

Aan: **Statenvoorzitter, mw. Ch. America – Francisca, Wilhelminaplein**

<b>Datum</b> 23 januari 2024	<b>Contactpersoon</b>	<b>E-mail</b>	<b>Ons nummer</b>	<b>Zaaknummer</b> 2023/028965
<b>Onderwerp</b> Aanbiedingsbrief Evaluatie COVID crisis aan de Staten			<b>Pagina</b> 1	<b>Aantal Bijlage</b> 1

Geachte voorzitter,

Langs deze weg bied ik U aan, het eindevaluatierapport van de COVID crisis. Deze evaluatie is conform het vereiste in artikel 8 lid 6 van de Landsverordening Rampenbestrijding & Crisisbeheersing (LvoRC). Daarin staat dat ik als Minister van Algemene Zaken binnen 6 maanden na afloop van de bestrijding van een crisis of ramp, deze dient te evalueren en de Staten moet informeren over de resultaten daarvan.

Op advies van de crisisstaf (lid 8 van de LvoRC) heb ik op 4 augustus 2022 besloten de crisissituatie COVID-19 in te trekken, nadat deze op 13 maart 2020 werd afgekondigd. Voorafgaand het besluit van 4 aug. 2022, heb ik in verband daarmee reeds het Landsbesluit Uitzonderingstoestand dat in december 2020 werd afgekondigd o.g.v. de COVID crisis, niet verlengd.

*Verzoek voor uitstel voor de aanlevering van evaluatierapport COVID*

Gelet op de duur van de COVID crisis, en ook de impact die deze had voor het land, moesten vele personen geïnterviewd worden om een overwogen en samenhangend beeld te krijgen van wijze hoe COVID crisis door ede CRBo werd aangepakt en bestreden. Daarom is uitstel gevraagd aan de Staten (*zaaknr. 2022036112 d.d. 15 feb 2023*), om onderliggend evaluatierapport later in te dienen dan de periode die de wet voorschrijft. Deze evaluatie is inmiddels afgerond en gereed om aan de Staten te worden aangeboden. Volledigheidshalve herhaal ik de informatie dat de secretaris CRBo namens de CRBo reeds twee Tussenrapportages heeft opgesteld, met kwantitatieve informatie tijdens de aanpak van COVID crisis en aan de Staten aangeboden.

De evaluatie is uitgevoerd door het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid NIPV. Voor deze externe partij is gekozen om de objectiviteit van de evaluatie te kunnen borgen en om te voorkomen dat de crisisorganisatie haar eigen handelen gaat beoordelen (*slager keurt zijn eigen vlees*). Aangezien de COVID crisis ook zeer lang heeft geduurd, lag het risico van een vorm van conditionering van interne functionarissen die de evaluatie zouden moeten gaan uitvoeren, op de loer. Een mogelijke subjectiviteit is met deze aanpak voorkomen.

*Opzet evaluatieproces COVID crisis en leerpunten*

Doormiddel van interviews, is de aanpak van de crisis in dit rapport beschreven door het oog van de respondenten, en waarop het evaluatierapport is opgemaakt. Ook zijn verschillende relevante documenten geraadpleegd en bestudeerd. Aan de hand van de conclusies van de interviews en geraadpleegde documenten, worden in het evaluatiedocument ook verschillende aanbevelingen gedaan.



Ons nummer

Zaaknummer  
2023/028965

Pagina  
2

Onder de coördinatie van de Nationale Crisiscoördinator (NCC) (art. 5 van de LvoRC) en samen met de directie Risicobeheersing & Rampenbeleid (DRR), zal later met de diensten en organisaties die de CRBo vormen en de betrokken ministeries, de gedane aanbevelingen in dit rapport aan de slag gaan en deze in procedures, planvorming en beleid om te zetten. Volledigheidshalve informeer ik u dat de NCC reeds een aantal van de gedane aanbevelingen heeft doorgevoerd in procedures van de CRBo. Ook is een aantal van de leerpunten uit de COVID crisis in het concept Crisisplan (art. 3 LvoRC) van Curaçao opgenomen. Het crisisplan is momenteel in proces om ter goedkeuring te worden aangeboden aan de RvM.

Een aantal voorbeelden van de doorgevoerde aanbevelingen en leermomenten uit de COVID crisis zijn: *Het permanent invoeren van het systematiek van Besluitvoorstel BV t.b.v. de beslissingen in de crisisstaf t.b.v. de CRBo; Het verruimen van de slagkracht van DRR; Het verder verbeteren van de samenwerking zowel binnen de overheid als ook binnen het Koninkrijk op het gebied van crisisbeheersing; De mogelijkheid om wettelijk specifieke Operationeel leiders in de CRBo te benoemen; Verbetering van de juridische en wettelijke instrumentaria t.b.v. crisisbeheersing en rampenbestrijding (de Landsverordening Uitzonderingstoestand en Landsverordening Rampenbestrijding & Crisisbeheersing).*

#### *Samenwerking met ministeries*

Om het land beter te beschermen in geval van crisis en rampen, dienen de aanbevelingen ook daadwerkelijk in procedures en beleid te worden omgezet, om effect te hebben en om te voorkomen dat het land tegen dezelfde uitdagingen komen te staan bij een eerstvolgende crisis of ramp. Het doorvoeren van de aanbevelingen is een taak van verschillende diensten van de ministeries. Gelet hierop, zal de Nationale Crisiscoördinator met de verantwoordelijke ministeries in gesprek gaan, om de invoering en monitoring van de gedane aanbevelingen te bespreken. Dit voorstel wordt gedaan gelet op de grote impact voor het land indien de aanbevelingen niet worden opgevolgd.

