

Aan de gemeenteraadsleden van de 10 gemeenten in de
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Veiligheidsregio ZHZ

Postbus 350
3300 AJ Dordrecht

Prof. Kohnstammlaan 10
3312 KL Dordrecht

T 088 6365000
E mail@vrzhz.nl
I www.zhzveilig.nl

Geachte raadsleden,

De inzet op COVID-19 komt voor de VRZHZ nagenoeg ten einde. De afschaling is ingezet. Na intensieve jaren is het verantwoord terug te trekken. Al doen we dit op een verstandige wijze. We weten tenslotte niet of inzet in de toekomst nog nodig is. Daarom houden we vinger aan de pols.

De VRZHZ vindt het van belang haar inzet te evalueren en verantwoording af te leggen over haar inspanningen. Dit gebeurt op regelmatige basis door interne evaluaties, reflectiegesprekken en door inzet van het verantwoordingsdocument. De inzet tijdens de GRIP 4 periode is ook extern geëvalueerd. Dit onderzoek is uitgevoerd door bureau Berenschot.

Dit is onderzocht

Berenschot heeft de afgelopen periode onderzoek verricht naar de aanpak van de VRZHZ van de COVID-19 crisis in de periode 2020 tot en met juni 2021 (de periode waarin we in GRIP 4 waren). De onderzoekers hebben zich gericht op vier hoofdvragen:

1. Heeft de Veiligheidsregio tijdens de COVID-19 crisis gedaan wat er wettelijk verwacht mocht worden en in de werkelijkheid nodig bleek?
2. Hoe functioneerde de crisisorganisatie?
3. Hoe was de koppeling binnen de verschillende onderdelen van de VRZHZ en tussen de VRZHZ en andere regio's en het landelijke niveau?
4. Welke lessen leren we uit deze aanpak voor preparatie op de toekomst?

Graag informeer ik u over de uitkomsten en de wijze waarop wordt omgegaan met de aanbevelingen. Het rapport is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Datum
15 maart 2022

Uw kenmerk
-

Ons kenmerk
2022-0238

Onderwerp
aanbieding uitkomsten
extern onderzoek inzet
GRIP 4 COVID-19

Bijlage
Rapport evaluatie
COVID-19

Behandeld door
Femmy Jonker
f.jonker@vrzhz.nl

Dit is de conclusie

Op de vraag of de VRZHZ heeft gedaan wat wettelijk verwacht mag worden en werkelijk nodig bleek, stelt Berenschot het volgende. De VRZHZ heeft op het gebied van crisismanagement, informatiemanagement, handhaving, crisiscommunicatie en bevolkingszorg voldaan aan wettelijke normen, veldnormen én wat in de praktijk nodig bleek.

Datum

15 maart 2022

Ons kenmerk

2022-0238

Pagina 2 van 4

Kijkend naar het functioneren van de crisisorganisatie stelt Berenschot een aantal zaken:

- Tijdens de coronacrisis is voor het eerst met een klein en groot RBT gewerkt. Deze rolverdeling heeft de besluitvorming versneld. Het groot RBT heeft voldoende gefunctioneerd. De focus in het groot RBT lag op de afstemming rondom maatregelen en het delen van ervaringen. In mindere mate is aandacht geschonken aan scenariodenken voor de lange termijn.
- De rolneming van het ROT was volgens Berenschot uitstekend. Het ROT was flexibel en oplossingsgericht.
- De samenwerking tussen kolommen beoordeelt Berenschot als voldoende. De kolommen wisten elkaar goed te vinden en de samenwerking verliep prettig en collegiaal. Er was een gedeeld gevoel van urgentie en daardoor ontstond er eenheid. Ook was de rolverdeling tussen de voorzitter van de Veiligheidsregio en de DPG goed.

Onduidelijkheden over bevoegdheden en interpretatieruimte van de maatregelen maakten dat de Tijdelijke Wet Maatregelen over het algemeen niet leidde tot meer efficiëntie in de samenwerking ten opzichte van de eerste fase van de coronacrisis. De invoering van de TWM heeft geen invloed gehad op de relatie tussen de Veiligheidsregio en de gemeenten.

Kijkend naar de koppelingen het volgende:

- De koppelingen tussen de Veiligheidsregio en de andere regio's en met het landelijke niveau beoordeelt Berenschot als goed en zeer goed.
- De koppeling tussen de reguliere en crisisorganisatie is naar mening van Berenschot onvoldoende. Er is afstand ontstaan tussen de collega's die langdurig ingezet zijn op de crisis en collega's die reguliere (niet crisis)taken uitvoeren. Denk hierbij aan ondersteunende diensten. Beide groepen hebben elkaar nodig en hebben elkaar, als gevolg van de crisis, niet kunnen vinden. Een crisis van dit formaat is niet eerder voorgekomen en heeft grote impact gehad op het gehele bedrijf. Hierover is veel afstemming nodig en dit had beter gekund.



Tegen de achtergrond van deze conclusies komt Berenschot tot aanbevelingen met als strekking:

1. Neem scenariodenken op in planvorming;
2. Versterk de koppeling tussen de reguliere organisatie en crisisorganisatie;
3. Versterk de interne cultuur van evalueren en feedback geven;
4. Verklein interpretatieverschillen van RBT-besluiten in de regio;
5. Maak crisiscommunicatie een centraal thema op de RBT-agenda.

Datum
15 maart 2022

Ons kenmerk
2022-0238

Pagina 3 van 4

De reactie van het AB van de VRZHZ op de rapportage

De rapportage geeft een goed overzicht van de wettelijke verplichtingen en gang van zaken in de praktijk. Het onderzoek onderschrijft dat we met elkaar, in een crisis van ongekend formaat, veel werk verzet hebben. Dit gaat gepaard met successen, vallen en opstaan. Door een mentaliteit van samen optrekken en aanpakken is het gelukt tot een goede aanpak te komen in Zuid-Holland Zuid.

De verbeterpunten zijn herkenbaar en de VRZHZ kan goed uit de voeten met de aanbevelingen. Deze zijn gedurende de crisis al opgepakt.

Op deze manier gaat de VRZHZ met de aanbevelingen om

Een aantal aanbevelingen is direct geïmplementeerd. Zoals het opnemen van het thema communicatie op de agenda van het RBT (nu AB plus) en het zo goed als mogelijk verslag leggen van de vergaderingen zodat besluiten eenduidig uitlegbaar zijn. Ook is het management in gesprek gegaan met die collega's die nog in de crisis actief zijn over de prioriteiten van de werkzaamheden.

Andere aanbevelingen zijn inmiddels betrokken bij de preparatie. Zoals het borgen van het scenariodenken, het opnemen van evaluatie als standaard onderdeel van de crisisaanpak en bij iedere crisis die langer duurt dan 48 uur en het inbedden van PIOFACH-taken in de crisisorganisatie. Hier wordt in het geval van de Oekraïne-crisis al rekening mee gehouden.

Voor wat betreft de interne cultuur van evalueren en feedback, merken we op dat het onderzoek van Berenschot grotendeels is gebaseerd op interne evaluaties. Dit wordt binnen de VRZHZ al heel belangrijk gevonden en kent een prominente plek. Er is vanaf het begin van de pandemie regelmatig intern geëvalueerd. Wat ons betreft is het van belang met elkaar te blijven reflecteren en vooral evaluaties te doorleven door een goed gesprek over aanbevelingen. Tijdens een crisis tijd nemen om met elkaar stil te staan. Dit gesprek is inmiddels binnen de VRZHZ en op bestuurlijk niveau gevoerd.



Afsluitend

Dankzij het onderzoek kan de VRZHZ stappen zetten richting een (nog) betere dienstverlening. De VRZHZ zal u, in het geval van bijzonderheden in de implementatie, via de reguliere P&C instrumenten op de hoogte brengen.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van de
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid



mr. A.W. Kolff

Datum

15 maart 2022

Ons kenmerk

2022-0238

Pagina 4 van 4





Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Evaluatie
COVID-19-crisis
2020-juni 2021

65865 – Intern vertrouwelijk

25 januari 2022

Marlous Verheul

Katie Harley

Margit Plomp

Eva Starmans

Dennis van der Heijden

Cagri Ekmen

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	3
2.	Inleiding	5
2.1	Aanpak	5
2.2	Leeswijzer	6
3.	Handelen veiligheidsregio in relatie tot het wettelijk kader	7
3.1	Crisismanagement	7
3.2	Informatiemanagement	8
3.3	Handhaving	10
3.4	Crisiscommunicatie	11
3.5	Bevolkingszorg	13
3.6	Overkoepelend oordeel handelen veiligheidsregio	14
4.	De samenwerking tussen de kolommen	15
4.1	Positieve geluiden	15
4.2	Kritische geluiden	15
5.	De rolneming van het ROT, het klein RBT en het groot RBT	17
5.1	Rolneming ROT	17
5.2	Rolneming klein RBT	18
5.3	Rolneming groot RBT	19
6.	De invloed van de Tijdelijke wet maatregelen	21
7.	De koppelingen tussen de diverse gremia en partijen	24
7.1	Koppeling tussen de reguliere organisatie en crisisorganisatie	24
7.2	De koppeling tussen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en het landelijk niveau	25
7.3	De koppeling tussen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en andere regio's	25
8.	Vijf aanbevelingen voor de toekomst	27

1. Samenvatting

De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft Berenschot gevraagd om een expertoordeel over haar crisisaanpak van de coronapandemie. Op basis van feitelijke informatie, interviews, een leertafel met het ROT en een sessie met het groot RBT komen wij tot de volgende conclusies:

- De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft op het gebied van crisismanagement, informatiemanagement, handhaving, crisiscommunicatie en bevolkingszorg voldaan aan wettelijke normen, veldnormen én wat in de praktijk nodig bleek.
Crisismanagement: door de inrichting van het klein en groot RBT heeft de voorzitter van de veiligheidsregio zorgvuldigheid ingebouwd. Ook voorkwam dit vertraging, leverde het een lagere vergaderdruk op en droeg het bij aan de continuïteit in de teams.
Informatiemanagement: niet alle gestelde wettelijke normen waren haalbaar en toepasbaar tijdens de coronapandemie. Aan de overige normen is wél voldaan. Zo is er een totaalbeeld bijgehouden, dat langs de geautomatiseerde weg werd gedeeld met de betrokken gremia en dat diende als basis voor adviezen en opdrachten in de crisisstructuur.
Handhaving: er zijn geen aanwijzingen dat de voorzitter van de veiligheidsregio op incorrecte of buitenproportionele wijze gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden in het kader van de noodverordeningen. Afstemming in het klein RBT, groot RBT en ROT zijn hierbij van doorslaggevend belang geweest.
Crisiscommunicatie: het is niet mogelijk om een expertoordeel te geven op basis van de wettelijke kaders en vigerende veldnormen, maar wij beoordelen de inspanningen én de resultaten daarvan als goed. De communicatieboodschappen waren duidelijk en eenduidig, er is vorm gegeven aan gedragscommunicatie en er is samengewerkt met partners.
Bevolkingszorg: binnen de bevolkingszorg is het taakveld crisiscommunicatie het voornaamste taakveld dat is geactiveerd tijdens de coronapandemie. Het oordeel hierover valt onder crisiscommunicatie.
- De samenwerking tussen kolommen beoordelen wij als voldoende. De kolommen wisten elkaar goed te vinden en de samenwerking verliep prettig en collegiaal. Er was een gedeeld gevoel van urgentie en daardoor ontstond er eenheid. Ook was de rolverdeling tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de DPG goed. Alleen over de samenwerking binnen de witte kolom hebben wij kritische geluiden gehoord. Er zijn spanningen geweest in de samenwerking met de GGD GHOR ZHZ.
- De rolneming van het ROT was uitstekend. Zij waren flexibel en oplossingsgericht. Tijdens de coronacrisis is voor het eerst met een klein en groot RBT gewerkt. Deze rolverdeling heeft de besluitvorming versneld. We hebben te weinig informatie ontvangen om een oordeel te kunnen geven over het klein RBT. Het groot RBT heeft voldoende gefunctioneerd. De focus in het groot RBT lag op de afstemming rondom maatregelen en het delen van ervaringen. Het groot RBT heeft te weinig aandacht geschonken aan scenariodenken voor de lange termijn.
- Onduidelijkheden over bevoegdheden en interpretatieruimte van de maatregelen maakten dat de Twm over het algemeen niet leidde tot meer efficiëntie in de samenwerking ten opzichte van de eerste fase van de coronacrisis. De invoering van de Twm heeft geen invloed gehad op de relatie tussen de veiligheidsregio en de gemeenten.
- De koppeling tussen de reguliere en crisisorganisatie is onvoldoende. De koppelingen tussen de veiligheidsregio en de andere regio's en met het landelijke niveau beoordelen wij als goed en zeer goed.

Tegen de achtergrond van deze conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Neem scenariodenken op in de planvorming.
- Versterk de koppeling tussen de reguliere organisatie en de crisisorganisatie.
- Versterk de interne cultuur van evalueren en feedback geven.
- Verklein interpretatieverschillen van RBT-besluiten in de regio.
- Maak crisiscommunicatie een centraal thema op de RBT-agenda.

Wij hechten eraan om deze rapportage in de context van de COVID-19-crisis te plaatsen: Deze crisis was en is de meest extreme en ongewone crisis die wij in het bestaan van veiligheidsregio's in Nederland hebben gezien. Oordelen over het handelen van een veiligheidsregio, op basis van bestaande wetgeving en veldnormen verdienen een nuancering. Het héle bijzondere karakter van deze crisis maakt dat het voldoende scoren op een norm een góede prestatie is, en dat het scoren van een onvoldoende geen verwijt aan het adres van een veiligheidsregio kan betekenen. Al met al een resultaat waar de VRZHZ zeer tevreden over mag zijn.

2. Inleiding

2.1 Aanpak

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) heeft verzocht om een expertoordeel over de aanpak van de COVID-19-crisis. Daarbij is door de veiligheidsregio een aantal onderzoeksvragen opgesteld:

1. Heeft de Veiligheidsregio tijdens de COVID-19-crisis gedaan wat er, gelet op crisismanagement, informatiemanagement, handhaving, crisiscommunicatie en bevolkingszorg, wettelijk verwacht mocht worden en in de werkelijkheid nodig bleek?
2. Hoe functioneerde de crisisorganisatie:
 - a. met betrekking tot de doeltreffendheid en de samenwerking tussen bevolkingszorg, GGD, politie, brandweer, GHOR, communicatie en crisisbeheersing?
 - b. met betrekking tot de rolneming van het RBT-klein, RBT-groot en het ROT?
 - c. met betrekking tot de wisselwerking tussen de gemeenten en de veiligheidsregio met als focus de periode voor en na de Twm?
3. Hoe was de koppeling tussen:
 - a. de reguliere organisatie en de crisisorganisatie?
 - b. de veiligheidsregio en het landelijke niveau?
 - c. de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de andere regio's? En zijn deze koppelingen volgens verwachting verlopen?
4. Welke lessen leren we uit deze aanpak voor preparatie op de toekomst?

De rapportage die voor u ligt is tot stand gekomen op basis van een documentenstudie, interviews met betrokkenen en een leertafel met het ROT van de veiligheidsregio. Hierin vormde de documentenstudie de grootste informatiebron. De documenten zijn gebruikt om een weergave van de feiten te kunnen maken en met behulp van de interviews en leertafel kleurden we die feiten wat verder in.

De ontwikkelingen van de COVID-19-crisis in het najaar 2021 maakten het moeilijk om alle geplande bijeenkomsten te organiseren: in plaats van de ingeplande drie leertafels voerden we één leertafel (met het ROT) daadwerkelijk uit. De leertafel met het groot RBT is vervangen door een korte 'tips en tops'-sessie en de leertafel met het klein RBT is geannuleerd.

De volgende bronnen zijn gebruikt om de feiten in kaart te brengen:

- Noodverordeningen.
- Tijdlijnen op het niveau van de organisatie, regio en op landelijk niveau.
- Regionale en landelijke besluitvormingsdocumenten.
- Evaluaties (inclusief evaluatie GGD), verantwoordingsdocumenten en de website VR Zuid-Holland Zuid.
- Wet- en regelgeving (Wet op de Veiligheidsregio's, Gemeentewet, besluit Veiligheidsregio's, Tijdelijke wet maatregelen Covid-19).
- Rapport 'bevolkingszorg op orde 2.0'.
- Inspectierapporten.
- Regionale crisisplanvorming, beleidsplannen en eigen ambities van de veiligheidsregio.

Wij hechten eraan om deze rapportage in de context van de COVID-19-crisis te plaatsen: Deze crisis was en is de meest extreme en ongewone crisis die wij in het bestaan van veiligheidsregio's in Nederland hebben gezien. Oordelen over het handelen van een veiligheidsregio, op basis van bestaande wetgeving en veldnormen verdienen een nuancering. Het héle bijzondere karakter van deze crisis maakt dat het voldoende scoren op een norm een g ede prestatie is, en dat het scoren van een onvoldoende geen verwijt aan het adres van een veiligheidsregio kan betekenen. Desalniettemin leveren de scores wel een inzicht op: een inzicht in de dingen die beter kunnen in de voorbereiding op een eventuele toekomstige pandemie. Als we wereldwijd één ding van COVID-19 hebben geleerd, dan is dat misschien wel dat het altijd nog gekker kan worden dan je je had voorgesteld.

Al met al een resultaat waar de VRZHZ zeer tevreden over mag zijn.

2.2 Leeswijzer

Deze evaluatie bespreekt het handelen van de VRZHZ tijdens de coronacrisis in 2020-2021 en toetst dit handelen aan het wettelijk kader zoals opgenomen in de Wet veiligheidsregio's. Vervolgens komt de samenwerking tussen de kolommen en de rolneming van het RBT en ROT aan bod. Daarna wordt er aandacht besteed aan de koppeling tussen regionale en landelijk gremia en de invoering van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (hierna: Twm). Tot slot geeft deze evaluatie de lessen vanuit de coronacrisis weer.

3. Handelen veiligheidsregio in relatie tot het wettelijk kader

De eerste onderzoeksvraag betreft het handelen van de veiligheidsregio in relatie tot het bestaande wettelijk kader: heeft de regio gedaan wat zij hadden moeten doen, wat van hen verwacht mocht worden? In deze paragraaf geven wij een korte terugblik op dat handelen, waarbij wij een aantal thema's bespreken: het crisismanagement van de regio, informatiemanagement, handhaving, crisiscommunicatie en het thema bevolkingszorg. Ieder thema sluiten wij af met een presentatie van het bijbehorende wettelijk kader, en een expertoordeel over de mate waarin aan dat wettelijk kader is voldaan.

3.1 Crisismanagement

VRZHZ richtte tijdens de coronacrisis een werkwijze in met een groot RBT en een klein RBT. De manier van werken in een klein en groot RBT was anders dan beschreven in de planvorming, maar bleek te voorzien in een duidelijke behoefte: het was een praktische oplossing om de vergaderdruk te verminderen.

