te beperken. De impact van het coronavirus was al gauw te zien op alle vlakken van de maatschappij; van gezondheid tot veiligheid. Dit maakt deze crisis uniek.

Bij de bestrijding van en respons op de coronacrisis speelden informatiemanagement en netcentrisch werken een belangrijke rol. Ter ondersteuning van het netcentrisch werken is er door veiligheidsregio's en crisisbeheersingspartners regionaal en bovenregionaal, grootschalig gebruik gemaakt van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Een breed netwerk van organisaties heeft zo netcentrisch samengewerkt. Hierdoor is de behoefte ontstaan aan het in beeld brengen van ervaringen met informatiemanagement, netcentrisch werken en LCMS tijdens de eerste maanden van de coronacrisis, om zo leerpunten te definiëren waarmee informatiemanagement en netcentrisch werken verbeterd kunnen worden.

Tegen deze achtergrond heeft het IFV aan Berenschot gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar het functioneren van het netcentrisch werken (NCW) tijdens de eerste fase van de COVID-19-crisis, hoe de samenwerking tijdens de eerste fase van de crisis is geweest en welke leerpunten hieruit te herleiden zijn. Dit onderzoek vervangt eenmalig de jaarlijkse 'Staat van het netcentrisch werken' die het programma netcentrisch werken normaliter opstelt. Hierbij dient het onderzoek ingestoken te zijn, overeenkomstig de 'Staat van het netcentrisch werken', namelijk door 'waardierend [te] kijken en zelfkritisch [te] leren'. Hiermee wordt bedoeld de betrokken organisaties uit te dagen om te reflecteren op ervaringen die van meerwaarde kunnen zijn voor andere organisaties, maar ook kritisch te kijken naar leerpunten over de eigen toepassing van de werkwijze, de onderling (netcentrische) samenwerking - zowel bovenregionaal als landelijk - en het gebruik van LCMS. De centrale vraag hierbij is:

*Hoe kan netcentrisch werken ondersteund door LCMS nog beter worden, gegeven de brede ervaringen die tijdens de coronaresponse tot nog toe zijn opgedaan?*

## 1.2 Scope van de evaluatie

In deze evaluatie staat informatiemanagement centraal, waarbij we hebben gekeken naar het netcentrisch werken van de actoren die actief waren tijdens de coronacrisis. De focus ligt hierbij nadrukkelijk op de eerste maanden van de COVID-19-crisis, tot aan de zomervakantie van 2020. Tegelijkertijd is het in de gesprekken vaak moeilijk gebleken voor de respondenten om de situatie van vandaag helemaal buiten beschouwing te laten wanneer wij spraken over de situatie in die eerste maanden.

Bij de evaluatie is gekozen voor een brede aanpak, waarbij uiteenlopende organisaties die gebruik maken van netcentrisch werken en LCMS betrokken zijn. Doordat het onderzoek is gericht op uiteenlopende organisaties, hun variërende betrokkenheid bij de crisis en wisselende ervaring met netcentrisch werken en LCMS geeft onze analyse een overkoepelend beeld van het netcentrisch samenwerken tussen organisaties tijdens de coronacrisis. Dit onderzoek biedt dan ook geen direct inzicht in het netcentrisch werken binnen individuele organisaties, maar sommige passages bieden wel mogelijkheid om dit inzicht indirect af te leiden.

### 1.3 Evaluatiekader

Voor het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van een evaluatiekader, welke als een rode draad door het onderzoek heeft gelopen. Het evaluatiekader, gebaseerd op het referentiekader netcentrisch werken, zet de centrale vraag van het onderzoek uiteen in verschillende thema's en dient als handvat om te bepalen over welke onderwerpen de onderzoekers iets willen zeggen, welke indicatoren daarbij gebruikt worden en welke vragen gesteld worden om die te beantwoorden. In het evaluatiekader is voor elk thema van het onderzoek gekeken naar het verschil tussen het beoogde doel of de opzet (hoe is netcentrisch werken beoogd) en de werkelijkheid (hoe is in de praktijk gewerkt met netcentrisch werken tijdens de COVID-19-crisis). Deze delta's vormen de leermomenten.

Om de centrale vraag in het onderzoek te kunnen beantwoorden zijn de volgende thema's onderzocht:

1. Actualiteit van het beeld.
2. Positie en rol informatiefunctionarissen.
3. Samenwerkingsafspraken.
4. Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen.
5. Inhoud van het beeld.

Het volledige evaluatiekader is te vinden in bijlage 1.

### 1.4 Aanpak

De evaluatie is gestart met het bestuderen van beschikbare documentatie en het opstellen van het evaluatiekader. Daarbij onderzochten wij verschillende interne documenten (onder andere monitor waarnemingsverslagen en -rapporten, verslagen van midzomersessies en eerdere evaluatieverslagen) om een beeld te krijgen van het informatiemanagement bij de verschillende actoren tijdens de respons gedurende de eerste maanden van de coronacrisis. De volledige lijst met documenten is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

De deskstudie heeft als input gediend voor het opstellen van een enquête, waarin we respondenten vroegen om te reflecteren op het netcentrisch werken vanuit de eigen organisatie. De enquête, uitgezet onder 79 informatiemanagers van verschillende organisaties, is door veertig respondenten volledig ingevuld. Een analyse van de resultaten van de enquête en de deskstudie mondde uit in een zogeheten 'quickscan'. Medio december kreeg de begeleidende stuurgroep vanuit het IFV hieruit een presentatie van de eerste bevindingen.

In de volgende fase spraken wij in ruim twintig interviews met door de opdrachtgever aangereikte personen uit de verschillende sectoren die betrokken zijn geweest bij de respons op de coronacrisis en een rol hebben gespeeld met betrekking tot informatiemanagement binnen hun organisatie. Met deze gesprekspartners toetsten wij de bevindingen uit de quickscan, om zo een scherper beeld te krijgen van de belangrijkste thema's, dilemma's en vooral *lessons-learned* uit de eerste maanden van de coronacrisis. Een overzicht van de geïnterviewde personen vindt u in bijlage 2.

De analyse van de interviews leidde tot een aanscherping van de bevindingen uit de quickscan, en in de daaropvolgende fase organiseerden wij reflectiesessies met partijen uit het veld op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Ook in deze fase heeft de opdrachtgever ons de gesprekspartners aangereikt. Het doel van de reflectiesessies was om de bevindingen te delen met de deelnemers en percepties, input en reflecties op de bevindingen te verzamelen. Deze reflecties gaven reliëf en diepgang aan de bevindingen. Tijdens de reflectiesessies hebben de deelnemers de gepresenteerde bevindingen geprioriteerd op herkenbaarheid via Mentimeter. Vervolgens was er gelegenheid om te reflecteren op de meest en minst geprioriteerde bevindingen.

Op basis van de analyse van de verzamelde gegevens uit de quickscan, verdiepende interviews en interactieve reflectiesessies zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd en is deze rapportage opgesteld. Door de grote



variëteit aan organisaties die zijn onderzocht in deze evaluatie, zullen niet alle bevindingen en conclusies herkenbaar zijn voor alle organisaties. Veel conclusies in deze evaluatie zijn ook van toepassing op netcentrisch werken buiten de coronacrisis om.

Tijdens het evaluatieonderzoek presenteerden wij regelmatig onze voortgang aan de stuurgroep vanuit de regiegroep netcentrisch werken.

### **1.5 Beperkingen in het onderzoek.**

Voorafgaand aan de inhoudelijke bevindingen over het netcentrisch werken tijdens de coronacrisis, merken we op dat de onderzoeksvraag die ons is voorgelegd zeer breed is, een lange periode bestrijkt en een groot scala aan organisaties betreft.

Tijdens het onderzoek hebben we met veel, maar zeker niet alle organisaties die netcentrisch werken gesproken en hen bevraagd en bestudeerd. Er waren beperkingen in tijd en budget die het niet mogelijk maakten alle organisaties te betrekken. De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op dat deel van de organisaties dat we wél konden spreken en bestuderen.

Een tweede beperking betreft de analyse van de enquêtes: er is door Berenschot gekozen voor een anonieme enquête. Ook is de enquête, vanwege de breedte van de onderwerpen, in veel organisaties door meer dan één persoon ingevuld. Deze twee aspecten maken dat het niet mogelijk is de antwoorden te relateren aan de specifieke organisaties die meededen.

De derde beperking ligt in de uitzonderlijk grote hoeveelheid organisaties met een rol in deze crisis. Deze organisaties waren voorafgaand aan de crisis in meer of mindere mate bekend met en gewend aan netcentrisch samenwerken. De grote hoeveelheid van en diversiteit aan organisaties, het verschil in bekendheid met het netcentrisch werken en de kenmerken van de organisaties leiden ertoe dat er uiteenlopende ervaringen zijn met het netcentrisch werken. Dit maakt een eenduidige conclusie soms lastig.

Deze derde beperking hangt ook samen met een andere, vierde beperking: het grote aantal betrokken organisaties maakte het voor de onderzoekers niet mogelijk (en voor de leesbaarheid van het rapport niet wenselijk) om de crisisstructuren van al deze organisaties (bestaand en ontwikkeld tijdens de crisis) op te nemen in dit rapport te beschrijven.

Een vijfde en laatste beperking betreft de kennis en ervaring van de onderzoekers zelf: voor en tijdens het onderzoek zijn wij allen op verschillende manieren betrokken geweest bij (evaluaties van) crisissen in het algemeen en Corona in het bijzonder. Dit stelde ons voor de uitdaging om gedurende dit onderzoek een strikt onderscheid te maken tussen de informatie die wij verkregen vanuit de bij dit onderzoek behorende bronnen, en informatie die wij op andere wijzen kregen, of al eerder hadden verkregen. Wij zijn van mening dat wij er in geslaagd zijn dit onderscheid strak te hanteren, maar wij realiseren ons dat dit op sommige plekken in het rapport doorklinkt in de gekozen formuleringen. Deze beperking betreft bijvoorbeeld de mate waarin wij melding maken van ontwikkelingen en aanpassingen in zowel de werkwijze als de tool voor netcentrisch werken gedurende de looptijd van de coronacrisis: alleen wanneer wij informatie over deze ontwikkelingen of aanpassingen kregen vanuit de betrokken bronnen, hebben wij de informatie verwerkt in de rapportage.

In dit rapport leest u de meest terugkerende en meest herkenbare beelden en bevindingen, die in de ogen van de onderzoekers een grote rol spelen in netcentrisch samenwerken. Dit betekent dat mogelijk niet alle bevindingen voor alle organisaties van toepassing zijn. Het geeft echter wel een algemeen, overkoepelend beeld van de ervaringen met netcentrisch werken en biedt perspectief voor de verdere doorontwikkeling van netcentrisch werken.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij op hoofdlijnen de situatie omtrent het COVID-19-virus en de rol van netcentrisch werken en LCMS in de aanpak hiervan. Verder bespreken wij kort een aantal algemene observaties betreffende de COVID-19-crisis en netcentrisch werken. Hoofdstuk 3 bevat onze analyse van het netcentrisch werken tijdens de COVID-19-crisis. Deze analyse is uitgewerkt in een serie bevindingen met bijbehorende onderbouwingen. De bevindingen zijn geordend naar de onderwerpen uit het evaluatiekader. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de conclusies die wij op basis van deze bevindingen trekken. In hoofdstuk 5 zetten wij onze aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het netcentrisch werken uiteen. In de rapportage gebruiken wij zowel de term informatiemanager als de term informatiefunctionaris voor personen die binnen de crisisteams verantwoordelijk zijn voor het monitoren, verzamelen en analyseren van informatie.