Hopende u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd, verblijf ik,

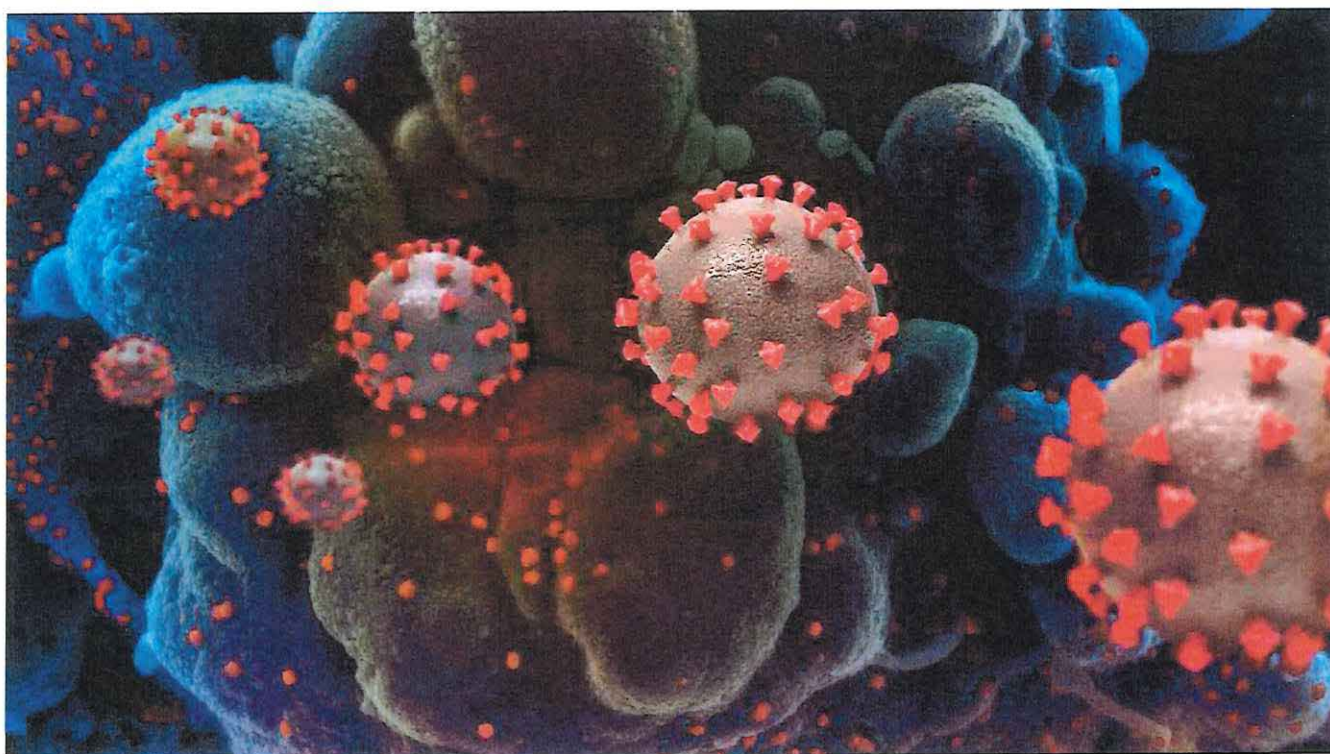
Hoogachtend,



De Minister van Algemene Zaken,  
G.S. Pisas

**MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN**  
DIRECTIE RISICOBEBEERSING & RAMPENBELEID

**EVALUATIE  
COVID-19 CRISIS**





Datum : aug. 2023  
Zaaknummer : 2023/028965  
Ons kenmerk : AZ/DRR/GW/23-08/01

---

## Colofon

**Citeertitel** : Evaluatie COVID-19 crisis  
**Periode** : maart 2020 tot aug. 2022  
**Opsteller** : Nederlands Instituut Publieke Veiligheid NIPV  
**Opdrachtgever** : Minister van Algemene zaken,  
**Regie en coördinatie** : Directie Risicobeheersing & Rampenbeleid, secretaris CRBo  
**Datum** : aug. 2023  
**Status** : Definitief  
**Versie** : Versie 4.0  
**Wet- & regelgeving** : Art. 8 lid 6 Landsverordening Rampenbestrijding & Crisisbeheersing



## Samenvatting

Op grond van artikel 8 lid 6 van de Landsverordening Rampenbestrijding & Crisisbeheersing LvoRC, dient de Minister van Algemene zaken binnen 6 maanden na afloop, de bestrijding van een crisis of ramp te evalueren en de Staten te informeren over de resultaten daarvan. De directie Risicobeheersing & rampenbeleid heeft namens de Minister van Algemene zaken het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd, het optreden van de overheid in de COVID-19 crisis in Curaçao te evalueren. In deze evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe was de crisisorganisatie voorbereid op een pandemie?
- Hoe heeft de overheid gehandeld qua bescherming van de bevolking?
- Wat kan geleerd worden van de COVID-19 crisis?
- Waarop is extra voorbereiding en/of aanpassing nodig ten behoeve van een effectieve beheersing van rampen en crises?

Om de vragen te beantwoorden is deskresearch verricht en zijn interviews afgenomen met 15 respondenten die nauw betrokken waren bij de crisisrespons. De COVID-19 crisis in Curaçao is geëvalueerd aan de hand van een aantal thema's: voorbereiding, wetgeving en handhaving, crisisstructuur, samenwerking, soort crisis, medisch versus economisch, impact op de samenleving en crisiscommunicatie.