Naast de constructie met groot en klein RBT is gewerkt volgens het reguliere crisisplan, met een ROT en een Regionaal Operationeel Leider (hierna: ROL). Het langdurige karakter van de crisis vroeg nog wel om een andere aanpassing in dat systeem. Voor de reguliere crisisorganisatie wordt gewerkt met piketdiensten van een week, waarbij meerdere mensen diensten draaien voor één piketrol. Om de continuïteit te bewaken, is gekozen vanaf oktober 2020 voor een systeem van A-teams en B-teams die elkaar afwisselden. Dat gold ook voor de rollen die in de reguliere crisisstructuur niet bestaan of niet op piket staan.

Toetsing wettelijk kader

De Wet veiligheidsregio's beschrijft de volgende verplichtingen voor de veiligheidsregio op het thema crisisbeheersing voor de warme fase:

Artikel 39

- 1) In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de Veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:
 - a.) de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet; (onder meer opperbevel en informatie naar de bevolking)
 - b.) de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
 - c.) de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
 - d.) de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.
- 2) De voorzitter van de Veiligheidsregio roept een regionaal beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 12, eerste lid. De voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het beleidsteam.
- 3) De voorzitter van de Veiligheidsregio wijst een regionaal operationeel leider aan, die is belast met de leiding van een regionaal operationeel team, dat bestaat uit leidinggevenden van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam. De voorzitter van de Veiligheidsregio nodigt voorts de functionarissen wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, uit deel te nemen aan de vergaderingen.

- 4) Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, neemt de voorzitter van de Veiligheidsregio geen besluiten met toepassing van de in het eerste lid genoemde artikelen dan nadat hij het regionaal beleidsteam daarover heeft geraadpleegd. Een burgemeester kan in het regionaal beleidsteam schriftelijk bezwaar doen aantekenen, indien hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt.
- 5) De voorzitter van de Veiligheidsregio geeft de regionaal operationeel leider de bevelen die hij nodig acht in verband met de uitvoering van de door hem genomen besluiten.
- 6) Zodra de omstandigheden het toelaten, ontbindt de voorzitter het regionaal beleidsteam.

Oordeel Crisismanagement

Juist door de inrichting van het klein en groot RBT heeft de voorzitter van de veiligheidsregio alle zorgvuldigheid ingebouwd om te voldoen aan het wettelijk kader. Met name lid 4 van artikel 39 Wvr zou veel vertraging op kunnen leveren als voor ieder te nemen besluit het voltallige RBT geraadpleegd zou moeten worden. De scheiding tussen RBT-groot en RBT-klein leverde daarnaast een lagere vergaderdruk op, wat tijd vrijmaakte voor andere activiteiten van de leden van het RBT-groot. Ook het borgen van de continuïteit in de teams heeft bijgedragen aan het voldoen aan deze kaders.

Ook aan lid 3, het aanwijzen van een ROL is voldaan.

Met betrekking tot lid 6 van artikel 39 Wvr merken wij op dat de afschaling buiten de scope van dit onderzoek valt.

Ons expertoordeel luidt dat de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft voldaan aan de wettelijke verplichtingen op het gebied van crisismanagement.

3.2 Informatiemanagement

De coronacrisis stelde het proces informatiemanagement voor een groot aantal ongekende uitdagingen. Zo verliep de aansluiting met het LOCC (in casu het LOT-C) initieel niet goed: de positie van het LOT-C was niet helder, informatiedeling werd als eenzijdig ervaren en vragen werden niet of erg traag beantwoord. Ook kwam informatie over de persconferenties, noodverordeningen en de toelichting daarop vaak laat of via een omweg bij de veiligheidsregio terecht. De landelijke coördinatie op het gebied van informatiemanagement voldeed niet aan de verwachtingen van de veiligheidsregio noch op het gebied van coördinatie, noch op de inhoudelijke informatie, noch op de wijze van informatiedeling. Deze samenwerking is verbeterd en in de loop van de crisis verder ontwikkeld, maar blijft tot op de dag van vandaag een aandachtspunt.

Corona bracht ook veel informatiestromen met zich mee die in de bestaande crisisstructuur niet ingebed waren én er werd gebruik gemaakt van andere informatiekanalen, naast het LCMS.

Uit de verschillende evaluatieverslagen komt het beeld naar voren dat informatiemanagement geworsteld heeft met hardnekkige ICT- en e-mailstoringen, die een negatieve impact op de kwaliteit van het Algemeen Gedeeld Beeld hebben gehad. Ondanks herhaaldelijk agenderen van deze problemen bij het MT konden deze problemen niet snel worden opgelost. In de loop van de crisis zijn hier wel stappen gezet, en zijn de problemen wel opgelost.

Toetsing wettelijk kader

Het besluit veiligheidsregio's beschrijft de volgende verplichtingen voor de Veiligheidsregio op het thema informatiemanagement in de warme fase:

Artikel 2.4.1

1 Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing tijdens een ramp of crisis een totaalbeeld wordt bijgehouden.

2 Het totaalbeeld is opgebouwd uit ten minste de beschikbare gegevens over het incident, over de hulpverlening, over de prognose en de aanpak en over de getroffen maatregelen en de resultaten ervan.

3 Het totaalbeeld wordt langs geautomatiseerde weg zo spoedig mogelijk en voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is geverifieerd, beschikbaar gesteld aan:

- a.** de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- b.** andere bij de ramp of crisis betrokken partijen, voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden, en
- c.** Onze Minister.

Artikel 2.4.2

1 De onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedoeld in artikel 2.1.1, onderdelen a tot en met d, houden bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing een eigen beeld bij.

2 Het eigen beeld bestaat uit de beschikbare gegevens over de ontwikkeling en effecten van een incident, de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en de personen in het getroffen gebied, de aanpak van het incident en de daarvoor benodigde mensen en middelen.

3 De gegevens worden nadat zij beschikbaar zijn binnen tien minuten verwerkt in het eigen beeld en voor zover mogelijk geverifieerd.

4 De gegevens worden langs geautomatiseerde weg beschikbaar gesteld aan:

- a.** de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- b.** andere de bij de ramp of crisis betrokken partijen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden, en
- c.** het onderdeel dat het totaalbeeld bijhoudt.

Artikel 2.4.3

Een advies of opdracht van een onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is gebaseerd op het actuele eigen beeld van dat onderdeel en op het actuele totaalbeeld.

Oordeel informatiemanagement

Het wettelijk kader voor informatiemanagement stelt een aantal eisen dat niet realistisch is voor een crisis als COVID-19. Een voorbeeld is artikel 2.4.2, lid 3. Met de intensiteit van informatie die gepaard ging (en nog altijd gaat) met deze crisis was het niet mogelijk om alle informatie steeds binnen tien minuten te verwerken in het beeld.

Bestudering van de beschikbare documentatie laat zien dat de crisisorganisatie kampte met hardnekkige ICT-problemen, die pas na lange tijd werden opgelost.

Op basis van de onderdelen van het wettelijk kader die wel haalbaar en van toepassing zijn in deze crisis luidt ons expertoordeel dat de VRZHZ heeft voldaan aan de wettelijke verplichtingen op het gebied van informatiemanagement: aan het in de betreffende artikelen gestelde is voor het overgrote deel wél voldaan: er werd een totaalbeeld bijgehouden, dat langs geautomatiseerde weg gedeeld werd met de betrokken gremia en dat diende als basis voor adviezen en opdrachten in de crisisstructuur.

3.3 Handhaving

Bij aanvang van de coronacrisis in Nederland leidden de net ingevoerde maatregelen tot verschillende interpretaties door zowel burgers als de veiligheidsregio's zelf. De veiligheidsregio's onderling voerden de maatregelen verschillend uit, zo bleven de markten in de ene gemeente open, terwijl ze in andere gemeenten gesloten waren. Met name in gemeenten op de grens van twee veiligheidsregio's leverde dit voor burgers verwarrende situaties op, die de handhaving van de maatregelen bemoeilijkte.

De invoering van de maatregelen via noodverordeningen bracht vanwege de opeenvolgende maatregelen veel werk met zich mee. Het ROT focuste zich vooral op de juridische werkelijkheid en de handhaving van de maatregelen. Het RBT was veel tijd kwijt aan het instellen van de noodverordeningen.

Het instellen en uitvoeren van maatregelen werd gedurende de crisis steeds eenvoudiger. Concreet werd er voor het pinksterweekend geleund op de opgedane ervaring met Pasen en Koningsdag. Gebieden werden opnieuw dynamisch afgesloten om de instroom te doseren en de druk op handhaving te verminderen. Het ROT stelde vaste richtlijnen op die voor de uitvoering van de maatregelen van belang waren. Hierin bleek vooral het aantrekken van juridische medewerkers en de coördinatie op handhaving vanuit Bevolkingszorg een succesfactor.

Een knelpunt in handhaving was (en is dat misschien nog altijd) de capaciteit: Bevolkingszorg was hiervoor afhankelijk van gemeenten en er bleek vooral in de avonduren en weekenden niet altijd voldoende capaciteit beschikbaar.

Toetsing wettelijk kader

De Wet veiligheidsregio bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan (onder meer) artikel 172 Gemeentewet.

Artikel 172 Gemeentewet

1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
4. De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.

Artikel 172 a Gemeentewet

1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:
 - a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
 - b. zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden; of
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.
2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.
3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.
4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.
5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Oordeel Handhaving

In de beschikbare documenten zien wij geen aanwijzingen dat de veiligheidsregio, in casu de voorzitter, op een incorrecte of buitenproportionele wijze gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden in het kader van de noodverordeningen. Wij zijn van mening dat de afstemming in zowel het klein, als groot RBT als ROT hierbij van doorslaggevend belang is geweest.

Ons expertoordeel luidt dan ook dat de VRZHZ heeft voldaan aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van handhaving.