## 2. Algemene observaties

### 2.1 Inleiding

Crises zijn er in alle soorten en maten. Het type crisis bepaalt voor een groot deel welke activiteiten er in de crisisbeheersing plaatsvinden, welk type informatie verzameld wordt en welke beslissingen nodig zijn. Eén type crisis is de bedreiging van volksgezondheid, bijvoorbeeld vanwege een pandemie. In het algemeen duurt een pandemie langer dan een ‘flitsincident’ zoals een grote brand, verstoring van de openbare orde of een incident in de luchtvaart.

We kijken in dit onderzoek naar netcentrisch werken tijdens de COVID-19-crisis in Nederland. Deze crisis begon eind februari 2020 met de eerste besmetting in Nederland en loopt door tot op moment van schrijven van dit rapport. We richten ons vooral op de eerste maanden van de crisis, tot en met de zomerperiode. In de zomerperiode was het algemene beeld dat de crisis in een rustigere periode was gekomen, met minder besmettingen en minder maatregelen. Na de zomer liep het aantal besmettingen weer op en werden ook de maatregelen aangescherpt.

De coronacrisis brengt een aantal bijzondere omstandigheden met zich mee, zeker met het oog op het informatiemanagement in crisisorganisaties. Om de bevindingen en conclusies in de volgende hoofdstukken op de juiste manier te plaatsen, benoemen we in dit hoofdstuk een aantal algemene observaties die de context schetsen waarin de bevindingen gezien moeten worden.

### 2.2 Kenmerken COVID-19-crisis

De coronacrisis (en de bestrijding en beheersing ervan) heeft een aantal bijzondere karakteristieken:

1. De COVID-19-crisis duurt vele malen langer dan de meeste andere crises. Daarbij is de dynamiek van de crisis steeds wisselend. In de eerste weken van de crisis ontwikkelde deze snel, was er veel tegenstrijdige informatie en volgde de nieuwe informatie elkaar snel op. Naarmate de crisis vorderde veranderde de dynamiek naar een zich traag ontwikkelende crisis.
2. Het aantal betrokken organisaties is vele malen groter dan bij de meeste andere crises. Daarmee zijn er veel (onverwachte) crisispartners die niet altijd zijn ingericht op netcentrisch samenwerken.
3. De structuur waarin de COVID-19-crisis wordt afgehandeld, wijkt af van de gebruikelijke structuur zoals beschreven in planvorming.

Voorgaande karakteristieken in relatie tot de analyse van de in dit onderzoek verzamelde data levert de volgende vraag op: *Is het, met voorgaande karakteristieken in gedachten, noodzakelijk om de verwachtingen ten aanzien van de vormgeving van NCW, in termen van beleid, proces en ondersteunende middelen (LCMS) in deze coronacrisis bij te stellen?* In hoofdstuk 5 wordt bij het bespreken van de aanbevelingen nadrukkelijk op deze vraag ingegaan.

Deze karakteristieken brengen ook een kanttekening bij het strikt hanteren van het evaluatiekader met zich mee: een afwijking van het beoogde doel of de beoogde werkwijze is in deze bijzondere context niet altijd negatief. Op sommige punten kan het een teken van pragmatisme en flexibiliteit zijn. Daar waar deze kanttekening van toepassing is, geven wij dat in de tekst van de bevindingen aan.

Vanwege het specifieke karakter van de coronacrisis noemen we een aantal algemene observaties die de context vormen voor de bevindingen in dit onderzoek.

**Algemene observatie 1.** De COVID-19-crisis duurt vele malen langer dan de meeste andere crises.

- a. Op 27 januari 2020 werd COVID-19 geclassificeerd als een A-ziekte. Op dat moment was er nog geen besmetting in Nederland gemeld.
- b. Op 27 februari 2020 werd de eerste besmetting in Brabant bekend. Het aantal besmettingen liep al snel op en maatregelen volgden. De capaciteit op IC's kwam onder druk te staan vanwege de grote aantallen patiënten die opgenomen moesten worden.
- c. Op 12 maart schaalden alle veiligheidsregio's op naar GRIP 4, zodat landelijke maatregelen vertaald konden worden naar regionale noodverordeningen.
- d. De 'eerste golf' duurde maanden, tot de zomer. In de zomer was het aantal besmettingen laag en was er een rustigere periode. Vlak na de zomer begon de tweede golf en liepen de besmettingen en de ziekenhuisbezetting opnieuw op.
- e. Op 1 december 2020 werd de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) van kracht. Hiermee waren de noodverordeningen niet langer nodig om landelijke maatregelen juridisch te borgen. De meeste veiligheidsregio's bleven ook na de invoering van de Twm werken in de GRIP 4-structuur.
- f. Op het moment van schrijven (maart 2021) is de crisis nog steeds bezig. De opschaling van veiligheidsregio's en de inzet van crisisteams duurt veelal al meer dan een jaar. Al die tijd is er inzet vanuit de crisisorganisaties geweest, en op moment van schrijven is in veel regio's nog altijd sprake van een opgeschaalde crisisorganisatie. Dit vraagt voortdurende langdurige en intensieve inzet van mensen in de crisisorganisatie en om inzet van mensen die mogelijk (nog) niet getraind zijn voor een dergelijke rol in die crisisorganisatie.

#### **Algemene observatie 2.** Het aantal betrokken organisaties is zeer groot.

- a. Aanvankelijk begon de crisis als een gezondheidscrisis. Met het classificeren van COVID-19 als een A-ziekte op 27 januari 2020 kwam de minister van VWS in de centrale aansturingsrol voor de aanpak van de crisis. De voorzitters van de veiligheidsregio's werden verantwoordelijk voor de bestrijding van het virus. De voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen een aantal dwingende maatregelen nemen, gericht op een individu (zoals quarantaine of isolatie) of gericht op gebouwen, goederen en vervoermiddelen, alsmede havens en luchthavens.
- b. De uitvoering van de bestrijding van een A-ziekte is opgedragen aan de GGD. De minister van VWS geeft leiding aan de bestrijding. Het RIVM adviseert de minister van VWS, coördineert de bestrijding nationaal en is het informatieknoppunt voor internationale partners betrokken bij de signalering en bestrijding van uitbraken.
- c. De effecten van de crisis waren (en zijn) merkbaar in alle aspecten van het maatschappelijk leven. Dit betekent dat er in alle onderdelen van de maatschappij, zowel publiek als privaat, crisisteams zijn opgeschaald. Ook was de geneeskundige sector uiteraard in zijn geheel betrokken.
- d. Deze crisis had (en heeft) effecten op alle aspecten van het maatschappelijk leven en daarmee op alle kolommen (geneeskundige 'witte' kolom, politie, gemeente, brandweer, maar ook Douane, Koninklijke Marechaussee, waterschappen enzovoorts).
- e. De geneeskundige kolom had een centrale rol in de crisis, omdat de bron van de crisis een ziekte is en de aanpak in belangrijke mate binnen de witte kolom gebeurde. Bovendien was de (over)belasting van de ziekenhuizen en verpleeghuizen een belangrijk onderdeel van de crisis. De gehele geneeskundige kolom was betrokken in deze crisis.
- f. Vanwege de brede maatschappelijke effecten was een breed scala aan crisispartners betrokken.

**Algemene observatie 3.** Tijdens de crisisbeheersing van COVID-19 zijn nieuwe structuren en teams in het leven geroepen, en kregen structuren en teams een andere rol/positie dan beschreven in de planvorming.

- a. Vanwege het landelijk karakter en de classificatie van COVID-19 als A-ziekte had de minister van VWS een hoofdrol in de besluitvorming. De werkwijze met persconferenties, waarbij landelijke maatregelen werden aangekondigd die op regionaal of lokaal niveau uitgevoerd moesten worden, is specifiek voor deze crisis. Hierdoor waren de rollen van de burgemeesters en de voorzitters veiligheidsregio anders dan tijdens de meeste crises. Waar tijdens een crisis de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio de aangewezen persoon is om besluiten en maatregelen te nemen, nam in deze crisis de minister van VWS besluiten en maatregelen.
- b. Om de link tussen het Rijk en de veiligheidsregio's te borgen, nam het Veiligheidsberaad ook een rol in de warme fase in de afstemming met de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). De voorzitters van de veiligheidsregio's konden via dit overleg ook afstemmen over de maatregelen die aangekondigd zouden worden en hadden de mogelijkheid om te spreken over de uitvoering van maatregelen binnen de veiligheidsregio's. Deze werkwijze heeft zich in de loop van de crisis ontwikkeld en was niet als zodanig beschreven in planvorming.
- c. Speciaal voor de COVID-19-crisis is het Landelijk Operationeel Team – Corona (LOT-C) ingesteld, ter coördinatie en ondersteuning voor de veiligheidsregio's en als schakel tussen veiligheidsregio's en het Rijk. Dit team is ad hoc opgezet vanuit de behoefte tijdens de COVID-19-crisis en was niet opgenomen in planvorming vooraf.
- d. In de witte kolom hebben de Regionaal Overleggen Acute Zorgketen (ROAZ'en) een belangrijke rol ingevuld in de afstemming tussen partijen en de coördinatie van de aanpak. Dit was niet opgenomen in planvorming vooraf.

**Algemene observatie 4.** Het uitgangspunt bij NCW is één gedeeld beeld per incident. Daarvan was bij deze crisis geen sprake, door de grote hoeveelheid betrokken organisaties in de crisisbeheersing.

- a. Verschillende groepen organisaties hadden verschillende behoeften ten aanzien van het algemene beeld, waardoor verschillende beelden ontstonden.
  - Het aantal actieve LCMS-activiteiten was in de periode 1 maart tot en met 2 juni 2020 385. Kanttekening hierbij is dat het alle activiteiten betreft, inclusief de niet-coronagerelateerde incidenten.
  - De piek in het aantal ingelogde gebruikers was 1400.