Het blijkt dat de beperkte capaciteit – enigszins inherent aan de kleinschaligheid van het land – verschillende organisaties en sectoren tijdens de crisis kwetsbaar maakte. Zo was er voor enkele betrokkenen in de crisisorganisatie vrijwel geen vervanging. Hoewel gedurende de eerste negen maanden het aantal doden en besmette personen op Curaçao bijzonder laag is gebleven, heeft deze periode op bijna iedereen de meeste impact gehad. De afdeling Epidemie bestrijding (Epi) van het ministerie GMN begon in december 2019 al de informatie omtrent de verspreiding van het virus in Azië te monitoren en heeft daarna samen met de Nationale Crisiscoördinator de eerste overleggen gevoerd omtrent de verschillende mogelijke beheersingsscenarios. Gelet op de onbekendheid met het nieuwe virus, lagen er geen specifieke uitgewerkte plannen en scenario's klaar voor de aanpak van grootschalige besmettelijke ziektes op het moment dat het SARS-CoV-2 virus, dat de infectieziekte COVID-19 veroorzaakt, Curaçao bereikte. Los van het feit dat het moeilijk is voor een klein land om op een pandemie goed voorbereid te zijn, heeft de pandemie een aantal zaken zichtbaar gemaakt die minder goed georganiseerd waren qua aanpak en beheersing van grootschalige infectie en besmettelijke ziektes.

Voor de beheersing van de crisis werd in grote lijnen gestart met de structuur die de overheid in het kader van rampen en crises had ontwikkeld. Centraal daarbij stonden de belangrijkste negen Emergency support Functions ESF's op verschillende beleidsterreinen, met ieder een ESF-coördinator, inclusief de relevante liaisons van de crisisbeheersing & rampenbestrijdingsorganisatie (CRBo). Er werd voorafgaand de wettelijke vaststelling ervan en gezien de aard van werkzaamheden en de behoefte aan coördinatie, een tiende ESF toegevoegd (Economie en voedselzekerheid). Als de situatie daar aanleiding toe gaf, werden personen en organisaties geraadpleegd en toegevoegd aan de crisisstructuur. Er was sprake van duidelijke flexibiliteit en een multidisciplinaire aanpak gedurende de hele crisis. De crisiscommunicatie is goed opgepakt, en hoewel de crisis aanvankelijk vooral een gezondheids(zorg)crisis was, was bij het crisisteam mede vanwege de directe koppelingen tussen economie en gezondheid al vrij snel de nodige aandacht voor andere aspecten van COVID-19.

Hulp uit Nederland heeft een positieve bijdrage geleverd bij de aanpak van de crisis. De bevindingen laten zien dat het van belang is om voor een onverhoopte nieuwe crisis meer reservecapaciteit te hebben, te zorgen voor opvolging op het gebied van infectieziekten deskundigheid, te investeren in, en het op peil houden en versterken van, de professionaliteit van betrokkenen bij de crisisstructuur, meer tijd en ruimte in te ruimen voor reflectie, te zorgen voor een beter functioneren tijdens de koude fase – met name een betere verankering van de publieke gezondheidszorg - de samenwerking met de eilanden binnen het Koninkrijk te versterken, en aandacht te besteden aan dataverzameling en multidisciplinaire samenwerking in reguliere tijden.





## Inhoud

Samenvatting .....	2
<b>1. Inleiding</b> .....	4
<b>2. Feitenrelaas</b> .....	5
<b>3. Crisisstructuur</b> .....	8
<b>4. Evaluatie thema's</b> .....	10
4.1 Wat is bijgebleven? .....	10
4.2 Voorbereiding .....	11
4.3 Wetgeving en handhaving .....	11
4.4 Crisisstructuur .....	12
4.5 Samenwerking .....	13
4.6 Medisch versus economisch .....	14
4.7 Impact op de samenleving .....	14
4.8 Crisiscommunicatie .....	15
<b>5. Conclusie en aanbevelingen</b> .....	16
5.1 Conclusies .....	16
5.2 Aanbevelingen .....	19
Literatuurlijst .....	21





## 1. Inleiding

### Evaluatie COVID-19 crisis

In december 2019 kwamen de eerste berichten uit China over een nieuw virus. Binnen een paar maanden had het nieuwe coronavirus zich verspreid naar vrijwel elk land in de wereld. Ook Curaçao bleef niet gespaard. Op 11 maart 2020 riep de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) COVID-19 uit tot een (wereldwijde) pandemie. Op 13 maart 2020 werd het eerste geval met deze infectieziekte COVID-19 in Curaçao geconstateerd. Dezelfde dag nog kondigde de toenmalige Minister van Algemene Zaken op grond van de Landsverordening rampenbestrijding de rampsituatie af en werd het rampenplan geactiveerd (Rhuggenaath, 2020). De rampsituatie is ruim 2,5 jaar later per 4 augustus 2022 officieel opgeheven. (Hendriksen, 2020a).

### Onderzoeksvragen

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) is gevraagd het optreden van de overheid in de COVID-19 crisis in Curaçao te evalueren. In de evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe was de crisisorganisatie voorbereid op een pandemie?
- Hoe heeft de overheid gehandeld qua bescherming van de bevolking?
- Wat kan geleerd worden van de COVID-19 crisis?
- Waarop is extra voorbereiding en/of aanpassing nodig ten behoeve van een effectieve beheersing van rampen en crises?