3.4 Crisiscommunicatie

Sinds het begin van de crisis heeft de VRZHZ gekozen voor een actieve crisiscommunicatie, onder meer door regionale persmomenten (met de voorzitter en DPG gezamenlijk), regionale campagnes, berichten op de website, berichten op sociale media en de inrichting van een publiekstelefoon. Er was een open wijze van communiceren, niet alleen tijdens regionale persgesprekken, maar ook richting gemeenteraadsleden. Illustratief aan dit laatste is het ontwikkelde verantwoordingsdocument. Daarnaast maakte men de communicatie bewust persoonlijk door aandacht te besteden aan de effecten van de maatregelen op de samenleving en door de waardering voor de inzet van de samenleving uit te spreken. Ook koos men bewust voor duidelijke communicatie naar groepen die het lastiger vonden om zich aan de maatregelen te houden.

Op gemeentelijk niveau was men ook druk bezig met de crisiscommunicatie en bestond er de roep om afstemming en regie vanuit de veiligheidsregio, hoewel de mate waarin hier gebruik van werd gemaakt en input voor werd geleverd per gemeente verschilde. Aan die behoefte gaf de regio gehoor, maar toch bleef het moeilijk om een regionaal beeld te krijgen van hoe de crisiscommunicatie in gemeenten werd vormgegeven, waardoor de regierol niet ten volle genomen kon worden.

Naarmate de crisis vorderde was de crisiscommunicatie vooral gericht op handhaving en het beantwoorden van vragen over de maatregelen. De informatievoorziening in de communicatie kwam steeds beter op orde, hoewel feiten en cijfers vaak kort op een persmoment aangeleverd werden. Aandachtspunt was dat er in deze informatie weinig relatie bestond met wat er een week eerder gecommuniceerd was (geen doorlopend narratief) en op momenten onjuiste informatie gegeven werd. Tevens was er binnen de VRZHZ discussie over de breedte van de rol van de crisiscommunicatie. Zo leefde er de vraag of de VRZHZ ook mocht communiceren over welzijnsvraagstukken, waaronder eenzaamheid, dat naarmate de crisis vorderde ook een groot thema werd. Dit was bestuurlijk een lastig vraagstuk.

De samenwerking met de communicatiefunctionarissen van de GGD kwam moeizaam op gang. Verschillen in inzicht over de communicatiestrategie en de mate van transparantie zorgde meermalen voor een suboptimale samenwerking en resultaten: voor de VRZHZ was het uitgangspunt in de communicatie 'actief en transparant', terwijl de GGD een meer reactieve en terughoudende stijl wilde hanteren. Gaandeweg de crisis is de samenwerking verbeterd.

De drie grote uitdagingen op het gebied van crisiscommunicatie waren: 1) het uitleggen van de maatregelen, omdat ze voor verschillende interpretaties vatbaar waren en in hoog tempo veranderde, 2) het op afstand contact houden met de inwoners en 3) het duidelijk overbrengen van een boodschap als burgemeester. Het werd extra bemoeilijkt doordat dit ook op landelijk niveau een uitdaging bleek. Daarnaast bleek het lastig de samenleving te blijven bereiken: deze crisis vroeg om gedragscommunicatie, waarbij handelingsperspectieven moesten worden verrijkt met motiverende boodschappen als tegenwicht tegen de 'coronamoeheid' die heerste.

Op meerdere niveaus werd aangegeven dat crisiscommunicatie als thema onvoldoende geagendeerd is in het RBT, waardoor strategische sturing op die crisiscommunicatie ontbrak.

Toetsing wettelijk kader

De prestatie-eisen die gesteld worden aan crisiscommunicatie stammen uit 2014. Het rapport 'Bevolkingszorg op orde 2.0 - eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak' werd in dat jaar vastgesteld door het Veiligheidsberaad. De prestatie-eisen zijn overigens 'indicatief' (en in die zin geen wettelijk kader), en vallen uiteen in drie categorieën: Feitelijke informatie, Instructie en Duiding.

Feitelijke informatie

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (1): De overheid stimuleert vooraf en tijdens crises dat betrokkenen zichzelf en elkaar informeren.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (2): Uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (3): Iedere 30 minuten wordt via de (sociale) media en op geëigende momenten via andere middelen (zoals bewonersbrieven) mede op basis van behoeften van betrokkenen feitelijke informatie beschikbaar gesteld.

Instructie

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (4): Waar nodig worden aanvullend concrete instructies verstrekt en/of handelingsperspectieven geboden aan de betrokkenen.

Duiding

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (5): Binnen een uur komt de gemeente of burgemeester (het boegbeeld 'het gezicht van de overheid') met een proportionele reactie, die rekening houdt met de lokale impact en de vragen die onder de bevolking leven en afhankelijk van de situatie burgers op roept tot (zelf)redzaamheid.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (6): Iedere 2 uur daarna duidt de gemeente of burgemeester (het boegbeeld 'het gezicht van de overheid'), afhankelijk van de situatie, opnieuw de crisis.

Oordeel Crisiscommunicatie

Wat geldt voor het oordeel over informatiemanagement, geldt ook voor het oordeel over crisiscommunicatie: de prestatie-eisen die in 2014 zijn vastgesteld zijn voor een deel moeilijk toepasbaar op de coronacrisis. Een voorbeeld is de derde eis, die stelt dat er elke 30 minuten een update moet zijn voor de bevolking, met feitelijke informatie. De aard en duur van de crisis heeft ervoor gezegd dat dit vrijwel onmogelijk was. De hoeveelheid en snelheid aan informatie moest op een alternatieve manier worden aangeboden.

Daarnaast is uit de bestudeerde stukken duidelijk naar voren gekomen dat het bieden van handelingsperspectief voor de bevolking, op basis van de maatregelen, een taai vraagstuk bleek.

Hoewel het voor ons niet mogelijk is om op basis van wettelijke kaders en vigerende veldnormen en expertoordeel over crisiscommunicatie te geven, beoordelen wij de inspanningen én de resultaten van die inspanningen op basis van het verzette werk als goed: Ondanks de grote hoeveelheid en de snelheid waarmee informatie vanuit verschillende niveaus in de samenleving werd verspreid, heeft de VRZHZ voorzien in een duidelijke en eenduidige boodschap. De aard van de crisis heeft gevraagd om een ándere aanpak van crisiscommunicatie, die meer gericht was op gedragscommunicatie, en de VRZHZ is erin geslaagd hier vorm aan te geven. Gedurende de crisis is dit verder verfijnd en is de samenwerking met andere partners op het gebied van crisiscommunicatie opgezocht.

3.5 Bevolkingszorg

De COVID-19-crisis heeft ook aan de sectie Bevolkingszorg hoge eisen gesteld: Zij moest meeschakelen met de bewegingen die, bijvoorbeeld, bij crisiscommunicatie werden gemaakt. De sectie zorgde voor een koppeling met gemeentelijke juristen, om de antwoorden op de veelgestelde vragen tegen te lezen, én via de sectie bestonden er korte lijnen met de adviseurs risicobeheersing en bevolkingszorg van de gemeenten in de regio.

Ook het organiseren van de regionale afstemming rondom de handhaving van de maatregelen heeft veel tijd en aandacht van de sectie Bevolkingszorg gevraagd. Deze afstemming wordt door de VRZHZ als duidelijk succes benoemd.

Toetsing wettelijk kader

In de Wet veiligheidsregio's is het college van burgemeester en wethouders (B en W) belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (art. 2) en heeft deze organisatie overgedragen aan de veiligheidsregio (art. 10). In het onderliggende Besluit veiligheidsregio's (art. 2.1.1) staat aangegeven dat het college van B en W een team Bevolkingszorg aanwijst dat belast is met vijf concrete bevolkingszorgtaken (art. 2.1.3):

1. het geven van voorlichting aan de bevolking.
2. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking.
3. het verzorgen van nazorg voor de bevolking.
4. het registreren van slachtoffers.
5. het registreren van schadegevallen.

De coronacrisis heeft vooral op de eerste taak van Bevolkingszorg grote druk gelegd. Dit thema is separaat besproken in de vorige paragraaf 'crisiscommunicatie'.

Het kader voor bevolkingszorg staat grotendeels beschreven in het rapport 'Bevolkingszorg op orde 2.0 - eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak'. Het rapport bevestigt de nieuwe visie op Bevolkingszorg. De daaraan gekoppelde indicatieve prestatie-eisen zijn nader toegelicht en gelden als hét kader voor Bevolkingszorg. Bevolkingszorg op orde 2.0 geeft invulling aan een meer realistische zorg voor de bevolking tijdens en na een ramp of crisis, waarbij wordt uitgegaan van zelfredzaamheid van een groot deel van de betrokkenen. Ook dit rapport, hoewel het gezien wordt als hét kader, is geen formeel wettelijk kader.

De concrete prestatie-eisen die in het rapport beschreven staan zijn niet toepasbaar op de coronacrisis. Zij raken aan thema's als het opvangen en verzorgen van groepen getroffen en het informeren van verwanten van getroffen.

Oordeel Bevolkingszorg

Het taakveld crisiscommunicatie is binnen Bevolkingszorg het voornaamste taakveld dat geactiveerd is tijdens de coronacrisis. Het oordeel over dat onderdeel is in de vorige paragraaf 'Crisiscommunicatie' gegeven. De overige prestatie-eisen betreffen aspecten die in deze crisis niet aan de orde zijn geweest.

Wel is er door de mensen binnen Bevolkingszorg ongelooflijk hard gewerkt: de zorg voor de bevolking heeft voortdurend bovenaan op de prioriteitenlijst gestaan.

Hoewel het voor ons niet mogelijk is om op basis van wettelijke kaders en vigerende veldnormen en expertoordeel over Bevolkingszorg te geven, beoordelen wij de inspanningen én de resultaten van die inspanningen op basis van het verzette werk als zeer goed.