### 3. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat onze analyse van het netcentrisch werken tijdens de coronacrisis. De analyse is uitgewerkt in een serie bevindingen met bijbehorende onderbouwing. De bevindingen zijn geordend naar de onderwerpen van het evaluatiekader:

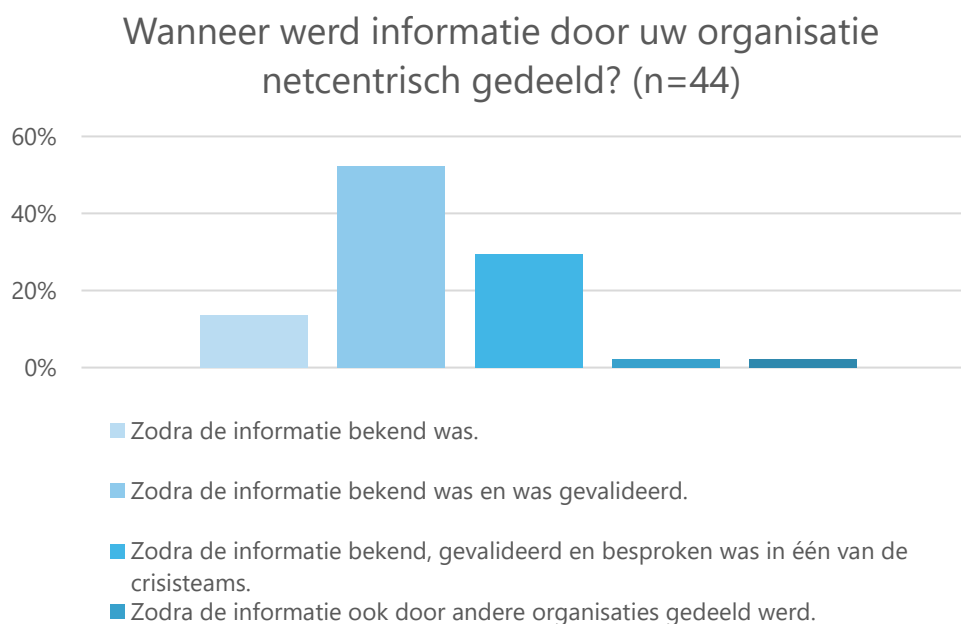
1. Actualiteit van het beeld.
2. Positie en rol informatiefunctionarissen.
3. Samenwerkingsafspraken.
4. Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen.
5. Inhoud van het beeld.

#### 3.1 Actualiteit van het beeld

De actualiteit van het beeld is gerelateerd aan de basisprincipes van netcentrisch werken: *publish before process*, gevoed vanuit de bron en brede informatiedeling (tenzij). Aanvullend aan deze principes hangt de actualiteit van het beeld ook samen met het eventuele gebruik van parallelle informatiekkanalen. Informatie die niet in LCMS wordt vermeld en (enkel) op een andere wijze met betrokkenen wordt gedeeld, zorgt ervoor dat er in LCMS niet continu een actueel beeld raadpleegbaar is.

Het belang van een actueel beeld is dat iedere informatiefunctionaris op ieder willekeurig moment toegang heeft tot een overzicht van de bekende feiten. Betrokkenen moeten erop kunnen vertrouwen dat de gedeelde informatie actueel is, zodat de oordeelsvorming en besluitvorming hierop gebaseerd kunnen worden. Wanneer het beeld niet actueel is, kan het voorkomen dat besluiten worden genomen op basis van verouderde of incomplete informatie óf veel tijd verloren gaat met het verifiëren van de beelden.

**Bevinding 1.** Niet alle organisaties deelden hun informatie *realtime*. Sommige organisaties volgden hun vergadercyclus bij het delen van informatie.



- a. Het principe *publish before* process is beperkt in de praktijk gebracht: uit de enquête blijkt dat slechts 14% van de respondenten informatie deelde zodra deze bekend was.
- b. Uit de enquêteresultaten komt naar voren dat 52% van de respondenten informatie deelde wanneer deze gevalideerd was. 30% van de respondenten geeft aan dat ze informatie deelden wanneer deze gevalideerd én besproken was in het crisisteam.
- c. Gedurende de zomermaanden werden niet alle situatiebeelden *realtime* dan wel tijdig geüpdatet. Het situatiebeeld van één organisatie is in de zomermaanden zelfs een aantal weken niet geüpdatet. Hierbij was onduidelijk of dat een expliciet besluit is geweest van betrokken organisatie en in hoeverre deze keuze gedeeld is met andere organisaties.
- d. In het najaar werkten diverse veiligheidsregio's hun beeld één keer per week bij. Volgens betrokkenen was dat te weinig voor de ontwikkeling waar de crisis op dat moment in zat. Betrokkenen gaven bovendien aan dat uit een aantal beelden de actuele situatie niet te herleiden was.
- e. GHOR's zijn afhankelijk van hun ketenpartners voor het aanleveren van informatie. Pas wanneer de GHOR de informatie heeft ontvangen, kan ze deze netcentrisch delen via LCMS. Dit gebeurde vaak niet *realtime*, wat de actualiteit van het beeld niet ten goede kwam.
- f. Deze bevinding hoeft niet als negatief geïnterpreteerd te worden. In een deel van de gevallen is ook sprake van pragmatisme en flexibiliteit van de informatiefunctionarissen.

### **Bevinding 2.** Het beeld was niet altijd actueel omdat niet alle informatie in LCMS gedeeld werd.

- a. Diverse bronhouders van informatie, bijvoorbeeld RIVM, maar ook ziekenhuizen, zijn (al dan niet bewust) niet aangesloten op LCMS. De informatie vanuit deze bronnen wordt daarmee per definitie niet netcentrisch gedeeld via LCMS.
- b. Een aantal respondenten gaf aan dat de afspraken die waren gemaakt over het gebruik van de informatie in LCMS (bijvoorbeeld 'delen tenzij') niet werd nageleefd door andere partijen. Er waren afspraken gemaakt hoe om te gaan met de verdeling van de bedden capaciteit bij ziekenhuizen. De informatie over de beschikbare capaciteit werd gedeeld in LCMS. De spreiding van de patiënten werd gedaan door het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS). De afspraak was om de informatie in LCMS niet te gebruiken om directe afstemming te zoeken, omdat dit via het LCPS liep. Desalniettemin hielden niet alle partijen zich hier aan waardoor de situatie ontstond dat ziekenhuizen met beschikbare capaciteit rechtstreeks door andere organisaties werden gebeld. Dit tot grote ergernis van de betrokkenen. Het oneigenlijke gebruik van de gedeelde informatie leidde ertoe dat betrokkenen terughoudend werden in het delen van informatie in LCMS.
- c. Het niet-weten wie er 'aan de andere kant' zitten, maakt dat er soms terughoudendheid was bij het delen van informatie. Doordat het niet duidelijk was hoe informatie gebruikt zou worden door andere onbekende partijen voelde het delen van informatie minder vertrouwd.
- d. Voor snelle informatie-uitwisseling is ook veel gebruik gemaakt van WhatsAppgroepen. Met name op bestuurlijk niveau is hier veel gebruik van gemaakt en kwam deze informatie niet altijd bij de informatiefunctionaris terecht die dit zou kunnen vastleggen in LCMS.
- e. In de loop van de crisis werd vaker gebruik gemaakt van reguliere vergadergewoonten in plaats van crisioverleggen. Dit leidde ertoe dat er notulen, memo's en bijlagen werden gemaakt. Deze documenten werden buiten LCMS verwerkt en bijvoorbeeld via e-mail onderling gedeeld.
- f. In de loop van de crisis werden dashboards samengesteld waar informatie over de besmettingscijfers gedeeld werd. In september werd geconstateerd dat deze dashboards vaak actueler waren dan het situatiebeeld en dat beiden soms zelfs tegenstrijdige informatie bevatten.

- g. Deze bevinding hoeft niet als negatief geïnterpreteerd te worden. In een deel van de gevallen is ook sprake van pragmatisme en flexibiliteit van betrokkenen.

**Bevinding 3.** De witte kolom werkte in het algemeen niet volledig netcentrisch en was maar gedeeltelijk aangesloten op LCMS.

- a. Veel organisaties binnen de witte kolom zijn niet aangesloten op LCMS. De mate waarin ziekenhuizen en zorginstellingen zijn aangesloten, verschilt per regio. Vanwege het grote aantal organisaties binnen de witte kolom is het in geen enkele regio zo dat alle organisaties binnen de witte kolom volledig aangesloten zijn op LCMS. Daarnaast lag voor Corona de focus voor het aansluiten op LCMS van de regio's op de cure-sector en was de langdurige zorg nog niet in beeld. Het opstellen en delen van het netcentrische beeld van de witte kolom is belegd bij de GHOR. De GHOR heeft de rol om de informatie van alle witte organisaties te verzamelen.
- b. Relevante informatie werd niet doorlopend gedeeld tussen GHOR-regio's.
- c. RIVM is niet aangesloten op LCMS. Het RIVM kon haar informatie dus niet ontsluiten via LCMS.
- d. Er heerste onduidelijkheid over het eigenaarschap van het landelijk beeld Geneeskundige Zorg. Formeel is de sectie Gezondheid en Zorg van het LOT-C eigenaar van het beeld. Tijdens de eerste fase van de crisisbeheersing heeft de sectie hier echter geen gebruik van gemaakt.
- e. In het gezondheidszorgdomein werd er in de wisselwerking tussen landelijk en regionaal op landelijk niveau veel op ROAZ-niveau georganiseerd. Het ROAZ (Regionaal Overleg Acute Zorg) is (op één regio na) niet aangesloten op het LCMS.
- f. De GHOR-bureaus kregen veel informatie-uitvragen. Deze informatie-uitvragen vonden niet plaats op netcentrische wijze via LCMS. Hierdoor lag er op regionaal niveau veel druk op het verzamelen van informatie en delen buiten LCMS om.
- g. De GHOR-beelden kenden veel verschil in aggregatieniveau, regionale, bovenregionale (ROAZ) en een mix aan beelden. Dit maakte het monitoren en analyseren van GHOR-beelden complex.

### 3.2 Positie en rol informatiefunctionarissen

In iedere crisisorganisatie zijn informatiefunctionarissen belast met het proces informatiemanagement. Informatiefunctionarissen zorgen dat de juiste (operationele) informatie het juiste moment in de juiste vorm aan de juiste betrokkenen beschikbaar wordt gesteld. Informatiemanagement is het geheel van deze activiteiten.

Het proces informatiemanagement is een belangrijke voorwaarde voor het proces van leiding en coördinatie. Het gaat hier om het operationele informatiemanagement, dat wil zeggen het managen van de informatie rond het operationeel optreden. Immers, wanneer de benodigde informatie sneller en completer beschikbaar is, wordt het proces leiding en coördinatie beter ondersteund. Om te zorgen dat de juiste informatie beschikbaar is, is het noodzakelijk dat elke informatiefunctionaris in een crisisteam globaal weet welke informatie van belang is om te delen. Dit vraagt een heldere positionering in de (crisis)organisatie en een 'taakvolwassen' informatiemanagement, waarbij informatiefunctionarissen over de juiste vaardigheden en competenties beschikken en bewustzijn hebben van wie welke informatie nodig heeft. Dit vraagt kennis van de eigen processen en voldoende inzicht in de processen van andere disciplines.

**Bevinding 4.** De posities van de informatiefunctionarissen binnen de crisisorganisatie verschilden per organisatie.

- a. De rol en positie van de informatiefunctionarissen worden verschillend ingevuld in de geïnterviewde organisaties. Zo geldt voor het merendeel van de geïnterviewde organisaties dat de informatiefunctionarissen deze rol hebben in de warme fase. Enkele andere organisaties beschikken over een team



informatiefunctionarissen in zowel de warme als de koude fase. Deze verschillen komen onder meer voort uit verschillen in omvang van de informatiekolom, geoefendheid en ervaring met crises bij de betrokken functionarissen en de positie die de crisisorganisatie (de voorzitters van crisioverleggen) geeft aan de informatiefunctionarissen.