### Aanpak van de evaluatie

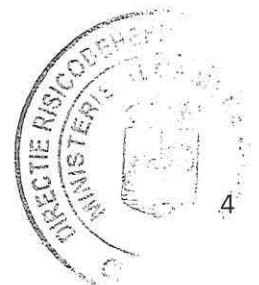
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is deskresearch verricht. Tussenrapportages van de COVID-19 crisis, beleidsdocumenten en mediaberichten zijn hierbij geraadpleegd en geanalyseerd. Daarnaast zijn interviews afgenomen met 15 respondenten die tijdens de COVID-19 crisis nauw betrokken waren bij de crisisrespons (zie bijlage 1).

### Afbakening

De evaluatie kent een aantal beperkingen. Ter vergelijking: in Nederland is alleen de Onderzoeksraad voor Veiligheid met een fors aantal fulltime onderzoekers al twee jaar bezig om verschillende aspecten van de Nederlandse aanpak van de coronacrisis te beschouwen. De voorliggende evaluatie van de COVID-19 crisis in Curaçao is binnen een tijdsbestek van enkele maanden uitgevoerd door slechts twee medewerkers van het lectoraat Crisisbeheersing (NIPV). Deze evaluatie is daarom op hoofdlijnen en van bescheiden omvang. Daarbij is uitsluitend gesproken met ambtenaren die betrokken waren bij de crisisorganisatie. Noch politici, noch (key)persons uit de samenleving zijn bevroegd. Dit rapport bevat geen inzichten in het maatschappelijk sentiment wat betreft de respons van de overheid tijdens de crisis.

### Leeswijzer

De evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen. In hoofdstuk 1 wordt een beknopt feitenrelaas van de COVID-19 crisis in Curaçao gegeven, en in hoofdstuk 2 staat de gehanteerde crisisstructuur beschreven. In hoofdstuk 3 worden enkele thema's waaronder de voorbereiding, samenwerking en impact op de samenleving behandeld. Dit hoofdstuk bevat de opvattingen van de respondenten wat betreft de crisisrespons. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers aangedragen.





## 2. Feitenrelaas

*Dit hoofdstuk biedt een beknopt feitenrelaas van de COVID-19 crisis in Curaçao.*

### Periode 1: maart – juli 2020

- Op 13 maart 2020, 2 dagen nadat de WHO het nieuwe coronavirus SARS-CoV-2 als pandemie heeft erkend, wordt COVID-19 op Curaçao geconstateerd. Een Nederlandse toerist uit Brabant test positief. Diezelfde dag roept de Minister van Algemene Zaken de rampsituatie uit (NOS, 2020a; Hendriksen, 2020a).
- In maart worden strenge maatregelen ingevoerd waaronder een inreisverbod, uitzonderingen daargelaten, een 'shelter in place' (semi-lockdown) en de sluiting van scholen en bedrijven. Op 18 maart overlijdt<sup>1</sup> de eerste persoon op Curaçao ten gevolge van COVID-19 (Hendriksen, 2020a).
- In april zet de Curaçaose overheid financiële hulp regelingen op voor bewoners (Drayer, 2020). Curaçao krijgt steun vanuit Nederland in de vorm van medische middelen, materiaal en personeel. In april worden ook de eerste maatregelen weer versoepeld (Curaçao Chronicle, 2020a; 2020b).
- In mei zet de versoepeling van maatregelen door (Leeuwarder Courant, 2020).
- In de periode van maart tot 1 juni 2020 zijn 22 mensen positief getest en is één persoon overleden ten gevolge van COVID-19 (WHO, z.d.).
- In juli wordt de grens onder strikte voorwaarden geopend voor Nederlandse toeristen (Broere, 2020).

### Periode 2: juli 2020 – januari 2021

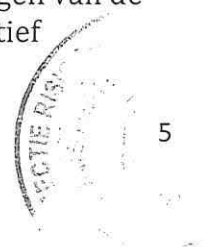
- In september beginnen de besmettingscijfers weer op te lopen. In een maand tijd testen ongeveer 100 mensen positief. Er worden weer maatregelen ingevoerd (Trouw, 2020).
- In november worden de maatregelen aangescherpt. Zo wordt de avondklok van 23.00 uur vervroegd naar 21.00 uur, moeten winkels en restaurants om 20.00 uur sluiten en zijn volwassenen verplicht een mondkapje te dragen in winkels, het openbaar vervoer en bij uitvaarten (NOS, 2020b).
- In december wordt door middel van een nieuwe wet – Landsverordening Uitzonderingstoestand, Lei Estado di Emergencia – de uitzonderingstoestand uitgeroepen (NOS, 2020c). In december gaat Curaçao weer in een 'shelter in place' (semi-lockdown). Ook tijdens de feestdagen gelden maatregelen, waaronder een avondklok (21.00-04.30 uur), samscholingsverbod en een alcoholverbod in restaurants, bars en openbare ruimtes (Curaçao.nu, 2020).
- In januari 2021 neemt het aantal besmettingen af. Waar in de eerste periode (13 maart tot en met juli 2020) van de COVID-19 crisis slechts 1 persoon overleed ten gevolge van COVID-19, zijn er tussen november 2020 en januari 2021 in totaal 20 mensen overleden (WHO, z.d.).

### Periode 3: februari – mei 2021 (Alfavariant)

- Eind februari begint de vaccinatiecampagne in Curaçao (DRR, 2021). In die periode was het land volop in verkiezingscampagne die op 19 maart werden gehouden;
- In maart loopt het aantal besmettingen alweer snel op. Opnieuw wordt een lockdown ingevoerd en wordt de niet-acute zorg voorlopig uitgesteld (NOS, 2021).
- In april wordt de lockdown aangescherpt, onder andere door de lijst van essentiële beroepen die ondanks de lockdown mogen blijven werken in te korten (De Volkskrant, 2021).
- In mei lijkt de piek van de alfavariant voorbij te zijn en wordt de lockdown versoepeld (The Daily Herald, 2021). Het aantal sterfgevallen is in de periode van 22 maart tot 4 mei gestegen van 22 tot 111. Dat is een vervijfvoudiging in anderhalve maand (DRR, 2021).