3.6 Overkoepelend oordeel handelen veiligheidsregio

Samenvattend luidt ons expertoordeel over het handelen van de VRZHZ in de COVID-19-crisis als volgt:

De veiligheidsregio heeft voldaan aan wat wettelijk verwacht mocht worden waar wettelijke normen waren vastgesteld en aan veldnormen waar die bekend waren, én aan wat in de praktijk nodig bleek. Zij heeft zich proactief en innovatief getoond in het vinden van oplossingen voor de bijzondere uitdagingen van deze crisis. Waar veldnormen of wettelijke normen niet toepasbaar zijn vanwege het karakter van de COVID-19-crisis concluderen wij op basis van inspanningen en resultaten ook telkens dat de VRZHZ voldoende of goed scoort.

4. De samenwerking tussen de kolommen

De tweede onderzoeksvraag luidt: hoe functioneerde de crisisorganisatie met betrekking tot de samenwerking tussen de kolommen?

De interviews noch de leertafels besteden heel uitgebreid en diepgaand aandacht aan de samenwerking tussen de verschillende kolommen. In de evaluatieverslagen van VRZHZ komt dit onderwerp wel naar voren. Hieruit wordt een aantal zaken in de samenwerking zichtbaar. Dat beschrijven wij hieronder.

4.1 Positieve geluiden

Uit alle geraadpleegde bronnen komt het beeld naar voren dat de samenwerking tussen de kolommen over het algemeen goed is verlopen. Zo wisten de ROL, politie en burgemeesters elkaar in april 2020 te vinden toen het mooier wordende weer, waarbij veel Nederlanders naar buiten gingen, lastige situaties in de handhaving van de maatregelen veroorzaakte. Daarnaast concludeerde men in april 2021 dat de samenwerking met Bevolkingszorg prettig en collegiaal is verlopen. De verklarende variabelen van dit succes zijn 'korte lijnen, flexibiliteit en een grote bereidheid om samen op te trekken'.

Een vaker benoemd punt is de natuurlijke rolverdeling tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de DPG. Zo zou de DPG zich meer gefocust hebben op het gezondheidskundige gedeelte en de voorzitter van de veiligheidsregio op de COVID-19-maatregelen en de uitkomsten van het Veiligheidsberaad. Men geeft aan dat de oefening met de Hollandse Griep in 2019 heeft bijgedragen aan de prettige samenwerking tussen de verschillende partners.

Een andere succesfactor in die goede samenwerking was de eenheid tussen de medewerkers en een gedeeld gevoel van urgentie. Al vóór het begin van de coronacrisis was de basis hier al in gelegd. Zo werkten de ambtenaren rampenbestrijding van de gemeenten op de donderdagen in het gebouw van de veiligheidsregio. Dit heeft bijgedragen aan korte lijnen en makkelijke onderlinge afstemming.

Meer operationeel is men enthousiast over de samenwerking tussen de GHOR en de brandweer bij de ondersteuning van een verpleeghuis in de regio.

4.2 Kritische geluiden

Naast de positieve geluiden zijn er ook aandachtspunten naar voren gekomen met betrekking tot de samenwerking tussen de kolommen.

De kritische geluiden betreffen vooral de samenwerking met de GGD GHOR ZHZ. De bron van de spanningen lijkt vooral te liggen in de samenwerking tussen de onderdelen crisiscommunicatie van de VRZHZ enerzijds en de GGD GHOR ZHZ anderzijds. Informatie vanuit de GGD kwam vaak niet of te laat, wat de samenhang in de persmomenten bemoeilijkte, en de beide organisaties hanteerden in eerste instantie verschillende uitgangspunten voor de communicatiestrategie (zie ook paragraaf 3.4)

Een ander, bekend punt, betreft het delen van informatie uit de witte kolom: er sprake geweest van onbegrip tussen de deelnemers van het ROT, GGD GHOR, Bevolkingszorg en politie. De deelnemers van het ROT verwachtten informatie vanuit GGD GHOR, die op zijn beurt weer informatie verwachtte van Bevolkingszorg en politie. Er was dus sprake van verkeerde verwachtingen en miscommunicatie. In een later stadium heeft de GGD GHOR meer toelichting gegeven over de mogelijkheid tot het wel of niet delen van informatie. Dit leidde tot meer begrip en daarmee tot minder spanningen.

Oordeel samenwerking tussen de kolommen.

Op basis van de afweging tussen positieve en kritische geluiden beoordelen wij de samenwerking tussen de kolommen over het geheel als voldoende. De gevonden kritische kanttekeningen betreffen immers alleen de samenwerking met de witte kolom.

5. De rolneming van het ROT, het klein RBT en het groot RBT

De derde onderzoeksvraag luidde: hoe functioneerde de crisisorganisatie, met betrekking tot de rolneming van de verschillende teams?

Rolbeschrijving ROT en RBT

Een onderzoek naar en een oordeel over de rolneming van een team veronderstelt een beeld van hoe die rol eruit hoort te zien. De meest gebruikte rolbeschrijving voor ROT en RBT staan hiernavolgend¹.

ROT

Het ROT geeft leiding aan de beheersing van het incident en heeft de volgende taken:

- Inzetten, coördineren en aansturen totale operationele inzet.
- Bewaken continuïteit en multidisciplinaire operationele inzet.
- Beslissen over verdelen van schaarse operationele middelen.
- Regie op het totaalbeeld.
- Scenariodenken op de middellange termijn (4-12 uur).
- Adviseren Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam.
- Voorbereiden van bestuurlijke besluitvorming voor bijstandsaanvraag.

RBT

Het RBT heeft als doel om waar nodig tot afstemming en coördinatie te komen en heeft daarbij de volgende taken:

- Scenariodenken op de lange termijn (> 12 uur).
- Het ondersteunen van de voorzitter van de veiligheidsregio of diens vervanger door hem of haar te voorzien van strategisch advies.
- Het (integraal) plannen, monitoren en waar nodig bijstellen van beleid en tolerantiegrenzen.
- Het (integraal) plannen, monitoren en waar nodig bijstellen van de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties, op basis van incidentscenario's of het 'totaalbeeld'.

5.1 Rolneming ROT

In de VRZHZ is vanaf februari 2020 het plannings-ROT operationeel. Vanaf de opschaling op 12 maart 2020 naar GRIP 4 is het ROT operationeel. Vanaf dat moment is het ROT enkele keren per week bij elkaar gekomen. In de zomer van 2021 is het ROT afgeschaald.

Het ROT is de centrale uitvoerende instantie en kenmerkt zich door een operationele dynamiek. ROT-leden zijn tevreden over de samenwerking binnen het team. Het team kende een vaste bezetting (de normale structuur met de piketdiensten werd losgelaten) en daardoor zijn er korte lijnen en zijn teamleden goed op elkaar ingespeeld. De ROT-leden kwalificeren de onderlinge samenwerking als efficiënt. Een aandachtspunt is het behoud van scherpte richting elkaar.

Het ROT is, aan het begin van de crisis, gestart met werken op de manier zoals het gewend was: volgens opgestelde planvorming en op basis van ervaring met eerdere crises. Er is afgesproken dat dit binnen aanzienbare tijd geëvalueerd werd, om te bepalen of bijstelling van deze werkwijze nodig was. Een algemene observatie vanuit de leertafel met het ROT is dat de devaluatie van de term crisis voor weerstand heeft gezorgd bij de deelnemers.

¹ Bron: basiskennis crisisbeheersing, IFV

Al snel voelde de crisis als ‘business as usual’ en neigde meer naar de normale werkverhoudingen. In een 48 uren crisis luistert men beter naar elkaar en wordt er directief besproken wat nodig is en op welke manier dit uitgevoerd moet worden. In deze crisis was dat niet het geval.

Door het karakter van de coronacrisis heeft het ROT een beperktere rol dan bij een flitsramp: er is nauwelijks sprake van het coördineren of aansturen van operationele inzetten door het ROT. Daar waar dat wél het geval was gebeurde dat vooral monodisciplinair. Handhaving was het belangrijkste operationele proces en hier werd dat wel in nauwe samenwerking en afstemming tussen Bevolkingszorg en politie opgepakt. Deze veranderde rol heeft volgens de ROT-leden de inhoud van hun adviserende taak richting het RBT beïnvloed. Het ROT heeft zich vooral geconcentreerd op de juridische werkelijkheid en de handhaving.

ROT-leden hebben, zeker in de beginperiode, een grote bestuurlijke invloed op hun werkzaamheden ervaren. Bestuurders stelden veel vragen die voortkwamen uit een meer bestuurlijk belang, intervenieerden en probeerden processen te beïnvloeden. De vragen die gesteld werden, hadden een andere prioriteit, wat voor het ROT nieuw en in sommige situaties ingewikkeld bleek. Het ROT geeft aan dat zijn adviseringslijn richting het RBT vaak niet helder was. Het ROT vindt dat het snel en goed heeft voldaan aan verzoeken vanuit het RBT. Het RBT is dezelfde mening toegedaan. De ROL werd in positie gebracht door de korte lijnen met het RBT.

In het begin van de coronacrisis is op initiatief van het ROT een apart scenarioteam gevormd. Dit scenarioteam adviseerde het ROT. Daardoor is er veel aandacht geweest voor scenariodenken in het ROT. ROT-leden vinden dat kwalitatieve beeldvorming (inclusief de actuele stand van zaken) belangrijk is bij de start van het overleg voor het verloop van de rest van het overleg. Het scenarioteam en het team crisiscommunicatie sloten goed op elkaar en het ROT aan en hebben elkaar versterkt.

Uiteraard had ook informatiemanagement een belangrijke (regie)rol binnen het ROT. Informatiemanagement benadrukt het belang van tijdige toegang tot alle (actuele) beschikbare informatie. Informatiemanagement is in flitsrampen gewend om alle informatie te ontvangen en had in deze crisis niet dezelfde positie. Op veel thema's was de informatiepositie van het RBT beter dan die van het ROT.