- b. De informatiefunctionarissen gaven aan dat door bestuurders van gemeenten en veiligheidsregio's veel informatie uitsluitend werden gedeeld in besloten WhatsAppgroepen, waardoor zij onvoldoende in staat werden gesteld om de juiste volledige informatie aan de juiste personen beschikbaar te stellen.
- c. De informatieorganisatie is in veel gevallen gegroeid naarmate de crisis vorderde. Structuren in de organisaties en werkwijzen kregen in de loop van de crisis meer vorm. In sommige organisaties ontstond een aparte informatieorganisatie, waarbij een kerngroep de continuïteit bood. Het gaat daarbij onder meer om redundantie en aflossing en de wijze waarop werd gewerkt in LCMS. Deze veranderingen zorgden voor meer taakvolwassen organisaties, maar ondanks de verandering bleef de taakvolwassenheid wisselend door de diversiteit aan betrokken organisaties en het niveau waarop de organisaties begonnen.

#### **Bevinding 5.** De taakvolwassenheid van de informatiefunctionarissen verschilde per organisatie.

- a. Het aantal informatiefunctionarissen (van een taak in de warme fase bij één functionaris tot een volledig team) verschilde per organisatie. Het gevolg van dit verschil in taakvolwassenheid van informatiemanagement is dat de kwaliteit van het beeld (actualiteit, inhoud) fluctueerde en de snelheid waarmee de beelden werden gedeeld ook varieerde.
- b. Een ander verschil in taakvolwassenheid uitte zich in de mate waarin informatiefunctionarissen over de gewenste vaardigheden beschikken en wat de (impliciete) verwachtingen daaromtrent waren. Er werd onder meer een stevig beroep gedaan op het (in de eigen organisatie laten) duiden van en adviseren over de informatie. De aanwezigheid van de vaardigheid adviseren werd door een kwart van de respondenten met 'enigszins' beantwoord.
- c. Ook ontbreekt het op veel plekken aan fundamentele kennis over op welke wijze je netcentrisch behoort te werken. Basale afspraken werden niet nagekomen, waarmee de kern van netcentrisch werken werd ondermijnd. Dit werd met name ervaren bij de samenwerking met nieuw aangesloten organisaties in de witte kolom. (bij de start van de bestrijding van Covid was in 13 van de 25 de witte kolom al aangesloten op LCMS-GZ)

#### **Bevinding 6.** Mensen met een rol als informatiemanager combineerden informatiemanagement in de crisisorganisatie met reguliere werkzaamheden. Dit was in de praktijk op de lange termijn van deze crisis niet altijd te combineren. Het informatiemanagement vroeg veel tijd en aandacht.

- a. Een informatiefunctionaris is in de meeste organisaties geen functie, maar een rol van een medewerker in een crisisorganisatie. Een informatiefunctionaris is met andere woorden in de meeste organisaties een warme functie, dat wil zeggen dat een medewerker de taak van informatiefunctionaris uitvoert naast zijn of haar reguliere werk, in het geval van een crisis. De duur, aard en intensiteit van de coronacrisis maakte dat de combinatie van warme en koude functie problematisch werd.

- b. Door de duur van de crisis werd er steeds meer gevraagd van de informatiefunctionarissen. De functionarissen werden langdurig ingezet en konden daardoor langdurig niet hun reguliere werk doen. Ook werd in veel organisaties de volledige beschikbare poule van informatiefunctionarissen ingezet, om elkaar af te lossen en voortdurend de rol in te kunnen vullen. Regulier werk bleef liggen en dit leverde op den duur ook problemen op.

**Bevinding 7.** De totale beschikbare capaciteit van informatiemanagers werd aangesproken en uitgewisseld tussen organisaties.

- a. Veel informatiefunctionarissen werken in een poule. Door de langdurige inzet is in veel gevallen gebruik gemaakt van de volledige poule van informatiemanagers gedurende de coronacrisis.
- b. In sommige veiligheidsregio's werden informatiefunctionarissen uit andere organisaties ingezet. Een voorbeeld is dat sommige veiligheidsregio's ondersteuning kregen van informatiefunctionarissen vanuit de waterschappen.
- c. Voor het LOT-C geldt dat alle capaciteit, dus ook de capaciteit voor informatiemanagement, vanuit de veiligheidsregio's en deels vanuit het IFV werd aangetrokken. De veiligheidsregio's waren bereid om hieraan bij te dragen, en tegelijkertijd kostte dit ook capaciteit voor informatiemanagement in hun eigen organisatie.
- d. Er is brede waardering voor de bereidheid van veiligheidsregio's om capaciteit voor informatiemanagement vrij te maken en bij te dragen. Bij capaciteitsuitwisseling kregen informatiefunctionarissen een beter beeld van wat er speelde bij andere organisaties en werden ervaringen uitgewisseld.

**Bevinding 8.** Informatiefunctionarissen waren niet altijd volledig op de hoogte van alle informatie, doordat er ook informatie gedeeld werd in bijvoorbeeld besloten WhatsAppgroepen tussen bestuurders onderling, waar zij niet in zaten.

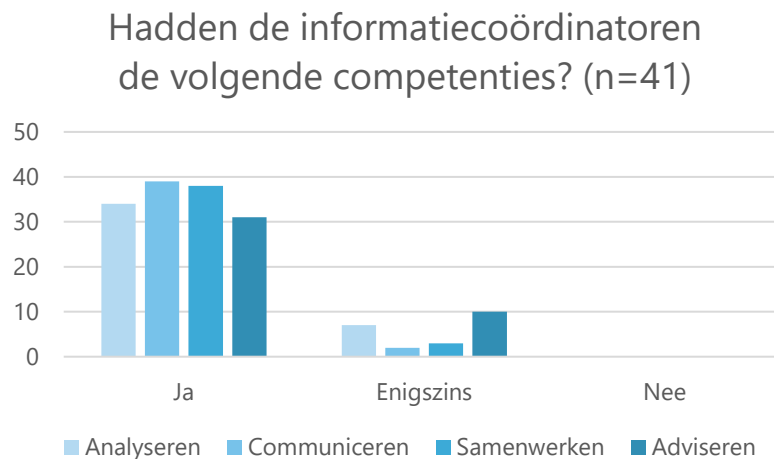
- a. Vanwege de aard en omvang van de coronacrisis en de veelheid van organisaties, die niet regelmatig met elkaar werkten als crisispartners, ontstonden alternatieve informatiestromen. Deze informatie vond niet altijd haar weg naar het proces informatiemanagement. Het gevolg was dat dit de positie van informatiemanagement en daarmee de betrokken functionarissen ondermijnde.
- b. Sommige veiligheidsregio's hebben voorgaand punt intern expliciet onder de aandacht gebracht om te zorgen voor een zo compleet mogelijk beeld bij de informatiefunctionarissen. De grote hoeveelheid informatie en de diversiteit en snelheid van de informatiestromen maakte dat het vaak lastig bleek om alle informatie bij elkaar te krijgen en vervolgens *realtime* te delen en de informatiefunctionarissen hierin mee te nemen.

**Bevinding 9.** De vaardigheden van het informatiemanagement, zoals het verwerven van informatie of analyseren werden in deze crisis voortdurend en in hoge mate aangesproken.

- a. Uit de enquête blijkt dat respondenten beoordelen dat informatiefunctionarissen in voldoende mate over de vaardigheden beschikken zoals beschreven in het Handboek Informatiemanagement Crisisbeheersing<sup>1</sup>. Het gaat daarbij om het 'efficiënt en doelgericht verzamelen van relevante informatie', 'grondig (laten) analyseren en valideren van informatie', het 'vaststellen en toetsen van de informatiebehoefte' en het 'combineren, ordenen en vertalen van ongestructureerde informatie'.
- c. De aanwezigheid en inzet van de vaardigheid 'adviseren' werd minder benoemd.

<sup>1</sup> <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/202002-IFV-Handboek-Informatiemanagement-Crisisbeheersing.pdf>

- d. In de gesprekken werd aangegeven dat de vaardigheid 'informatie verwerven en analyseren' door de constante stroom aan informatie continu werd aangesproken. De specifieke aard van de informatie zorgde er ook voor dat informatiefunctionarissen de informatie van andere organisaties telkens moesten (laten) duiden in de context van en met oog voor de (potentiële) impact voor het eigen werkveld, netwerk of de eigen organisatie.



### 3.3 Samenwerkingsafspraken

Samenwerkingsafspraken zijn essentieel voor het netcentrisch werken. Deze afspraken betreffen vraagstukken over de wederkerigheid in het delen van informatie, het voeren van de regie op de informatie, maar ook de (ervaren) verhouding tussen betrokken organisaties.

In het algemeen beoordelen de respondenten de samenwerking en de samenwerkingsafspraken tussen organisaties als zeer positief. Een uitzondering op dit positieve beeld vormt de samenwerking tussen de regio's en het Rijk (de Ministeries) : zowel in de enquête als in de interviews geeft men aan dat de informatiestroom naar het Rijk éézijdig was: de regio's gaven veel informatie maar kregen weinig terug.

**Bevinding 10.** Informatiefunctionarissen hebben gebruik gemaakt van persoonlijke contacten en bestaande netwerken voor het verduidelijken van informatie en onderlinge afstemming.

- In de enquête en de gesprekken komt naar voren dat informatiefunctionarissen gedurende de crisis hebben gevaren op de netwerken die zij al hadden. Zij zochten hun persoonlijke contacten op om informatie te verduidelijken.
- Door het delen van contactgegevens in LCMS werd het leggen van contacten tussen IM'ers vergemakkelijkt. Dit is een duidelijke *best practice*.

**Bevinding 11.** Er was niet altijd sprake van transparantie en vertrouwen in de samenwerking tussen informatiefunctionarissen. Hierdoor werden organisaties soms terughoudender in het delen van informatie.

- De ongekende hoeveelheid betrokken organisaties maakt dat informatiefunctionarissen niet weten wie er 'aan de andere kant' meeleeft. Vertrouwen en transparantie is noodzakelijk om goed te kunnen samenwerken.

**Bevinding 12.** De veiligheidsregio's ervoeren in de eerste maanden van de crisis te weinig wederkerigheid in het delen van informatie met het rijksniveau. Er was een sterkere stroom van informatiedeling van regionaal naar nationaal niveau dan andersom.



- Het LOT-C heeft in de eerste maanden van de Coronacrisis vanuit het Rijk regelmatig vragen uitgezet bij de veiligheidsregio's en informatie opgehaald in de regio's. Het was niet altijd duidelijk wat er vervolgens gebeurde met deze informatie en er vond geen terugkoppeling over plaats. Dit is in de loop van de tijd verbeterd, doordat het LOT-C hier een werkwijze in heeft gevonden. Er is een landelijke IM-call geïntroduceerd en de toegankelijkheid van het LOT-C is vergroot.
- De capaciteit die beschikbaar was voor informatiemanagement op landelijk niveau was beperkt.
- Informatiedeling vanuit de rijksoverheid/het nationale niveau over besluitvorming verliep via de persconferenties, het Veiligheidsberaad of informatie op de website van ministeries. Het Informatieteam (onderdeel van de nationale crisisstructuur) maakte een nationaal beeld dat niet netcentrisch gedeeld werd met de veiligheidsregio's, en het LOT-C maakte een landelijk beeld dat wel breed netcentrisch gedeeld werd. Belangrijke landelijke bronnen van informatie zoals het ministerie van VWS en het RIVM deelden hun informatie niet netcentrisch.
- Uit de enquête blijkt dat 98% van de respondenten onderling meestal of altijd wederkerigheid heeft ervaren, met enkele uitzonderingen. Een belangrijke uitzondering was in die eerste maanden dus het rijksniveau.