---

<sup>1</sup> In dit rapport worden de overlijdenscijfers weergegeven die de overheid heeft gepubliceerd omtrent het aantal mensen, waarvan hun overlijden gerelateerd werd aan de gevolgen van de besmetting met het corona virus SARS-Cov-2. De overlijdenscijfers worden cumulatief weergegeven in dit rapport.







#### Periode 4: juni – oktober 2021 (Deltavariant)

- In juni komt het eerste cruiseschip sinds het begin van de COVID-19 crisis aan op Curaçao. Twee passagiers testen positief (Curaçao.nu, 2021a).
- In juli laat de GGD weten dat de deltavariant is aangetroffen in Curaçao. Dit zorgt voor een snelle toename in het aantal besmettingen (Drayer, 2021).
- In augustus wordt opnieuw een avondklok ingevoerd en worden activiteiten met meer dan 100 mensen verboden (Curaçao Chronicle, 2021a).
- In september wordt de duur van de toepassing van de maatregelen verlengd. Daarnaast laat de minister van OWCS weten dat carnaval en sinterklaas niet op straat gevierd mogen worden (Curaçao Chronicle, 2021b).
- In oktober daalt het aantal besmettingen (Curaçao.nu, 2021b). In deze periode (7 juni tot 8 november 2021) zijn circa 4.900 aantal mensen besmet geraakt en zijn tot dat moment 52 mensen ten gevolge van COVID-19 overleden (WHO, z.d.).

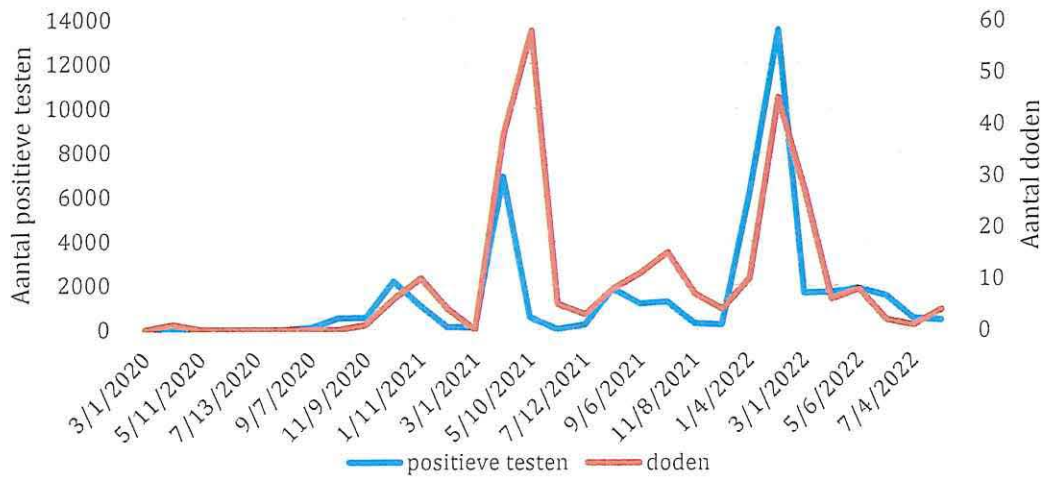
#### Periode 5: december 2021 – aug. 2022 (Omikron)

- In december stijgt het aantal coronabesmettingen weer. Maatregelen worden ingevoerd waardoor thuis maximaal vier mensen bijeen mogen komen en activiteiten van meer dan honderd mensen verboden zijn (NU.nl, 2021).
- In januari 2022 wordt een 'time-out' afgekondigd. Er geldt onder andere een avondklok vanaf 22.00 uur, scholen blijven dicht en de horeca moet om 21.00 sluiten (Koopman, 2022). Niet-spoedeisende operaties worden geschrapt vanwege personeelstekort (NU.nl, 2022). Op 6 januari is er een nieuw dag record van 1.243 besmettingen (Drayer, 2022b). In de maand januari zijn meer dan 13.500 mensen positief getest voor het virus en zijn 45 mensen overleden ten gevolge van COVID-19 (Bibando, 2022a).
- In februari dalen de besmettingen. In deze laatste periode van de COVID-19 crisis (1 december 2021 tot 1 april 2022) zijn 23.245 mensen besmet geraakt en zijn 88 mensen ten gevolge van COVID-19 overleden (Bibando, 2022b).
- In maart wordt een groot deel van de coronamaatregelen ingetrokken (Nieuws.nl, 2022).
- Per juni 2022 wordt het Landsbesluit voor de Lei Estado di Emergensia niet verlengd en komt de uitzonderingstoestand te vervallen (BV:20220503 d.d. 27 mei 2022);
- Per 4 aug 2022, wordt de rampsituatie opgeheven en wordt het rampenplan ingetrokken (BV20220801 d.d. 4 aug. 2022)
- Totaal zijn tot 8 aug. 2022 een totaal van 45.209 mensen positief getest op COVID en zijn 283 mensen overleden die aan de COVID zijn gelinkt (bron: Resumen di siman Min. GMN d.d. 8 aug. 2022)