Tijdens de crisis is er vanaf oktober 2020 gewerkt in A- en B-teams om de werkdruk van de individuele ROT-leden te verlichten. De ROT-leden waren ontevreden over deze manier van werken en gaven aan dat dit de werkdruk van de crisisorganisatie niet positief heeft veranderd. Zo zorgde deze manier van werken voor meer overdracht en onderlinge afstemming. Dit was bij het werken in één team niet nodig. De continuïteit in de bezetting en de hoge werkdruk zijn vaak onderwerp van gesprek geweest. De verhouding tussen reguliere- en crisiswerkzaamheden is als ingewikkeld ervaren door ROT-leden.

Oordeel rolneming ROT

Afgezet tegen de uitgevoerde taken was de rolneming door het ROT uitstekend. Het ROT wist zich aan te passen aan de andere omstandigheden die de coronacrisis met zich meebracht en koos voor oplossingen die het team en hun werkwijze versterkten.

5.2 Rolneming klein RBT

De VRZHZ heeft bij de opschaling naar GRIP4 gekozen voor een splitsing in een groot RBT (voor informatiedeling en beeldvorming) en een klein RBT, als besluitvormend gremium.

Hoewel wij geen leertafel met het klein RBT hebben kunnen organiseren, is uit de interviews en de eigen evaluatie van de VRZHZ wel een beeld naar voren gekomen: de scheiding tussen besluitvorming in het klein RBT en informatiedeling en beeldvorming in het groot RBT heeft gewerkt. Dit versnelde de besluitvorming aanzienlijk.

Natuurlijk heeft ook deze nieuwe werkwijze wat hobbels gekend in de aanloop: de precieze bemensing van het klein-RBT moest nog uitgekristalliseerd worden en ook de positie van crisiscommunicatie in dit team vroeg in de eerste weken wat aandacht.

Een oordeel over de rolneming door dit team is moeilijk te geven, enerzijds omdat het ontbreekt aan normen voor deze rolneming, en anderzijds omdat wij niet in een leertafel hebben kunnen reflecteren met het team op die eigen rolneming.

5.3 Rolneming groot RBT

Binnen de VRZHZ werd al snel opgeschaald naar GRIP 4 en de regio is daar lange tijd in gebleven. Het groot RBT is hierdoor vanaf 12 maart 2020 operationeel geworden. In de vergaderingen van het groot RBT werd er vooral aandacht besteed aan informatiedeling en beeldvorming, terwijl het RBT-klein het besluitvormend gremium was. Deze structuur bleek tijdens de coronacrisis goed te werken. Het is een gremium gebleken waarin alle relevante inhoudelijke COVID-19-informatie, zowel landelijk als lokaal, structureel met elkaar gedeeld kon worden. Iedereen kon, indien noodzakelijk voor de functie, gemakkelijk op de hoogte blijven van recente ontwikkelingen. Daarnaast werd er tijdens het groot RBT regelmatig de gelegenheid geboden om eigen bevindingen en worstelingen met elkaar te delen. Hierdoor konden de deelnemers elkaar in de COVID-19-aanpak ondersteunen en versterken. Naast de GGD, burgemeesters, politie en andere partners kreeg ook het Openbaar Ministerie bij elk RBT de gelegenheid om naar voren te brengen wat er in de strafrechtketen speelde in de aanpak van COVID-19-overtredingen en misdrijven. Dit is door de deelnemers als positief ervaren.

Naast informatiedeling is het groot RBT ook een goed middel gebleken om landelijke maatregelen eenduidig regionaal uit te leggen om lokale verschillen zo klein mogelijk te maken. Landelijke maatregelen waren soms onduidelijk, vaak inconsistent en daardoor moeilijk of multi-uitlegbaar. Binnen het RBT groot kon regionale afstemming over complexe vraagstukken op deze maatregelen plaatsvinden. Aandachtspunt hierbij blijven de interpretatieverschillen die optraden tussen de gemeenten. Gemeenten zagen zich soms geconfronteerd met lastige handhavingssituaties als iets in een buurgemeente wél werd toegestaan en in de eigen gemeente niet.

In de samenwerking binnen het RBT bestonden er weinig meningsverschillen en was de bereidheid om samen te werken hoog. De leden waren telkens in staat om met één stem naar buiten te treden. De crisis zelf heeft hierbij verbindend gewerkt en versterkte het onderlinge vertrouwen dat er al was. Binnen het RBT werd de ruimte gevoeld om inhoudelijke standpunten op tafel te leggen, te bespreken en indien nodig bij te stellen. Deze open sfeer werd mede toegeschreven aan goed voorzitterschap en informatiedeling van de voorzitter RBT naar de overige RBT-leden toe. De voorzitter nam de RBT-leden geregeld mee in wat er tijdens het Veiligheidsberaad besproken was.

Binnen het groot RBT werd er veel tijd besteed aan de noodverordeningen en de waan van de dag. Tijdens deze overleggen was er geen sprake van besluitvorming. Besluiten werden genomen in het klein RBT. Ook was er tijdens het groot RBT minder aandacht voor scenariodenken/voortuitkijken.

Achteraf gezien is er binnen het groot RBT te weinig aandacht besteedt aan crisiscommunicatie. Meerdere leden hebben aangegeven dat communicatie een belangrijke factor was binnen de crisis en dat dit thema nadrukkelijker op de agenda had moeten komen. Dit werd in de evaluaties ook onderschreven door de sectie crisiscommunicatie die zich onvoldoende aangehaakt voelde tijdens het RBT en daardoor een meer ondersteunde rol innam. Dit gold ook voor de sectie informatiemanagement die zich bij het RBT meer notulist voelde dan informatiemanager. Dit heeft, zo geven de informatiemanagers aan, ook te maken met de aard van de crisis waarbij de VRZHZ meer uitvoerend dan leidend was.

Oordeel rolneming groot RBT

Afgezet tegen de taken van het RBT was de rolneming door het groot RBT voldoende. Zij hebben zich vooral beziggehouden met afstemming rondom de maatregelen en het delen van ervaringen en worstelingen.

Het groot RBT is minder toegekomen aan scenariodenken voor de lange termijn. Mogelijk speelt de instelling van het team scenariodenken hierbij een rol. Toch willen wij op deze plek benadrukken dat het RBT een belangrijke rol heeft in het ontwikkelen van strategische scenario's voor de langere termijn. Dit helpt ook om meer sturing te bieden aan de overige gremia.

6. De invloed van de Tijdelijke wet maatregelen

De vierde onderzoeksvraag betreft de wisselwerking tussen de gemeenten en de VRZH met als focus de periode voor en na de Tijdelijke wet maatregelen (Twm).

Wat betekent deze wet?

In vergelijking met de situatie van vóór de Twm (de situatie waarin de noodverordeningen golden) werd wettelijk gezien de rol van de burgemeester groter. De burgemeester kreeg de mogelijkheden tot:

- A Ontheffen. In bijzondere gevallen en na advies van de GGD mag hij een uitzondering geven op onder andere het verbod tot groepsvorming in een aangewezen plaats, het openstellen van een publieke plaats of het houden van een evenement. Bij het besluit over de ontheffing betreft de burgemeester zo zorgvuldig mogelijk de gemeenteraad en het college van B en W.
- B Handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en een last onder bestuursdwang of dwangsom. De burgemeester krijgt een bevoegdheid om bevelen te geven die nodig zijn om de naleving van regels te verzekeren als mensen zich op openbare plaatsen niet aan de gedragsregels (kunnen) houden of om activiteiten of gedragingen vanuit besloten plaatsen (geen woning) te beëindigen als er ernstige vrees is dat hierdoor verspreiding van het virus wordt veroorzaakt.
- C Bepalen van de plaatsen waar maatregelen gelden. Dit kan alleen als dit in de desbetreffende ministeriële regeling als mogelijkheid wordt benoemd. Te denken valt aan het aanwijzen van plaatsen waar een groepsvormingsverbod geldt (de ministeriële regeling bepaalt dan het maximum aantal personen per groep) of het aanwijzen van plaatsen waar strengere regels gelden voor evenementen (de ministeriële regeling bepaalt welke regels dat zijn).

Met de Twm worden de meeste artikelen die zijn genoemd in artikel 39, eerste lid, Wvr voor de bestrijding van deze pandemie weer uitgeoefend door de burgemeester in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat om toepassing van bevoegdheden uit de Wet veiligheidsregio's, de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, en om het gezag over de politie en de Koninklijke marechaussee op grond van de Politiewet 2012.

De rol van de voorzitter van de veiligheidsregio wordt kleiner door deze wet. De voorzitter is uitsluitend bevoegd tot de uitoefening van de Twm-bevoegdheden als de minister van VWS daartoe heeft besloten vanwege dreigende gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis voor de bestrijding van de epidemie (artikel 58d). Dit geldt bijvoorbeeld ook voor eventuele bevoegdheden van de burgemeester om plaatsen aan te wijzen, die indien de minister van VWS daartoe besluit, overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Hierbij wordt in de toelichting op de gewijzigde wet benoemd dat het niet altijd nodig zal zijn om deze stap te zetten als burgemeesters onderling de aanpak goed af kunnen stemmen. Hierbij is het blijvend van belang dat de voorzitter van de veiligheidsregio over de intergemeentelijke afstemming wordt geïnformeerd. Ook na de inwerkingtreding van de wet behouden de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol binnen de regio. Gegevens en inlichtingen over de lokale omstandigheden worden onder de Twm met tussenkomst van de voorzitters van de veiligheidsregio's aan de minister van VWS verstrekt (artikel 58t, tweede en derde lid). Als voorzitter van het regionaal beleidsteam heeft de voorzitter van de veiligheidsregio ook een belangrijke rol bij de afstemming tussen de gemeenten onderling. De voorzitters behouden enkele specifieke bevoegdheden in het kader van de Wet publieke gezondheid, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoersmiddelen (het controleren op besmetting, bijvoorbeeld door middel van het nemen van monsters en het bij concreet besmettingsgevaar zo nodig sluiten van gebouwen en terreinen).