**Bevinding 13.** De GHOR heeft volgens de afspraken regie op het beeld van de witte kolom, maar in de praktijk was de informatiedeling binnen en vanuit de witte kolom beperkt. Daardoor ontving de GHOR niet alle informatie van de partners in de witte kolom.

- a. Netcentrisch werken in de witte kolom staat in veel regio's nog in de kinderschoenen.
- b. Een groot deel van de organisaties in de witte kolom – zeker in de langdurige zorg - is niet aangesloten op LCMS. Hierdoor kunnen zij niet zelf direct hun informatie delen.
- c. De GHOR had niet in elke regio dezelfde positie in het netwerk en/of in het ROAZ. Daardoor lukte het niet altijd even goed om informatie te verzamelen van alle relevante partijen.
- d. De witte kolom stond in het centrum van de crisis, en had het daardoor ook in de eigen organisaties erg druk. Deze belasting van de organisatie maakte het ook moeilijker om tijd en capaciteit vrij te maken om informatiebeelden te delen.

**Bevinding 14.** Informatie uit buurlanden werd gemist door veiligheidsregio's in grensstreken en partijen zoals de Koninklijke Marechaussee.

- a. Maatregelen die werden genomen in buurlanden waren in sommige gevallen niet bekend bij de veiligheidsregio's grenzend aan de buurlanden. Hierdoor kwamen deze maatregelen vaak als een verrassing.
- b. Deze grensregio's en landelijk opererende partijen hadden de internationale informatie verwacht vanuit het Rijk, maar dat gebeurde niet.

### 3.4 Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen

Informatiemanagement is geen doel op zich. Het proces heeft als doel om een actuele deelbare representatie van een grootschalig incident te geven, ter ondersteuning van het proces 'leiding' en coördinatie' binnen de hoofdstructuur van crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Het netcentrisch gedeeld beeld zorgt ervoor dat besluiten op elkaar afgestemd kunnen worden. Op deze manier draagt de netcentrische werkwijze bij aan de crisisbeheersing in het geheel, aan efficiënte crisisoverleggen, en in het bijzonder aan de crisisbeheersingsprocessen 'leiding en coördinatie' en 'crisiscommunicatie'.

**Bevinding 15.** In de veiligheidsregio's wordt op operationeel-tactisch niveau het situatiebeeld gebruikt in de crisisbesluitvorming. Op strategisch niveau wordt het situatiebeeld in wisselende mate gebruikt voor crisisbesluitvorming.

- a. Binnen veiligheidsregio's vormt op operationeel-tactisch niveau het situatiebeeld vaak de basis voor de beeldvormingsfase. In de oordeelsvorming en besluitvorming die hierop volgen, baseert men zich dan ook op de beelden die in het LCMS gedeeld zijn.
- b. In de bestuurlijke overleggen binnen veiligheidsregio's zien we een wisselend gebruik van het situatiebeeld. We zien dat de dilemma's en vraagstukken die in de oordeelsvorming op strategisch niveau aan de orde komen, vaak niet een directe relatie hebben met het netcentrische beeld. De connectie tussen het beeld en de besluiten die genomen moesten worden, was tijdens deze crisis niet altijd duidelijk te leggen.
- c. We zien dat de besluiten op strategisch niveau over de aanpak van de crisis voor een belangrijk deel op landelijk niveau genomen zijn. De strategische besluiten die in veiligheidsregio's nodig waren, zijn daarmee beperkt. Bovendien is er daarmee geen ruimte om op basis van het beeld in de eigen regio strategische besluiten te nemen.

**Bevinding 16.** Het situatiebeeld werd veelal gedeeld in de crisisoverleggen. De link van beeldvorming naar oordeels- en besluitvorming binnen de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden werd in veel crisisteams moeilijk gelegd.

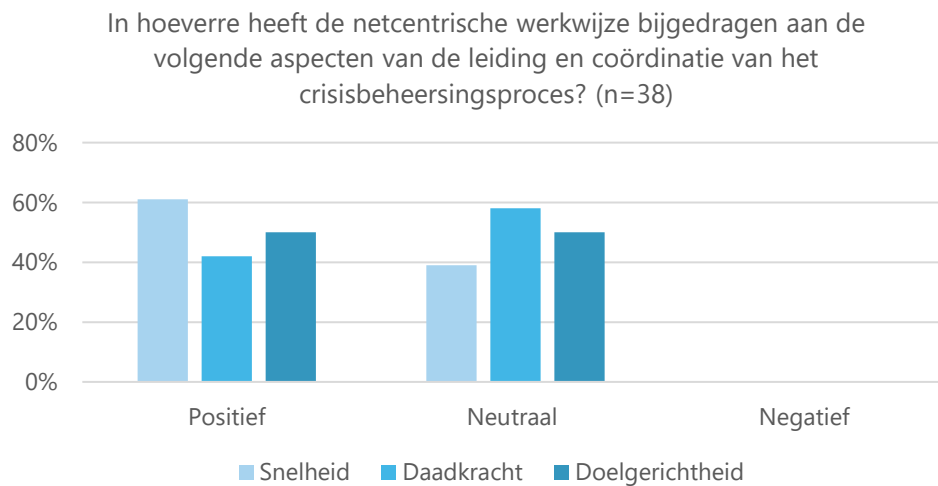
- a. Zoals ook in de vorige bevinding beschreven, werd het netcentrische beeld vaak gebruikt binnen operationeel-tactische crisisteam. In het crisisbeheersingsproces is netcentrisch werken in de meeste veiligheidsregio's onderdeel van de BOB-cyclus. Hierin droeg het netcentrische beeld bij aan een efficiënte beeldvorming.
- b. De stap van beeldvorming naar oordeelsvorming en besluitvorming werd moeilijk gelegd, omdat de inhoud van het gepresenteerde netcentrische beeld niet altijd aansloot op de onderwerpen in de oordeels- en besluitvorming. Veel informatie tijdens deze crisis was gericht op de medische kant (bijvoorbeeld aantallen besmettingen), terwijl de onderwerpen in de oordeels- en besluitvorming binnen de veiligheidsregio's juist meer gericht waren op handhavingsvraagstukken, gemeentelijke aanpak en communicatie.
- c. De vraagarticulatie voor het opstellen van een informatiebeeld passend bij de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden was niet altijd duidelijk: welke informatie is nu precies nodig om de eigen rol te kunnen vervullen? De vraagarticulatie was in brede zin een probleem bij betrokken partijen.
- d. Sommige organisaties in deze crisis waren nog zoekende naar hun eigen rol en taak in de crisisbeheersing. Een voorbeeld hiervan is het LOT-C tijdens de eerste golf, dat als bovenregionale samenwerking ad-hoc en met spoed was opgezet. Deze onduidelijkheid in de eigen rol maakt het moeilijk om de juiste vragen te stellen en aan te geven welke informatie nodig is voor de eigen besluitvorming.

**Bevinding 17.** Anders dan bij acute crisis is het informatiemanagement gestart nadat er in de GRIP-structuur is opgeschaald.

- a. In een acute crisis komen de eerste meldingen vaak binnen via de meldkamer van een veiligheidsregio. In dat geval wordt er vanuit de meldkamer begonnen met een netcentrisch beeld. Na opschaling in de GRIP-structuur wordt dit netcentrisch beeld verder in de informatiekolom opgepakt. Voordat de crisisorganisatie gestart is, is met andere woorden het informatiemanagement al gestart.
- b. Anders dan bij de meeste acute crises of incidenten werden de eerste signalen van de coronacrisis niet via de meldkamer gedeeld. Bij de opschaling naar GRIP-4 in de veiligheidsregio's was er dan ook in veel regio's nog geen netcentrisch beeld aangemaakt. In sommige regio's was er wel al een informele structuur voor informatiemanagement. In de (samenwerkende) veiligheidsregio's in Noord-Brabant was het informatiemanagement eerder opgestart dan in de overige regio's, vanwege de eerste verspreiding van het virus in deze regio's.

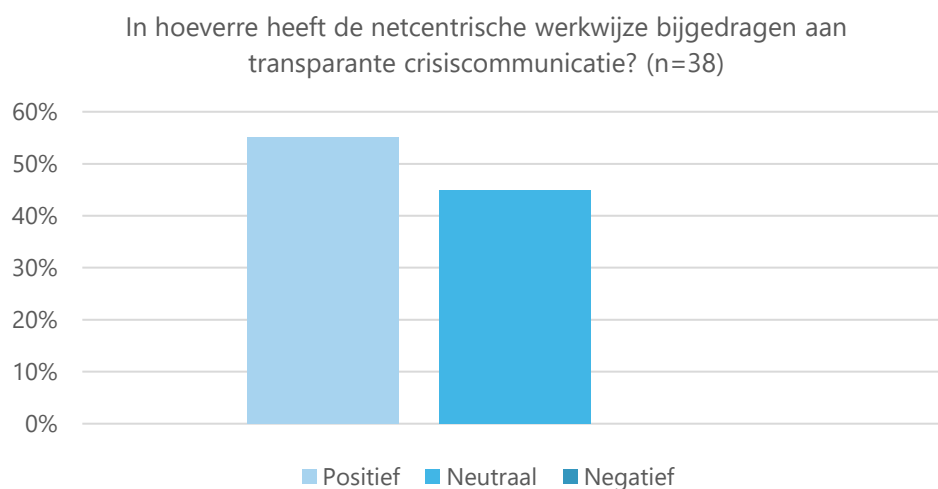
**Bevinding 18.** NCW heeft vooral een positief effect gehad op de snelheid van de leiding en coördinatie van het crisisbeheersingsproces. De respondenten beoordelen de bijdrage van NCW wisselend als het gaat om daadkracht en doelgerichtheid van de crisisbeheersing.

- a. Uit de enquête blijkt dat 60% van de respondenten de netcentrische werkwijze positief vindt bijdragen aan de snelheid van leiding en coördinatie van het crisisbeheersingsproces. De overige respondenten beoordelen deze bijdrage als neutraal.
- b. Het effect van de netcentrische werkwijze op daadkracht en doelgerichtheid zijn wisselend beoordeeld door de respondenten. De bijdrage aan daadkracht beoordeelt 42% als positief en 58% als neutraal. De bijdrage aan doelgerichtheid beoordeelt 50% als positief en 50% als neutraal.
- c. Geen van de respondenten ziet negatieve effecten van de netcentrische werkwijze op de snelheid, daadkracht en doelgerichtheid van de leiding en coördinatie.



**Bevinding 19.** Uit de enquête komt geen eenduidig beeld over de bijdrage van netcentrisch werken aan crisiscommunicatie naar voren.

- Uit de enquête blijkt dat 55% NCW positief vindt bijdragen aan de crisiscommunicatie. De overige respondenten geven aan deze bijdrage neutraal te beoordelen.
- Uit de interviews en documentstudie zijn geen directe eenduidige relaties te leggen tussen het netcentrisch werken en de crisiscommunicatie. Deze relatie is indirect en het is op basis van dit onderzoek moeilijk te onderbouwen of bepaalde uitkomsten daadwerkelijk toe te wijzen zijn aan het netcentrisch werken.