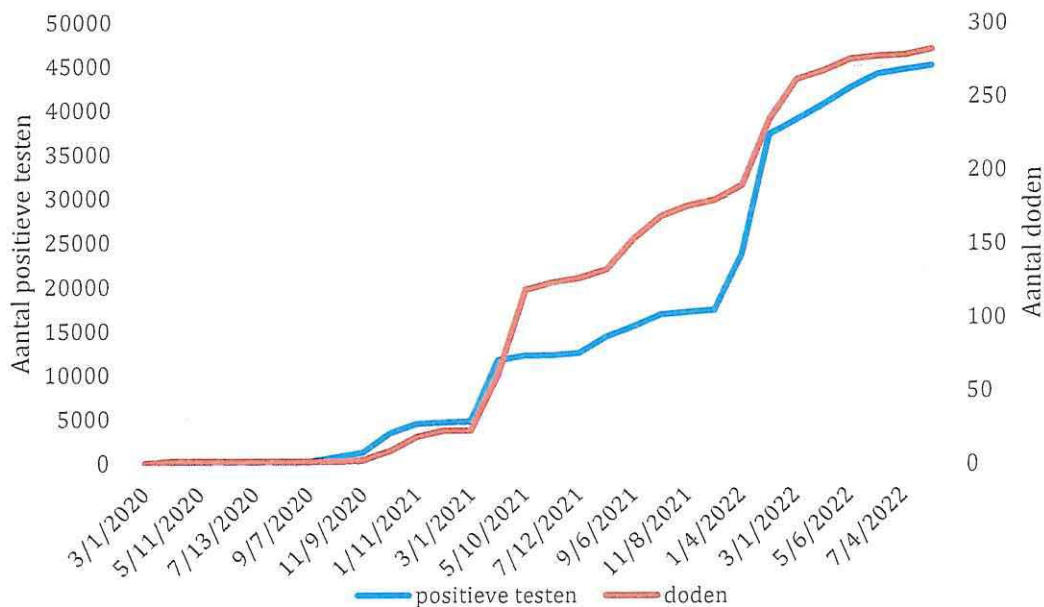


In onderstaande figuren staan het aantal positieve testen en COVID-19 gerelateerde doden in Curaçao weergegeven in absolute aantallen, zowel het werkelijk verloop over de periode 1 maart 2020 tot 4 juli 2020, als het cumulatieve verloop over diezelfde periode.



Bron maart 2020 t/m november 2021: WHO.  
Bron december 2021 t/m augustus 2022: Bibando.

**Figuur 1.1** Verloop positieve testen en COVID-19 gerelateerde doden in Curaçao



Bron maart 2020 t/m november 2021: WHO.  
Bron december 2021 t/m augustus 2022: Bibando.

**Figuur 1.2** Verloop positieve testen en COVID-19 gerelateerde doden in Curaçao (cumulatief)





### 3. Crisisstructuur

*Onderstaande informatie is verkregen uit de eerste tussenrapportage van de COVID-19 crisis (opgesteld door DRR) en uit interviews met respondenten.*

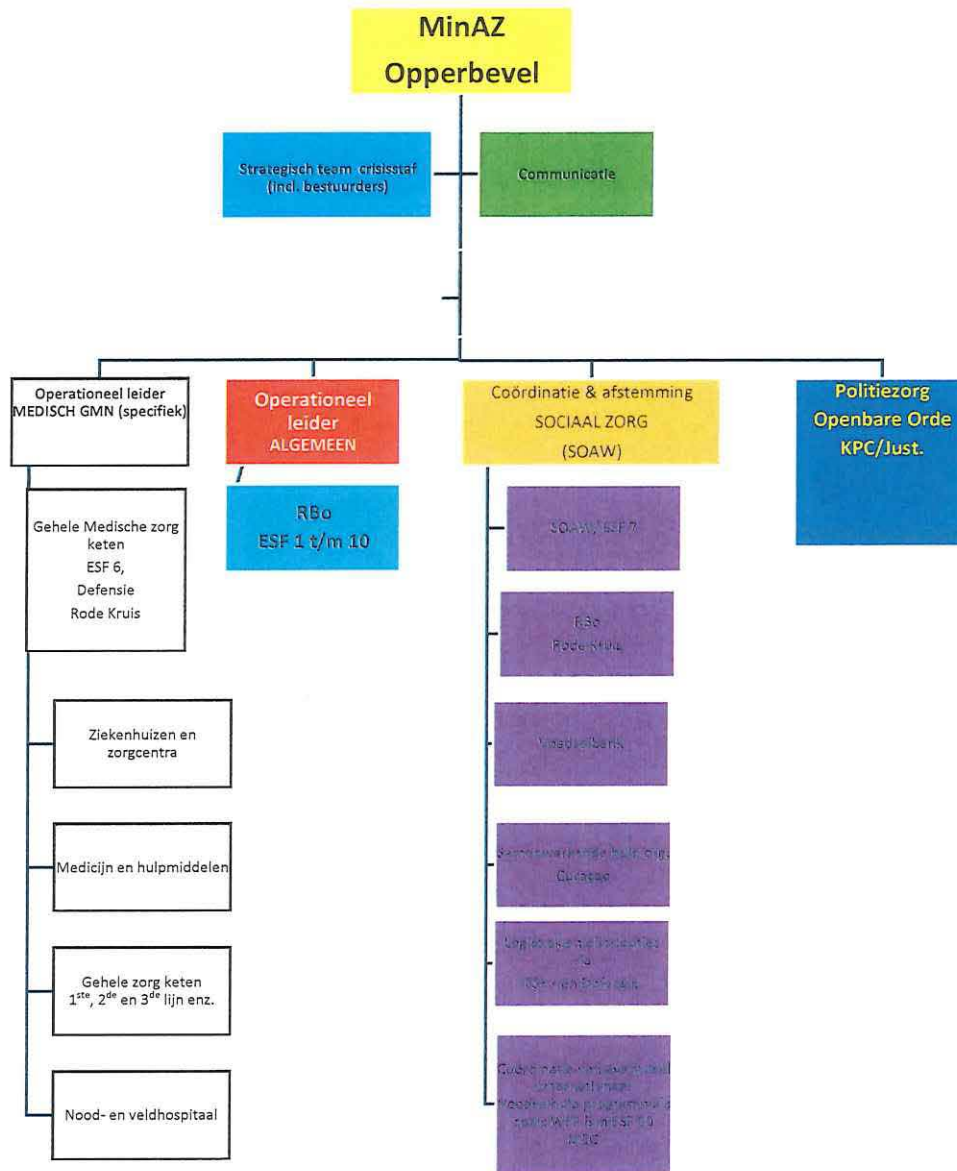
Door de rampsituatie uit te roepen heeft de minister van Algemene Zaken (hierna Min. AZ) conform artikel 8, eerste lid van de Landsverordening rampenbestrijding het opperbevel. Dit betekent dat iedereen die aan de rampenbestrijding deelneemt, onder zijn bevel staat. Door dit besluit wordt de aanpak van een ramp of crisis via de eenhoofdige aansturing gecentraliseerd, zodat de (multidisciplinaire) inzet van alle diensten en organisaties betrokken bij de beheersing en bestrijding, snel, efficiënt en doelmatig kan verlopen. De Min. AZ wordt ook ondersteund door zijn eigen kabinet, bestaande uit enkele bestuurlijke en juridische adviseurs.