De situatie in VRZHZ

De burgemeester van Dordrecht is voorzitter van de VRZHZ. Bij een crisis van meer dan plaatselijke betekenis is de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd om toepassing te geven aan een aantal bevoegdheden van de burgemeesters in de regio.² Eén van deze bevoegdheden is het uitvaardigen van noodverordeningen.³ Door de opschaling naar GRIP-4 op 12 maart 2020 en het daarmee bijeenroepen van het RBT kreeg de voorzitter deze bevoegdheid.

Bij het overnemen van bevoegdheden van collega-burgemeesters door de voorzitter van de veiligheidsregio is het vragen om input en het informeren van deze collega's belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak. De inhoud van de noodverordeningen werd grotendeels op landelijk niveau bepaald en gecommuniceerd middels een modelnoodverordening. Deze nam de veiligheidsregio over met af en toe enkele aanpassingen. In het groot RBT ontbrak het aan kennis over het proces van de totstandkoming van noodverordeningen.

Het groot RBT besteedde ruim tijd aan de noodverordeningen die toepasselijk waren in de eigen regio. Het proces van het opstellen van noodverordeningen kende in de aanloop wat moeilijkheden, vooral door het late aanleveren van informatie vanuit de landelijke gremia. Nadat deze moeilijkheden opgelost waren, verliep het proces goed. Er was hierbij goede samenwerking tussen de ROL, bevolkingszorg en juristen. Het opstellen van de noodverordeningen veroorzaakte een piek in de werkdruk bij Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie. De verwachting die hierbij werd uitgesproken was dat dit zich zou herhalen bij elke versoepeling van maatregelen en het uitvaardigen van nieuwe verordeningen. Er is daarom afgesproken in het ROT om proactief te kijken hoe als crisisorganisatie voorbereid te zijn op deze piekmomenten.

Aanpassingen van noodverordeningen konden vaak niet tijdig plaatsvinden, omdat er te weinig tijd zat tussen het landelijk aankondigen van de nieuwe maatregelen en het aanleveren van de modelnoodverordening versus het proces om te komen tot een noodverordening bij de veiligheidsregio. Hierdoor konden vragen over nieuwe maatregelen of versoepelingen nog niet beantwoord worden. Dit maakte het werken als crisisorganisatie lastig en zorgde voor minder draagvlak in de maatschappij. Crisiscommunicatie bleek onvoldoende aangehaakt bij de daadwerkelijke inhoud van de noodverordeningen wat het uitvoeren van zijn rol en taken bemoeilijkte.

Per 1 december 2020 werd de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) van kracht. Hiermee werden coronamaatregelen vastgelegd in wetgeving. De invoering van de Twm had tot gevolg dat de rolverdeling tussen de gemeenten en de veiligheidsregio veranderde (zie beschrijving hierboven). Vanaf 1 december 2020 heeft de VRZHZ als uitvoeringsorgaan op verzoek van de gemeenten (RBT) de Twm opgevolgd, waarbij de lokale werkingsverantwoordelijkheid niet meer bij de voorzitter van de VRZHZ belegd was, maar bij de lokale burgemeesters.

De Twm heeft de juridische situatie theoretisch vereenvoudigd, met name omdat er geen noodverordeningen meer opgesteld hoefden te worden. Er waren wel veel onduidelijkheden over de bevoegdheden. Door de interpretatieruimte ontstonden er regionaal veel verschillen en dat maakte regionale afstemming nog belangrijker. Handhaving is door de komst van de Twm onveranderd, met uitzondering van de beperktere handhavingsmogelijkheden richting bedrijven. Een belangrijke geleerde les door de invoering van Twm was om met elkaar de inhoud te doorleven en de rol en taakverdeling tussen betrokken partijen op elkaar af te stemmen.

² Artikel 39 lid 1 sub b Wet veiligheidsregio's.

³ Artikel 176 lid 1 Gemeentewet.

De blijvende onduidelijkheden over bevoegdheden en de ruimte voor interpretatie van de maatregelen maakten dat het invoeren van Twm over het algemeen niet leidde tot meer efficiëntie ten opzichte van de eerste fase van de coronacrisis in regio Zuid-Holland Zuid. Dit komt ook naar voren uit de enquête die de VRZHZ in de eigen organisatie heeft uitgezet. De invoering van de Twm heeft geen (negatieve) invloed gehad op de relatie tussen de VRZHZ en de gemeenten: de relatie was al goed voor de invoering, er was veel onderling vertrouwen en dat is zo gebleven.

7. De koppelingen tussen de diverse gremia en partijen

De vijfde onderzoeksvraag bekijkt de koppelingen tussen verschillende gremia en partijen: de reguliere organisatie met de crisisorganisatie; de veiligheidsregio met het landelijke niveau en de VRZHZ met de andere regio's. Centrale vraag daarbij is of die koppelingen naar verwachting zijn gelopen.

7.1 Koppeling tussen de reguliere organisatie en crisisorganisatie

De crisisorganisatie blijkt goed toegerust te zijn op een langdurige inzet door de grote intrinsieke motivatie, resultaatgerichtheid en flexibiliteit van haar medewerkers. Doordat de meeste personen in de crisisorganisatie al werkzaam waren binnen Veiligheidsregio ZHZ waren zij al bekend met de organisatie en de faciliteiten. Daarnaast bood het de mogelijkheid om flexibel om te gaan met de inzet van collega's met reguliere functies in de crisisorganisatie. Hiertegenover staat dat deze medewerkers spanning ervaarden tussen hun reguliere werkzaamheden en hun bijdrage aan de crisisorganisatie.

Door de langdurigheid van de crisis werd zichtbaar dat de crisisorganisatie niet zonder reguliere organisatie kan. De crisisstructuur is opgezet voor een korte crisis, zonder PIOFACH-taken (met uitzondering van ondersteuning en communicatie). Bij een langdurige crisis blijken die PIOFACH-taken toch noodzakelijk: langdurige ICT-problemen, de samenwerking tussen reguliere communicatie en crisiscommunicatie, de benodigde juridische ondersteuning en bemensing van secties zijn voorbeelden. Borging van de PIOFACH-taken in de crisisorganisatie door een goede aansluiting tussen reguliere organisatie en crisisorganisatie is bij een langdurige crisis dan ook van belang.

De werkzaamheden voor de crisisorganisatie en consequenties hiervan voor de reguliere werkzaamheden waren vaak niet goed zichtbaar. Zo waren tijdens de coronacrisis de reguliere werkzaamheden bij de afdeling Voorbereiding op Rampen en Crises (VRC) stilgelegd, terwijl in de rest van de organisatie de reguliere werkzaamheden zoveel mogelijk doorgang vonden. Hierdoor werd geregeld toch een beroep gedaan op medewerkers in de crisisorganisatie voor VRC-werkzaamheden. Daarnaast wist niet iedereen in de reguliere organisatie wat de crisisorganisatie nu precies deed en werkten de reguliere communicatie en de crisiscommunicatie langs elkaar heen, wat dubbel werk betekende.

Uit het evaluatieverslag tweede fase blijkt dat medewerkers in de crisisorganisatie hierdoor het gevoel kregen dat het voor de reguliere organisatie onvoldoende duidelijk was wat er verwacht kon worden van de medewerkers in de crisisorganisatie. Er ontstond afstand en soms onbegrip vanuit de reguliere organisatie richting de crisisorganisatie. Eén deel van de functionarissen in de crisisorganisatie heeft ervaren dat het werkzaamheden heeft moeten verdedigen richting de reguliere organisatie. Het blijkt dat medewerkers in de crisisorganisatie het lastig vonden om zelf afwegingen te moeten maken tussen werkzaamheden voor de crisisorganisatie en de reguliere organisatie. Medewerkers probeerden dan ook alle ballen in de lucht te houden, met het risico op overbelasting.

Het is voor zowel de reguliere als de crisisorganisatie belangrijk dat er tijdens een langdurige crisis aandacht blijft voor de continuïteit van reguliere werkzaamheden en de balans hiervan met de inzet voor de crisisorganisatie. Hierin moeten heldere keuzes gemaakt worden. Tijdens de crisis is hier regelmatig over gesproken binnen het ROT, het MT, en het coördinatoren- en sectiehoofdenoverleg. Deze overleggen liepen vaak door elkaar heen waardoor heldere sturing en ondersteuning bij prioritering, keuzes en consequenties ontbrak en gemist werd.

Een belangrijke oorzaak voor het gemis is de constructie waarin de crisisorganisatie nevengevoegd is aan de reguliere organisatie. Dit betekent dat een functie in de crisisorganisatie een nevenfunctie is en dat de aansturing van de reguliere en crisisorganisatie los van elkaar staan. De leidinggevende vanuit de reguliere organisatie is in deze constructie steviger gepositioneerd dan de leidinggevende van de crisisorganisatie, terwijl de twee organisaties gedurende de crisis nauw met elkaar verbonden zijn en de werkzaamheden bij de crisisorganisatie in principe voorrang krijgen op de reguliere werkzaamheden.

Voor toekomstige crises kan het nuttig zijn om de crisisorganisatie nauwer te verweven met de reguliere organisatie zodat de reguliere- en crisisorganisatie elkaar kunnen versterken en aanvullen. Hierbij moet vooral gelet worden op prioritering van taken, taakverdeling, verbinding tussen medewerkers en de rol van leidinggevend.