### 3.5 Inhoud van het beeld

Bij de inhoud van het beeld is gekeken naar wat er in de beelden werd opgenomen en langs welke perspectieven en met welke prioriteiten die werden gevuld en de wijze waarop de informatie werd gepresenteerd. De bevindingen vallen uiteen in bevindingen ten aanzien van de tool LCMS, het werkproces (wat deden gebruikers wel en niet) en beleidskeuzes (welke keuzes lagen hier aan ten grondslag)

**Bevinding 20.** De huidige functionaliteiten van de tool LCMS strookten niet met alle wensen van de gebruikers. LCMS werkt met tekst, geografische informatie en statische plaatjes en grafieken. Dit heeft invloed op gehad op het proces of de wijze van informatiedelen waardoor informatie niet altijd op de meest toegankelijke wijze kon worden gedeeld.

- a. LCMS kent momenteel uitsluitend tekst- en plot-functionaliteit. Daarnaast kunnen er bijlagen en grafieken gedeeld worden.
- b. Gedurende de eerste golf ontstond de behoefte om de beschikbare informatie op een andere wijze te presenteren en delen, zoals middels tijdlijnen en kwadranten. Omdat LCMS niet over deze functionaliteiten beschikt, werden hiervoor andere middelen gebruikt.
- c. In de loop van de crisis werden dashboards ingezet om het publiek te informeren. Betrokkenen hebben deze dashboards ook gebruikt als informatiebron.
- d. In de reflectiegroepen horen we terug dat er grote behoefte is om een functie te ontwikkelen waarbij dashboards of dynamische presentaties van informatie ook in LCMS weergegeven en opgenomen kunnen worden. Deze functie werd gemist tijdens de coronacrisis.

**Bevinding 21.** Dashboards zijn gebruikt als toevoeging (*add-on*) aan LCMS, om informatie grafisch en dynamisch weer te geven.

- a. Tijdens de coronacrisis was er veel informatie beschikbaar in de vorm van cijfers over aantallen besmettingen, aantal testen en cijfers over de ziekenhuiscapaciteit. Deze informatie leent zich in het algemeen goed voor een presentatie in een grafiek of figuur, zeker wanneer hier ook interactief mee 'doorgeklikt' kan worden. De informatie blijft dan inzichtelijk en in een oogopslag te overzien.
- b. Vanwege de behoefte aan dit type presentatie van informatie, zijn verschillende organisaties aan de slag gegaan met het maken van dashboards. Respondenten geven aan dat hier in het algemeen positief op gereageerd werd. Na enige tijd is een landelijk dashboard ontwikkeld.
- c. De werkwijze om via een dashboard informatie te delen is een vorm van netcentrisch werken, omdat in de dashboards de meest actuele informatie te vinden was en deze breed gedeeld werd.
- d. Zoals in de voorgaande bevinding is beschreven, werkt LCMS met tekst- en plotfunctionaliteit. Het is nog niet mogelijk om data op een grafische manier in een grafiek of figuur te presenteren in LCMS. De regionale en landelijke dashboards zijn dus los van LCMS blijven bestaan.
- e. Deze bevinding hoeft niet als negatief geïnterpreteerd te worden. In een deel van de gevallen is ook sprake van pragmatisme en flexibiliteit van de informatiefunctionarissen.

**Bevinding 22.** De meeste situatiebeelden in LCMS kenden een thematische ordening. De kwaliteit van de situatiebeelden werd wisselend beoordeeld.

- a. Sommige veiligheidsregio's waren zeer tevreden over de kwaliteit van hun situatiebeeld, anderen geven aan dat het beeld erg uitgebreid en onoverzichtelijk werd vanwege de grote hoeveelheid informatie en de noodzaak snel informatie te delen.
- b. Uit de enquête blijkt dat 90% van de respondenten vindt dat het situatiebeeld door hen gestructureerd is opgebouwd. In de toelichting hierop noemen respondenten vaak de thematische ordening van de beelden.



Verder geeft 95% van de respondenten aan dat de informatie in de situatiebeelden door hen redelijk tot goed geordend is aan de hand van knelpunten en thema's.

- c. De kwaliteit van de beelden hangt samen met de mate waarin informatiefunctionarissen over bepaalde competenties beschikken. Er was veel behoefte aan het (laten) duiden van de informatie in de beelden om hierover te adviseren. Het niveau van informatiefunctionarissen om informatie van duiding te kunnen voorzien verschilde. Een kwart van de respondenten gaf in de enquête aan dat informatiefunctionarissen enigszins beschikken over de vaardigheid 'adviseren'.
- d. Door het verschil in taakvolwassenheid in informatiemanagement tussen de in dit onderzoek betrokken organisaties varieerde ook de kwaliteit van de beelden.  
De lange doorlooptijd en betrokkenheid van veel organisaties zorgden voor veel informatie. Op enig moment zorgde deze grote stroom informatie ervoor dat betrokkenen niet langer het in- en overzicht hadden en de behoefte was oude informatie uit het beeld te halen.

**Bevinding 23.** Betrokkenen geven aan dat de analyse en duiding van informatie in meerdere gevallen gemist werd bij specialistische informatie die gedeeld werd via het situatiebeeld.

- a. De informatie in het situatiebeeld is zonder duiding van die feitelijke informatie met specialistische kennis voor betrokkenen beperkt bruikbaar.
- b. Cijfers en feiten zijn data, pas na duiding wordt het informatie. Enkel cijfers geven daarom niet altijd een duidelijk en eenduidig beeld van de situatie, maar vereisen een interpretatie met specialistische kennis. Dit geldt bijvoorbeeld als het gaat om waardes in rioolwater, aantal bedden in een ziekenhuis enzovoorts.

**Bevinding 24.** Door de duur van de crisis verviel men naar eigen zeggen soms in oude werkwijzen zoals hiërarchie en *publish after process*.

- a. Naarmate de crisis langer duurde, zo geeft een deel van de respondenten aan, werd het werken minder 'werken in een crisis', en meer 'werken in een project'. Daarbij kwamen al snel vergaderagenda's en stukken ter voorbereiding van een vergadering op tafel.
- b. Vergaderagenda's en voorbereidende stukken werkten *publish after process* in de hand: informatie werd eerst gelezen, daarna werd er over vergaderd, en pas dáárna kon de informatiemanager de informatie publiceren.
- c. Deze bevinding hoeft niet als negatief geïnterpreteerd te worden. In een deel van de gevallen is ook sprake van pragmatisme en flexibiliteit van de informatiefunctionarissen.

**Bevinding 25.** Met *commander's intent* wordt verschillend omgegaan. Voor veiligheidsregio's is het een bekende term en wordt *commander's intent* veelal, maar wisselend, toegepast. In andere organisaties is dit principe niet altijd bekend, en wordt het minder vaak gebruikt.

- a. De *commander's intent* geeft richting en focus aan inhoud van het beeld.
- b. Voor veiligheidsregio's is het een bekende term en wordt *commander's intent* veelal, maar zeker niet overal, toegepast.
- c. Waar de term bekend is en wordt toegepast ervaren de respondenten een duidelijke meerwaarde voor het proces van informatiedeling: de activiteiten van de crisisteams zoals aangemaakt in LCMS staan dan steeds in lijn met *commander's intent*.
- d. In andere organisaties is dit principe niet altijd bekend, en wordt dan ook weinig gebruikt.

## 4. Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies weergegeven die wij op basis van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk trekken. De conclusies trekken we op basis van de bevindingen en het evaluatiekader. We toetsen aan de hand van de principes van netcentrisch werken.

### 4.1 Actualiteit van het beeld

1. Aan de principes van *realtime* informatie delen en *publish before process* is niet door alle betrokkenen voldaan. Hierdoor was er niet continu een actueel beeld beschikbaar.
  - Het netcentrische beeld van de betrokken partijen en meer in het bijzonder van de witte kolom, was niet voortdurend actueel. De crisis had in de eerste weken een grote dynamiek waarbij er dagelijks veel nieuwe informatie beschikbaar kwam welke een grote impact had op de crisisbeheersing. Naarmate de tijd vorderde, veranderde deze dynamiek en had de informatie een lager 'breaking news' gehalte.

### 4.2 Positie en rol informatiefunctionarissen

2. In deze crisis bleek het voor sommige organisaties problematisch dat de informatiemanagers hun rol in de crisisorganisatie moesten combineren met hun reguliere werkzaamheden. Vanwege de aard en omvang van deze crisis waren warme en koude taken moeilijk te combineren, waar dit in flitscrises vaak geen probleem is.
3. Het uitwisselen van informatiefunctionarissen tussen verschillende organisaties om tekorten op te vangen waar dat nodig was, heeft een positief effect gehad op het informatiemanagement en netcentrisch samenwerken.
4. Het informele netwerk heeft geholpen bij het verkrijgen van een goede informatiepositie.
5. De informatiepositie van de informatiefunctionarissen in het totale informatiemanagementnetwerk gezien was niet optimaal.

Dit heeft de volgende oorzaken:

  - a. De positionering van het proces 'informatiemanagement' binnen organisaties liep uiteen, waardoor sommige informatiefunctionarissen niet over alle in de organisatie bekende informatie beschikten.
  - b. De taakvolwassenheid van de functionarissen loopt uiteen. Met name in de recent aangesloten organisaties in de witte kolom is de taakvolwassenheid minder dan in de veiligheidsregio's die al langer netcentrisch werken.
  - c. Er bestaan tussen organisaties en binnen organisaties verschillende verwachtingen van competenties en taken van informatiefunctionarissen.

### 4.3 Samenwerkingsafspraken

6. Een belangrijk deel van de betrokken partijen op Rijksniveau deelde haar informatie niet op netcentrische wijze met de veiligheidsregio's.
  - Het Informatieteam maakte een nationaal beeld en het LOT-C maakte een landelijk beeld.
  - Het ministerie van VWS en het RIVM, belangrijke landelijke bronnen van informatie, deelden hun informatie niet netcentrisch.
  - Besluiten vanuit het ministerie van VWS of de nationale crisisstructuur die relevant waren voor de veiligheidsregio's werden niet netcentrisch gedeeld.
7. Het principe van wederkerige informatiedeling is in de eerste fase van de crisisbeheersing tussen het Rijk (de ministeries) en de veiligheidsregio's niet gerealiseerd. Dit is in de loop van de tijd verbeterd doordat het LOT-C meer informatie structureel ging delen met de veiligheidsregio's.