De directeur van de Directie Risicobeheersing en Rampenbeleid, zijnde de landelijk rampencoördinator was tijdens de COVID-19 crisis de moderator van de crisisorganisatie namens de Min. AZ. Met de inwerkingtreding van de Landsverordening rampenbestrijding en crisisbeheersing in 2021 is de functiebenaming gewijzigd in de nationale Crisiscoördinator (NCC). De NCC is verantwoordelijk voor de coördinatie van de (voorbereiding op) Crisisbeheersing en rampenbestrijdingsorganisatie (CRBo). Daarnaast was ook een operationeel leider geneeskundige hulpverlening voor deze COVID-19 crisis aangewezen, in de persoon van het toenmalige Hoofd van de Afdeling Epidemiologie van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur. Zijn rol in de crisisstructuur was zeer cruciaal. De CRBo bestond voor de COVID-19 crisis uit negen 'Emergency Support Functions' (ESF), samengesteld uit diverse diensten en organisaties die binnen de ESF's samenwerken in gebundelde disciplines om de gevolgen van een crisis of ramp te mitigeren. Tijdens de COVID-19 crisis is de tiende ESF alvast informeel conform het besluitvoorstel met nummer 20200322 aan de nieuwe CRBo toegevoegd: deze ESF behelst functionarissen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling belast waren en nog steeds zijn met economie en voedselzekerheid.

De taken van de CRBo onder leiding van de NCC zijn als volgt:

- Het coördineren van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.
- Het adviseren van de opperbevelhebber (Min. AZ) bij de te nemen beleidsbeslissingen.
- Toezicht houden op de uitvoering van de genomen beslissingen.
- Het doorlopend volgen van het verloop van de rampenbestrijding en hulpverlening, en de landelijke rampencoördinator ter zake rapporteren, die op zijn beurt communiceert naar de opperbevelhebber.
- Het voorbereiden van informatie voor en het geven van voorlichting aan de bevolking.
- Het aanvragen van personele en materiële hulp van elders, voor zover dit niet gemandateerd is aan andere organisaties.
- Het zorgdragen voor de totale verslaglegging van de ramp of crisis.
- Het verzorgen van een analyse van de ramp of crisis in het na traject en het doen van aanbevelingen om een soortgelijke ramp of crisis in de toekomst te voorkomen en om de gevolgen ervan (verder) te beperken.
- Namens het bevoegd gezag aanvragen van bijstand voor de rampenbestrijding bij andere (ei)landen binnen het koninkrijk en/of de buurlanden.





Figuur 2.1 Tijdelijke Organisatiestructuur tijdens de COVID-19 crisis





## 4. Evaluatie thema's

Dit hoofdstuk bevat de evaluatie van de COVID-19 crisis in Curaçao aan de hand van een aantal thema's, namelijk voorbereiding, wetgeving, crisisstructuur, samenwerking, soort crisis: medisch versus economisch, impact op de samenleving en crisiscommunicatie. Voorafgaand aan deze thema's wordt eerst een korte terugblik van de respondenten op de COVID-19 crisis beschreven.

### 4.1 Wat is bijgebleven?

De eerste vraag die iedere respondent gesteld werd, is wat hen het meeste is bijgebleven van de COVID-19 crisis. In de 'word Cloud' (figuur 3.1) hieronder staan de antwoorden van de respondenten in kernwoorden weergegeven. Des te groter het woord, des te vaker het genoemd is.



Figuur 3.1 Wat de respondenten is bijgebleven van de COVID-19 crisis

De antwoorden die het meest gegeven zijn, zijn onzekerheid, proces van besluitvorming en de omslag in het gedrag van burgers gedurende de crisis. De onzekerheid was groot aan het begin van de COVID-19 crisis, allereerst met betrekking tot het nieuwe virus. Ook de besluitvorming werd beïnvloed door onzekerheid. "Ondanks dat we iets niet zeker wisten, moesten besluiten genomen worden." Besluiten waarvan ze wisten dat ze grote impact op de bevolking zouden hebben. Waar de bevolking de maatregelen aan het begin van de crisis nog nauw volgde, merkten de meeste respondenten ook een omslag in het gedrag op. Burgers raakten 'coronamoe', toonden minder begrip en werden minder volgzzaam.