Oordeel koppeling reguliere- en crisisorganisatie

In de koppeling tussen de reguliere organisatie en de crisisorganisatie zitten duidelijke aandachtspunten. Zoals hierboven beschreven zien wij een aantal zorgpunten. De verschillende positionering van de leidinggevend in de warme en de koude organisatie, het genoemde risico op dubbel werk door gebrek aan afstemming en het onbegrip en de afstand die medewerkers in de crisisorganisatie ervaren ten opzichte van de mensen in de reguliere organisatie maken dat wij de koppeling tussen de crisisorganisatie en de reguliere organisatie over de bestudeerde periode als onvoldoende beoordelen. Ook voor deze beoordeling geldt dat het geen oordeel is op basis van een vooraf vastgesteld normenkader, aangezien dat niet bestaat voor deze koppeling.

7.2 De koppeling tussen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en het landelijk niveau

De VRZHZ is op landelijk niveau zeer stevig gepositioneerd en beschikt daardoor over een uitstekende informatiepositie. Er is gekozen voor een open manier van informatiedeling. Zo was er regelmatig een goede terugkoppeling vanuit het Veiligheidsberaad. De sectie informatiemanagement heeft een grote inspanning geleverd om ook de landelijke informatiestromen mee te nemen.

Ook op het gebied van landelijke scenario-ontwikkeling speelde de VRZHZ een grote rol. De scenario's uit deze regio zijn landelijk verder uitgewerkt en hebben de basis gevormd voor de uiteindelijke landelijke scenario's.

Eerder in deze rapportage is beschreven dat de regio een flink gebrek aan landelijke sturing en coördinatie heeft ervaren. Voorbeelden hiervan (die ook elders in het rapport terugkomen) zijn gebrek aan sturing op landelijke communicatie en te weinig landelijke coördinatie op de maatregelen.

In deze COVID-19-crisis zag de VRZHZ (net als alle andere veiligheidsregio's) zich geconfronteerd met nieuwe crisisstructuren (zoals het LOT-C), en met veranderende rollen van bestaande structuren die gelinkt werden aan de crisisstructuur (zoals het Veiligheidsberaad). Dit nieuwe stelsel was ingewikkeld om te doorzien en vroeg veel aandacht.

Oordeel koppeling veiligheidsregio – landelijk niveau

Voor zover de verantwoordelijkheid voor deze koppeling bij de veiligheidsregio ligt, beoordelen wij de koppeling als zeer goed.

7.3 De koppeling tussen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en andere regio's

De effectiviteit van het Veiligheidsberaad (een gremium uit de reguliere structuur, met als doel de effectiviteit van en samenwerking tussen de veiligheidsregio's te vergroten) is al jaren onderwerp van gesprek. Het Veiligheidsberaad komt buiten crisis vier keer per jaar bijeen over brandweer gerelateerde zaken en persoonlijkheden spelen dan vaak een grote rol in het overleg. Het Veiligheidsberaad komt tijdens crises vaker bijeen, maar de coronacrisis was een crisis waar niemand rekening mee had gehouden. In de praktijk bleek de structuur van het bijeenkomen van het Veiligheidsberaad zowel voor de regio als voor het kabinet zinvol.

Een andere vorm van koppeling tussen de regio's bestond uit het delen van informatie met het LOT-C. Ook wordt in een wekelijks overleg tussen de operationeel leiders, gefaciliteerd door het LOT-C, afgestemd tussen de Operationeel Leiders, stellen zij vragen en delen zij best practices. Ten aanzien van het delen van informatie met het LOT-C vanuit de regio geeft men aan deze connectie als éénrichtingverkeer te ervaren: er komt heel weinig informatie terug naar de regio.

In de afgelopen maanden is er wel ruimte geweest voor gezamenlijke reflectie met andere veiligheidsregio's, maar daar is in het algemeen weinig gebruik van gemaakt. Het zou goed zijn om meer stil te staan bij processen van overleg, samenwerking en besluitvorming met de veiligheidsregio's onderling.

De sectie crisiscommunicatie heeft gedurende de crisis ook contact gelegd met andere veiligheidsregio's, maar deze contacten waren grotendeels eenzijdig en verliepen niet soepel. De activiteiten van crisiscommunicatie werden niet landelijk afgestemd. Doordat VRZHZ actiever was op sociale media dan veel andere veiligheidsregio's en een publiekstelefoonnummer opende, kreeg zij ook vragen van bewoners uit andere veiligheidsregio's.

Oordeel koppeling veiligheidsregio's onderling

Voor het geven van een expertoordeel voor de koppeling tussen de veiligheidsregio's ontbreekt het aan een vooraf vastgestelde norm. Op basis van de ons beschikbare informatie (deelname aan het wekelijks OL-overleg, informatiepositie van de regio, actieve benadering van andere regio's door crisiscommunicatie) zijn wij van mening dat de koppeling van VRZHZ met andere regio's goed is.

8. Vijf aanbevelingen voor de toekomst

De laatste onderzoeksvraag betreft de lessen die de VRZHZ kan trekken uit de COVID-19-crisis, in de preparatie op de toekomst. Deze rapportage geeft over het algemeen een positief beeld van de aanpak van de coronacrisis door de VRZHZ. De veiligheidsregio heeft in de afgelopen maanden aandacht besteed aan het intern, tussentijds evalueren. Deze werkwijze heeft een uitgebreid overzicht van aanbevelingen, adviezen en acties opgeleverd.

Het overzicht willen wij vanuit ons eigen onderzoek en expertise aanvullen met vijf aanbevelingen.

Aanbeveling 1. Neem scenariodenken op in planvorming

De instelling van het scenarioteam voor deze crisis is van grote waarde gebleken. Het vormde een zinvolle tegenstem voor het ROT. Omdat het scenarioteam in uitvoering naast het ROT gepositioneerd was, kon het werken buiten de drukte van de operatie om, en kreeg het de tijd om breder te kijken. Ook de brede samenstelling van het team droeg hier aan bij. Het bespreken van scenario's met het RBT was aanvankelijk wat lastiger. Het RBT was niet gewend aan de rol en positie van het scenarioteam en bestuurlijk leek het RBT vaak de behoefte te hebben om meer te denken vanuit 'best case-scenario' dan uit te gaan van de 'worst case', terwijl dat bij het scenarioteam veelal andersom was. Bij het bespreken van scenario's waren de RBT-leden vaak geneigd een waardeoordeel te geven en hun meningen en mogelijke consequenties te bespreken. Het laten aansluiten van een burgemeester in het scenarioteam vergrootte het onderlinge begrip en verbeterde de samenwerking met het RBT.

Onze aanbeveling is om scenariodenken bij GRIP 4 standaard te organiseren én bij iedere crisis die langer duurt dan 48 uur. De rol en positie van een scenarioteam (dat het scenariodenken als taak heeft) dient dan ook in de planvorming opgenomen te worden.

Aanbeveling 2. Versterk de koppeling tussen de reguliere organisatie en de crisisorganisatie

Zoals besproken in paragraaf 7.1 verdient de koppeling tussen de reguliere organisatie en de crisisorganisatie aandacht. Dit betreft dan de volgende concrete punten:

- Organiseer afstemming en aansluiting rondom de PIOFACH-taken in de crisisorganisatie door een verbeterde aansluiting tussen de reguliere organisatie en de crisisorganisatie, en reserveer de bijbehorende middelen hiervoor. Immers, de functionarissen uit de reguliere organisatie hebben voor deze extra taak geen tijd toegewezen gekregen. Die extra werkzaamheden vragen ook om aanvullend budget;
- Organiseer verbinding tussen de leidinggevendenden van de reguliere organisatie en de leidinggevendenden van de crisisorganisatie en bevorder dat zij onderling afstemmen over de verdeling en prioritering van de werkzaamheden.

Aanbeveling 3. Versterk de interne cultuur van evalueren en feedback geven

Ondanks interne behoefte lukte het niet om regelmatig feedbacksessies en tussentijdse evaluaties in te plannen. Deze sessies zijn van grote meerwaarde om praktische zaken zo snel mogelijk aan te passen én om onderlinge spanningen bespreekbaar te maken en op te lossen.

Ons advies is om deze tussentijdse evaluaties als standaard onderdeel van de crisisaanpak in te richten en te ontdoen van het vrijblijvende karakter. Ook het standaard mee-alarmen van een evaluator bij inzetten van het ROT en het RBT kan hierbij van grote betekenis zijn.

Aanbeveling 4. Verklein interpretatieverschillen van RBT-besluiten in de regio

Tijdens deze crisis bleken regionaal interpretatieverschillen te bestaan over de uitvoering van besluiten van het RBT. Dit is onwenselijk, omdat gemeenten last hebben van die verschillen.

Onze aanbeveling is om een maximale inspanning te leveren in het RBT om deze verschillen zo klein mogelijk te maken, enerzijds door héle scherpe communicatie over deze besluiten en anderzijds door zorgvuldige monitoring van de uitvoering van die besluiten. Het zorgvuldig(er) formuleren van besluiten en acties draagt bij aan deze aanbeveling, evenals het maximaliseren van de inspanningen van alle betrokken partijen om informatie te delen.

Aanbeveling 5. Maak crisiscommunicatie een centraal thema op de RBT-agenda

Crisiscommunicatie speelt een belangrijke rol in elke crisis. Tijdens de coronacrisis bleek dit thema onvoldoende op de agenda van het RBT te staan, waardoor bestuurlijke afstemming in crisiscommunicatie soms gemist werd.

Onze aanbeveling is om crisiscommunicatie als centraal thema op de RBT-agenda te zetten, waarbij de af te geven boodschappen met alle betrokken actoren goed doorleefd moet worden.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector 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
[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)