- Met name in de eerste golf heeft het Rijk veel informatie uitgevraagd bij de veiligheidsregio's, en te weinig terugkoppeling verzorgd en weinig informatie netcentrisch gedeeld.
8. Het principe van wederkerige informatiedeling tussen de veiligheidsregio's en andere partners werd over het algemeen goed gevolgd.
  9. Tussen een aantal betrokken organisaties ontbrak voldoende vertrouwen om volgens alle principes netcentrisch samen te werken. Dit leidde ertoe dat die betrokkenen in de loop van de eerste golf minder transparant de informatie deelden.
    - Het principe van vertrouwelijk omgaan met de informatie uit de situatiebeelden in LCMS en de aanvullende afspraken die gemaakt zijn over het omgaan met bepaalde informatie uit de situatiebeelden in LCMS zijn niet door alle betrokkenen nageleefd. Dit leidde ertoe dat het onderlinge vertrouwen op punten afnam, waardoor minder transparant informatie werd gedeeld.
    - Het aantal organisatie met toegang tot LCMS was zodanig groot dat het voor betrokkenen niet meer te overzien was wie er toegang had tot de informatie in LCMS. Dit leidde ertoe dat het algemene vertrouwen afnam hetgeen ervoor zorgde dat men terughoudender werd met het delen van informatie.
    - Situaties waarin men ervaart dat anders wordt omgegaan met de gedeelde informatie dan vooraf was afgesproken, leidden ertoe dat er terughoudender informatie gedeeld wordt.
  10. De aansluiting binnen de witte kolom op de netcentrische werkwijze is onvoldoende. Dit is onder andere een resultaat van de organisatiestructuur van de witte kolom, de intensievere betrokkenheid in deze crisis dan gebruikelijk bij een incident en de positie van de GHOR in deze structuur.
    - De aansluiting op netcentrisch werken in de witte kolom heeft zich vooral gericht op de cure-sector, terwijl in deze crisis de caresector een sleutelrol speelt.
    - Noch de ROAZ-en (op een na) noch het RIVM zijn als zodanig aangesloten op netcentrisch werken, terwijl zij beiden eigenaren zijn van belangrijke informatie.

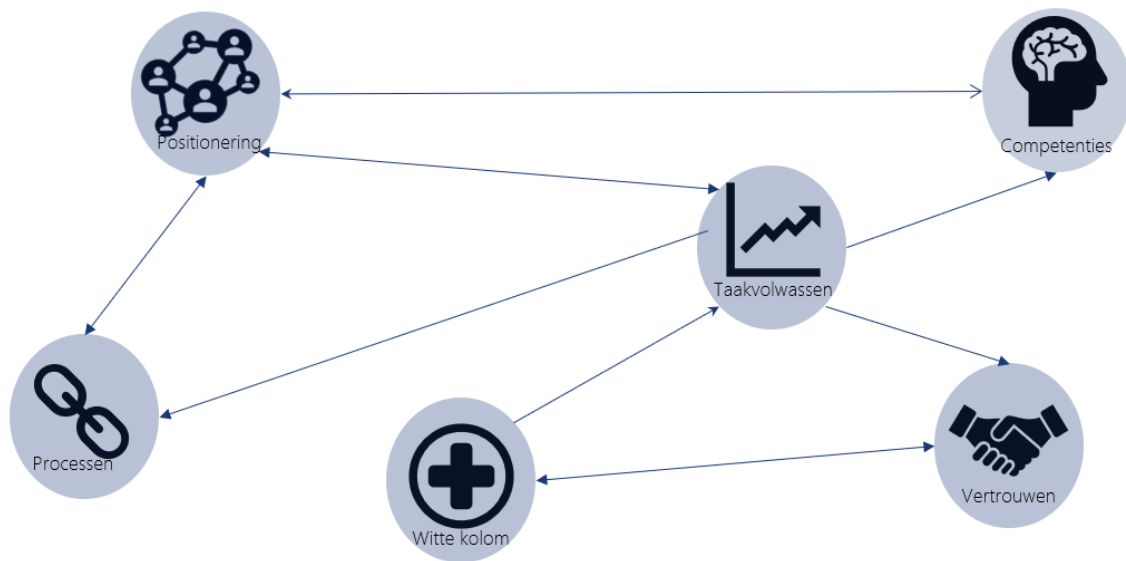
#### 4.4 Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen

11. Netcentrisch werken is niet optimaal benut ten behoeve van de andere crisisbeheersingsprocessen.
  - Het was voor informatiemanagers niet altijd duidelijk welke informatie nodig was (vraagarticulatie door OL / voorzitter) en welke informatie beschikbaar was.
  - De stap naar besluitvorming werd moeilijk gelegd, omdat de inhoud van het netcentrische beeld niet altijd aansloot bij
    - o de te maken besluiten in deze fase
    - o of de rol en taak van een (andere) organisatie in de crisisbeheersing.
  - In veel organisaties sloten de oordeelsvorming en besluitvorming niet altijd logisch aan op de beeldvorming.

#### 4.5 Inhoud van het beeld

12. De aard en de duur van deze crisis maakten dat er geen eenduidig netcentrisch beeld beschikbaar was.
13. De functionaliteit van LCMS voldeed in de eerste maanden niet aan (alle) behoeften van de betrokkenen om informatie op een andere manier te delen dan middels tekst- en plotfunctionaliteit. Dit leidde er onder meer toe dat ook andere informatiekanaalen werden gebruikt om informatie te delen, waardoor de netcentrische effectiviteit van LCMS verslechterde.

#### 4.6 Samenhang tussen de conclusies



De conclusies in dit rapport zijn niet op zichzelf staand. Zij beïnvloeden elkaar, en daarmee ook de impact van de conclusies. Wanneer wij beschrijven dat de taakvolwassenheid van de informatiefunctionarissen verschilt tussen de aangesloten partners, dan beschrijven wij tegelijkertijd een effect op de mate waarin er vertrouwen is om tussen die partners informatie te delen. Wanneer wij beschrijven dat de positionering van het proces informatiemanagement verschilt tussen de aangesloten partners, dan beschrijven wij tegelijkertijd één van de oorzaken van de conclusie dat informatiemanagement niet optimaal heeft kunnen ondersteunen in de overige crisisbeheersingsprocessen.

De samenhang tussen de verschillende conclusies vormt een web, dat zich niet uitputtend laat weergeven of beschrijven. Het plaatje hierboven is dan ook louter illustratief bedoeld.

Wel benadrukken de onderzoekers dat interventies op één van de conclusies altijd mede moeten worden beschouwd in het licht van het effect dat die interventies op andere conclusies hebben.

## 5. Aanbevelingen

De conclusies uit het vorige hoofdstuk leiden tot een aantal aanbevelingen, gericht op de toekomst en doortonwikkeling van netcentrisch werken tijdens crises. De aanbevelingen geven een antwoord op de centrale vraag van ons onderzoek:

*Hoe kan netcentrisch werken ondersteund door LCMS nog beter worden, gegeven de brede ervaringen die tijdens de coronaresponse tot nog toe zijn opgedaan?*

1. Bepaal de wensen en verwachtingen ten aanzien van de competenties en vaardigheden van informatiefunctionarissen en zet op de ontwikkeling hiervan in. Ga met alle aangesloten en toekomstige partners in gesprek over het competentieprofiel van de informatiefunctionaris, met als doel: aanpassen/uitbreiden waar nodig maar ook het managen van de verwachtingen ten aanzien van informatiemanagement.
2. Versterk het OTO-programma informatiemanagement voor de informatiefunctionarissen. Het OTO-programma mag nóg meer aandacht besteden aan de basisprincipes van NCW én aan de competenties 'analyseren' en 'duiden', om de taakvolwassenheid van de functionarissen te vergroten.
3. Versterk de aanspreekcultuur tussen de informatiemanagers. Wij adviseren om onder informatiefunctionarissen een cultuur van elkaar aanspreken te bevorderen, en dit toe te voegen als principe van netcentrisch werken.
4. Investeer in een netwerk van informatiefunctionarissen. De enige manier om vertrouwen te creëren, is elkaar te leren kennen.
5. Maak voor het tactisch / strategisch niveau in de aangesloten organisaties het belang van informatiemanagement en vraagarticulatie meer evident. Voor positionering van het proces informatiemanagement én de positionering van de informatiefunctionaris lijkt het wenselijk om op strategisch niveau afspraken te maken over deze positionering met alle aangesloten crisispartners. Ter voorbereiding op deze afspraken bevelen wij aan dat de bestuurders intensiever betrokken worden in een OTO-programma, om zicht te krijgen op de centrale functie van informatiemanagement en netcentrisch werken.
6. Investeer in netcentrisch werken op Rijksniveau, zodat de informatiedeling tussen Rijk en regio meer vanzelfsprekend wordt en de informatiebehoefte onderling bekend is.
7. Investeer gericht in het versterken van het netcentrisch werken in de witte keten met een focus op:
  - a. het aanhaken van zorgpartners uit de curatieve sector in alle regio's,
  - b. het aansluiten van relevante landelijke- en Rijkspartijen
  - c. een nog nader te bepalen vorm van netwerksamenwerking met organisaties uit de care
8. Investeer in netcentrisch werken bij alle partners in de witte keten
9. Borg de samenwerkingsafspraken tussen de partners die zich aansluiten in gedrag. Wij adviseren de netwerken te vragen om werkafspraken en gedragscodes te ontwikkelen, die alle aangesloten partners ondertekenen. In deze gedragscodes dient aandacht te zijn voor vertrouwelijkheid, openheid en transparantie.

10. Zet het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van technische aanpassing / uitbreiding van de tool LCMS, passend bij de behoefte die zichtbaar is geworden in deze crisis, voort.

## 5.1 Slotoverweging

Aan het slot van deze rapportage komen wij terug op de vraag die wij in paragraaf 2.2 stelden: *Is het, met de bijzondere karakteristieken van deze crisis in gedachten, noodzakelijk om de verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van NCW in deze coronacrisis bij te stellen?*

Een crisis met impact op zoveel verschillende domeinen roept de vraag op of het überhaupt mogelijk is om een werkbaar algemeen netcentrisch beeld te creëren. Het aantal betrokken crisispartners is zo groot dat het totale speelveld moeilijk te overzien is waardoor men niet meer weet wie er aan de andere kant de informatie leest. De lange duur van de crisis zorgt voor een steeds wisselende dynamiek, van momenten heel dynamisch met kenmerken van een flits-crisis, naar soms dagen tot weken van relatief stabiele periodes.

De onderzoekers realiseren zich dat deze vraag en overdenking buiten de scope van het onderzoek valt. Toch was er in de gesprekken dermate veel aandacht voor deze gedachtegang dat wij hebben gemeend er aandacht voor te moeten hebben.

Als beantwoording van bovenstaande vraag bevelen wij dan ook aan dat op alle niveaus die zich bezig houden met de ontwikkeling van netcentrisch werken en LCMS wordt nagedacht over de volgende fundamentele vragen:

1. Hoe wordt de crisisbeheersing tijdens een langdurige grootschalige crisis vormgegeven en wat betekent dit voor de huidige (beleids-)uitgangspunten c.q. het referentiekader?
2. Wat vraagt dit van de informatiemanagement (inclusief tooling) tijdens een langdurige crisis?