Wat betreft de crisisorganisatie zelf, waren bij een aantal respondenten vooral de uitdagingen, stress en spanning bijgebleven. Vrijwel zonder reserves heeft een klein team een lange tijd doorgewerkt en veel werk geleverd. Sommige betrokkenen hebben twee jaar lang 24/7 'aangestaan'. Het was zwaar, maar er werd ook positief teruggekeken op een aantal aspecten, waaronder de intensieve samenwerking en flexibiliteit van het team. Velen zijn ook trots op wat ze geleverd hebben tijdens de crisis. Met een klein team hebben ze het land door de crisis geloodst.



## 4.2 Voorbereiding

Curaçao was niet echt voorbereid op een crisis met de omvang zoals de COVID-19 pandemie. Zo lagen er bijvoorbeeld geen draaiboeken of protocollen klaar om te gebruiken specifiek voor COVID<sup>2</sup>, omdat het nieuw virus was. Er was wel een draaiboek voor (een nieuw type) Influenza, hetgeen in eerste instantie werd gebruikt en gaandeweg aangepast voor SARS-CoV-2.

Ook de samenleving was niet toegerust om een pandemie aan te kunnen. De publieke gezondheid van de Curaçaose bevolking stond er slecht voor<sup>3</sup> en ook vanuit de overheid was er weinig aandacht voor. “Publieke gezondheid is niet sexy”, aldus een respondent. Veel van de landsverordeningen met betrekking tot publieke gezondheid, in het bijzonder infectieziekten, zijn gedateerd uit 1917 en 1921.<sup>4</sup>

Juist doordat de crisisorganisatie zich bewust was van het feit dat Curaçao niet voldoende voorbereid was op een grote uitbraak van een infectieziekte, werd het nieuws over het nieuwe virus vroegtijdig en nauwkeurig gevolgd. Zo heeft de NCC in januari 2020 vragen gesteld aan het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) om onder andere ziekenhuiscapaciteit te inventariseren, en zijn er persconferenties gehouden door de Gezondheidsdienst (GGD) om de bevolking te informeren over het nieuwe coronavirus. Daarnaast was er een analyse gemaakt van de wetgeving om te kijken welke bepalingen gebruikt konden worden wanneer COVID-19 Curaçao zou bereiken. Achteraf gezien was de pandemie, zoals een respondent ook aangeeft, een crisis die je bewust maakt dat je je niet echt kan voorbereiden op crises van deze omvang.

### WHO-draaiboeken

Naar aanleiding van de SARS-epidemie in 2003 heeft de WHO de internationale gezondheidsregeling (IHR) ontwikkeld, die in 2007 is ingevoerd. Van elk land wordt verwacht dat het aan deze regeling voldoet (LCI, 2009). De WHO draaiboeken zijn echter niet gericht op een infectieziekte-uitbraak op kleine eilanden. Een respondent gaf het voorbeeld van Sint Maarten, een eiland met ongeveer 40.000 inwoners. Als daar op één dag zes cruiseschepen aanmeren met elk 6.000 toeristen aan boord, dan betekent dat bijna een verdubbeling van de populatie op het eiland. Hier kan in draaiboeken geen rekening mee worden gehouden.

## 4.3 Wetgeving en handhaving

Op 13 maart 2020 heeft de toenmalige Minister van Algemene Zaken, op advies van de gevormde rampenstaf, de rampsituatie uitgeroepen in Curaçao. De reguliere (handhavings)bevoegdheden op grond van de bestaande wet- en regelgeving ter bestrijding van het virus op Curaçao waren onvoldoende toereikend om adequaat aan deze (dreigende) noodsituatie het hoofd te kunnen bieden. Wet- en regelgeving die betrekking hebben op infectieziekten waren verouderd, om voldoende effectieve maatregelen te nemen ter bescherming van de volksgezondheid. Om de verspreiding van het virus effectief te beheersen, moest het samenkomen van grote groepen mensen zoveel mogelijk worden voorkomen en beperkt. Een duidelijke wettelijke basis om deze bewegingsbeperkingen in de vorm van maatregelen af te kondigen en te handhaven was tot december 2020 niet formeel aanwezig. In december 2020 konden de genoemde maatregelen via de LEE (Lei Estado di Emergencia) worden afgekondigd en gehandhaafd.

Er was wel de mogelijkheid via de Landsverordening rampenbestrijding om een rampsituatie af te kondigen, zodat de aanpak en uitvoer van maatregelen gecentraliseerd werd en door de betrokken diensten en organisatie van de CRBo worden uitgevoerd.

<sup>2</sup> Volgens het RIVM liep de invoering van de internationale gezondheidsregeling (IHR) van de WHO achter. De IHR is een pakket aan meldingssystemen, wetgeving en draaiboeken die alle lidstaten van de WHO moeten invoeren (Henriquez, 2020).

<sup>3</sup> Volgens de voorzitter van de huisartsenvereniging in Curaçao behoorden 45-plussers tot de risicogroep voor COVID-19 door onderliggende ziekten die een groot deel van de bevolking heeft. Zo schat hij dat 15 à 20 procent van de bevolking suikerziekte heeft en zeker de helft obesitas (Hendriksen, 2020b). Ongeveer de helft van de totale bevolking van Curaçao is 45-plusser (CBS, 2023).

<sup>4</sup> Deze landsverordeningen worden momenteel geactualiseerd en in een nieuwe Landsverordening publieke gezondheid opgenomen.