Thema (Waar willen we iets over zeggen in de evaluatie?)	Indicatoren (Waar kijken we precies naar?)	Vragen (Welke vragen stellen we hierbij?)
1. Actualiteit van beeld	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Publish before process</i></li> <li>2. Gevoed vanuit de bron</li> <li>3. Brede informatiedeling (tenzij...)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Met welke frequentie werd het beeld in LCMS geactualiseerd?</li> <li>5. In hoeverre is informatie gedeeld voordat deze intern besproken en behandeld werd? Indien deze eerst behandeld werd, waarom werd hiertoe besloten?</li> <li>6. Hoe is bepaald welke informatie uit het beeld verwijderd kon worden?</li> <li>7. In hoeverre zijn LCMS-activiteiten aan elkaar gekoppeld?</li> <li>8. In hoeverre zijn koppelingen van velden gemaakt? (Met het oog op het beeld voeden vanuit de bron)</li> <li>9. Welke informatie is niet breed gedeeld en waarom niet?</li> <li>10. Werd er naast LCMS nog op een andere wijze informatie uitgewisseld? In hoeverre heeft dit de beeldvorming beïnvloed?</li> <li>11. Wat waren de belangrijkste redenen voor het gebruik van deze parallelle kanalen naast LCMS? En welke instrumenten/tools werden daarvoor ingezet?</li> </ol>
2. Positie en rol informatiefunctionarissen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aantallen</li> <li>2. Competenties</li> <li>3. Rolvastheid</li> <li>4. Positionering in de organisatie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Hoeveel functionarissen per organisatie waren betrokken bij het informatiemanagement?</li> <li>6. Hoe was de rolverdeling tussen de verschillende informatiefunctionarissen? Zowel intern als extern.</li> <li>7. In hoeverre waren andere rollen/functionarissen betrokken bij NCW en het gebruik van LCMS? Op welke wijze was dit waardevol/werkte dit belemmerend?</li> <li>8. In hoeverre acteerden de bij de netcentrische werkwijze betrokken rollen rolvast ten aanzien van het informatiemanagement?</li> <li>9. Was de rol en positie van de informatiefunctionarissen duidelijk voor de betrokkenen in de eigen organisatie? (en specifiek in relatie tot de inhoudelijk deskundigen)</li> <li>10. In hoeverre waren de competenties analyseren, communiceren en samenwerken aanwezig bij de informatiefunctionarissen?</li> <li>11. Zijn er naast deze competenties nog andere competenties van belang gebleken voor de netcentrische werkwijze?</li> </ol>
3. Samenwerkingsafspraken	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Wederkerigheid (zenden of zenden en ontvangen?)</li> <li>13. Het voeren van regie</li> <li>14. Transparantie, professionaliteit en vertrouwen</li> <li>15. Welke bovenregionale ervaringen zijn opgedaan met partners (bijvoorbeeld het Rijk)?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. In hoeverre was er sprake van wederkerigheid en informatie-uitwisseling?</li> <li>17. Was steeds duidelijk welke organisatie en welke informatiefunctionaris regie voert over het beeld?</li> <li>18. In hoeverre was er binnen de samenwerking sprake van transparantie, professionaliteit en vertrouwen tussen de informatiefunctionarissen van de verschillende betrokken organisaties?</li> <li>19. In hoeverre zijn er aanvullende samenwerkingsafspraken gemaakt?</li> <li>20. Ontbraken er belangrijke organisaties/partners in het netwerk? Had door hen via LCMS geleverde informatie meerwaarde gehad in het beeld?</li> <li>21. Hoe is het gebruik en de waarde van bovenregionale, intersectorale en/of landelijke beelden en informatie-uitwisseling tot uiting gekomen?</li> <li>22. Welke bijdrage hadden organisatie-overstijgende beelden aan bovenregionale, intersectorale en/of landelijke samenwerking?</li> </ol>



4. Relatie informatiemanagement en andere crisisbeheersingsprocessen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mate waarin informatiemanagement de BOB ondersteunt</li> <li>2. bijdrage aan Leiding en Coördinatie</li> <li>3. bijdrage aan proces crisiscommunicatie</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. In hoeverre werd het gedeelde informatiebeeld gebruikt tijdens crisisonderleggen?</li> <li>2. In hoeverre heeft het LCMS-beeld bijgedragen aan het vlot doorlopen van de BOB tijdens crisisonderleggen?</li> <li>3. In hoeverre heeft de netcentrische werkwijze bijgedragen aan de snelheid, daadkracht en doelgerichtheid van de leiding en coördinatie van het crisisbeheersingsproces?</li> <li>4. In hoeverre heeft de netcentrische werkwijze bijgedragen aan transparante crisiscommunicatie?</li> <li>5. Via welke lijnen en op welke manier is informatie gedeeld tussen betrokken niveaus en partijen? Zijn hierover expliciete afspraken gemaakt?</li> <li>6. Was de juiste informatie beschikbaar bij betrokken niveaus en partijen?</li> </ol>
5. Inhoud van het beeld	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concentratie op knelpunten en thema's</li> <li>2. Scheiding tussen proces en sturing</li> <li>3. Sleutelmomenten uit feitenrelaas</li> <li>4. <i>Commander's intent</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Is het beeld gestructureerd opgebouwd?</li> <li>6. In hoeverre is de structuur van het eigen beeld opgesteld conform de structuur van het landelijk beeld, en de aldus voor de eigen sector gekozen landelijke thema's? Welke voor- en nadelen kwamen voort uit het wel/niet aansluiten op een landelijke structuur?</li> <li>7. Is de informatie logisch geordend naar knelpunten en thema's?</li> <li>8. Bevatte het beeld de benodigde stuurinformatie? (informatie bedoeld om het multidisciplinaire netwerk van de crisisbeheersing aan te sturen en te coördineren)</li> <li>9. In hoeverre is gebruik gemaakt van illustraties, visualisaties en/ of grafieken?</li> <li>10. In hoeverre is gebruik gemaakt van GEO-informatie, zoals via LCMS-plot?</li> <li>11. In hoeverre kwam de <i>commanders intent</i> tot uiting in het beeld. Heeft het opnemen van een <i>commanders intent</i> geleid tot aanpassingen in de structuur van het beeld? En zo ja, welke?</li> </ol>

## Bijlage 2. Geïnterviewden en deelnemers aan sessies

### Geïnterviewden

Rol	Organisatie
Plv. Directeur GHOR	VR Utrecht
Directeur publieke gezondheid	VR Fryslân
Adviseur Multidisciplinaire Informatiemanagement	VR Brabant-Noord
Specialis Informatiemanagemen	VR Brabant-Zuidoost
Adviseur informatie gestuurd werken	VR Midden- en West-Brabant
CISO, FG, CDPO en Adviseur BCM	St. Anna Zorggroep
Hoofd Veiligheidsbureau	VR Kennemerland
Directeur en Commandant	VR Kennemerland
Coördinator Team Veiligheid en Strategisch Adviseur	Spaarne Gasthuis
Teamregisseur	GGD Zeeland
Specialist Crisisbeheersing	VR Zeeland
Beleidsontwikkelaar	VR Limburg-Noord
Specialist Crisisvoorziening	VR Limburg-Noord
Teamleider Infectieziektebestrijding	VR Limburg-Noord
Adviseur Industriële en Externe Veiligheid	VR Noord- en Oost-Gelderland
Directeur en Regionaal Commandant	VR Noord- en Oost-Gelderland
Directeur	VR Noord- en Oost-Gelderland
Senior-Adviseur Crisisbeheersing	NCC-JenV
Afdelingshoofd	NCC-JenV
Strategisch adviseur en Projectleider	VR Amsterdam-Amstelland LOT-C
Sectiehoofd IBO en Kolomvertegenwoordiger NP	LOCC
Senior-Adviseur	LOCC
Sectie Informatievoorziening en Communicatie (IV&C)	Koninklijke Marechaussee
Crisismanager Energie	Alliander
Adviseur Crisisbeheersing	Waterschap Rivierenland
Directeur	Waterschap Rivierenland
Crisismanager	DCC-Ienw

## Deelnemers aan sessies

### Sessie 1. Reflectiesessie - Operationeel niveau

Rol	Organisatie
Informatiemanager ROT	VG Gelderland-Midden
Crisismanager	DCC-IenW
Beleidsadviseur informatiemanagement	GHOR Twente
Procescoördinator netcentrische crisisbeheersing	VR Zaanstreek-Waterland
Adviseur informatie gestuurd werken	VR Midden- en West-Brabant
Adviseur crisisbeheersing	VR Drenthe
Informatiemanager	Politie Noord-Brabant

### Sessie 2. Reflectiesessie - Tactisch niveau

Rol	Organisatie
AC GHOR	VNOG
OL	VR Zaanstreek-Waterland
HIN GHOR	Brabant Zuid Oost
Teamleider Veiligheidsbureau	VR IJsselland
Hoofd GHOR / plv. DPG	VR IJsselland
HIN LOT-C	LOT-C
Teamleider Crisisbeheersing	VR Noord-en Oost-Gelderland

### Sessie 3. Reflectiesessie - Strategisch niveau

Rol	Organisatie
Afdelingshoofd en Programmamanager	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directeur Risico- & Crisisbeheersing	VR Rotterdam-Rijnmond
CIO	VR Amsterdam-Amstelland
Coördinerend gemeentesecretaris bevolkingszorg	Gemeente Hengelo

## Bijlage 3. Gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
BOB-cyclus	Cyclus in crisismanagement om te komen tot gefundeerde besluitvorming. Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming.
COVID-19	Coronavirus Disease-19
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
GZ	Gezondheidszorg
HIN	Hoofd Informatie
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IM'er	Informatiemanager
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LCPS	Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
NCW	Netcentrisch Werken
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen
ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorgketen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
VR	Veiligheidsregio
VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

## Bijlage 4. Overzicht geraadpleegde bronnen

Bron
Evaluatie (concept) Unie van Waterschappen liaisonrol tijdens coronaperiode t/m 1 juli 2020
Evaluatie(concept) corona WSRL-bevindingen adviseurs CB
Tussentijdse evaluatie coronacrisis HHNK
Digitale Midzomersessies NCW en LCMS
Highlights Digitale Midzomersessie 1
Highlights Digitale Midzomersessie 2
Highlights Digitale Midzomersessie 3
Highlights Digitale Midzomersessie 4
Highlights Digitale Midzomersessie 5
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 25-3-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 1-3-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 13-4-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 20-4-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 5-5-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 11-5-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 25-5-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 2-6-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 23-6-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 3-8-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 24-8-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 11-9-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 12-10-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 26-10-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 9-11-2020
Monitor waarnemingsverslag NCW COVID-19 30-11-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 2-4-2020 t/m 10-4-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 20-4-2020 t/m 24-4-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 6-5-2020 t/m 8-5-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 11-5-2020 t/m 15-5-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 25-5-2020 t/mm 28-5-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 2-6-2020 t/m 5-6-2020
Bijlage Monitorrapport NCW COVID-19 2-6-2020 t/m 5-6-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 23-6-2020 t/m 2-7-2020
Monitorrapport NCW COVID-19 3-8-2020 t/m 13-8-2020

**Bron**

Monitorrapport NCW COVID-19 24-8-2020 t/m 28-8-2020

Monitorrapport NCW COVID-19 11-9-2020 t/m 28-9-2020

Monitorrapport NCW COVID-19 12-10-2020 t/m 23-10-2020

Monitorrapport NCW COVID-19 26-10-2020 t/m 9-11-2020

Monitorrapport NCW COVID-19 9-11-2020 t/m 20-11-2020

Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015

Situatiebeeld Informatiemanagement Corona 21-4-2020

Eerste leerpunten informatiemanagement en LCMS naar aanleiding van Coronacrisis 21-4-2020

Advies operationeel informatiemanagement COVID-19

Bijlage 2 Ordening landelijk beeld

Landelijk operationeel beeld Corona Veiligheidsregio's

Tops en Tips netcentrisch werken

Tips en goede voorbeelden NCW tijdens corona – Oktober 2020

COVID-19 tips situatiebeeld LCMS

Q&A: hoe gebruik ik LCMS Tekst (01-04-2020)

COVID-19 | Handvatten ten behoeve van netcentrisch werken

Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2019



## 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 werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

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