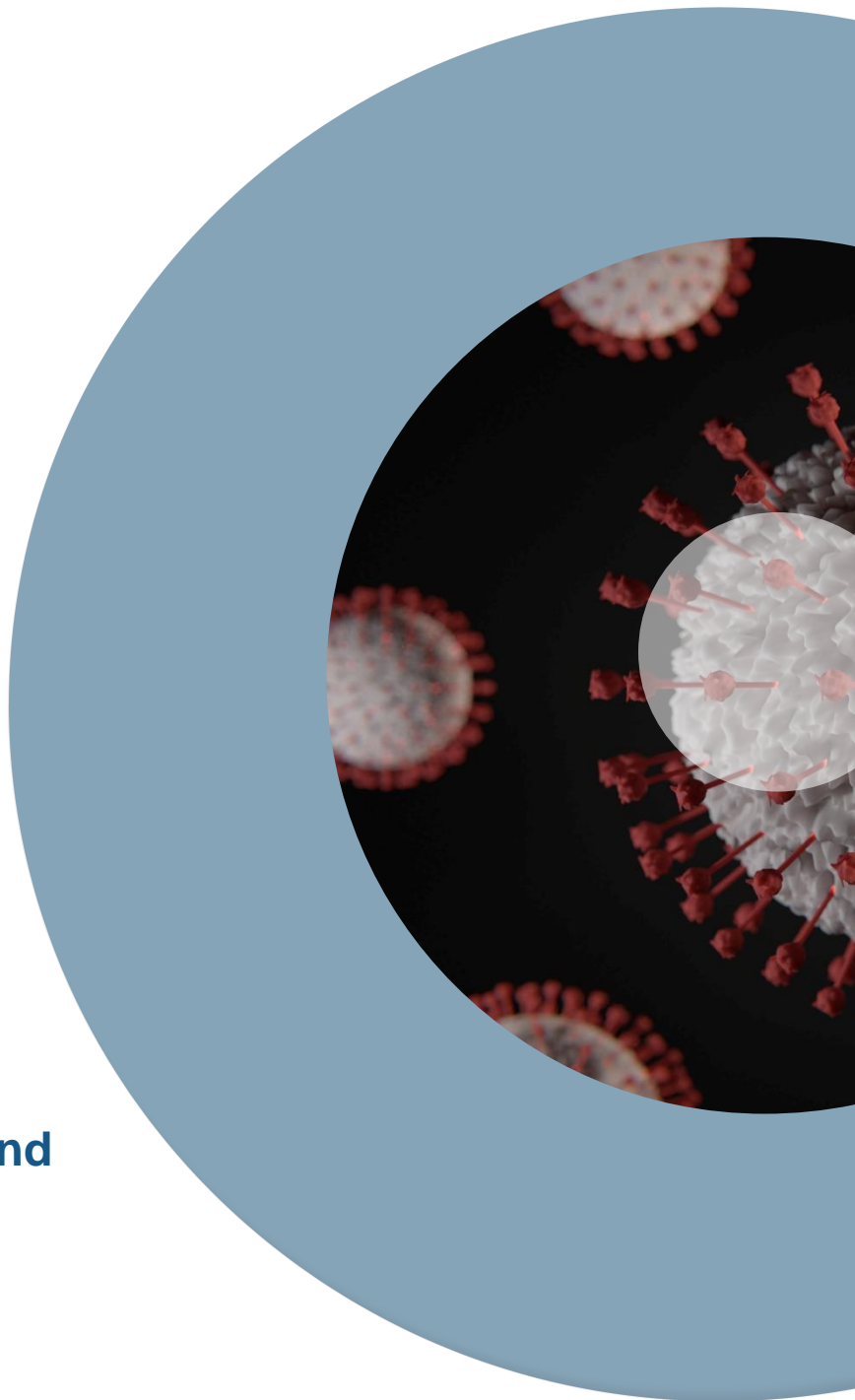


Coronacrisis

Leren van de
multidisciplinaire
crisisorganisatie Flevoland

COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
5 oktober 2020



Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Observaties uit de interviews en surveys	6
2.1 Opschaling: de crisisorganisatie is flexibel vormgegeven	6
2.2 Samenwerking: er is groot respect voor de sterke (eigen) identiteit van de gemeenten. Soms schuurt dit met een regionale crisisaanpak.....	6
2.3 Inrichting crisisstructuur: het ondersteunen van twee RBT's legt een (soms te) zware druk op een enkel ROT	7
2.4 Informatiemanagement: de grote informatiestroom bemoeilijkt het informatiemanagement.....	8
2.5 Scenariodenken: er was noodgedwongen veel aandacht voor operationele informatie en minder aandacht voor scenario's	8
2.6 Aard van de crisis: het omgaan met de bijzondere aard en lange duur van de crisis brengt diverse uitdagingen met zich mee	9
2.7 Gevolgen voor B&W en gemeenteraden: er is ruim aandacht voor het informeren van colleges en gemeenteraden	11
2.8 Crisiscommunicatie: er is uniform gecommuniceerd met ruimte voor couleur locale.....	11
2.9 Overdracht: overgang naar volgende fase vraagt heldere uitgangspunten voor nieuwe opschaling..	12
3. Reflectie COT	13
4. Korte vooruitblik: uitdagingen in de komende periode	16
5. Overkoepelende aanbevelingen	17
Bijlage: uitkomsten surveys	18

Samenvatting

Toelichting

Voor u ligt een tussentijdse leerevaluatie gericht op de multidisciplinaire crisisorganisatie van de Veiligheidsregio Flevoland. Ruim 70 sleutelfunctionarissen zijn geïnterviewd voor de totstandkoming van deze rapportage. Er zijn twee online surveys uitgezet onder een brede groep (90) betrokkenen bij de crisisorganisatie en onder gemeenteraadsleden. Zes raadsleden van een gemeente binnen de Veiligheidsregio Flevoland hebben deze ingevuld. In de rapportage staan de bijzonderheden en uitdagingen centraal en koppelen wij ervaringen en rode draden uit de interviews en surveys terug. Ook geven wij onze reflectie, blikken wij vooruit en doen wij enkele aanbevelingen. Deze tussentijdse reflectie betreft de periode van opschaling tot en met 5 augustus 2020. Gelet op de actualiteit nemen we in de vooruitblik en aanbevelingen wel de huidige situatie als vertrekpunt.

COT-reflectie: overkoepelend beeld

Het is gelukt om – ondanks verschillen binnen en tussen regio('s) – goed samen te werken; bestuurlijk en operationeel. Dit was uitdagend gegeven de grote dynamiek. Respondenten zijn trots op de aanpak.

De kritieke besluiten waren grotendeels landelijke besluiten. De veiligheidsregio en haar crisispartners hadden vooral een rol in de uitvoering, de handhaving, het toezicht en de communicatie daarvan. Regionaal lag de bevoegdheid bij de voorzitter van de veiligheidsregio, zowel rond de infectieziektebestrijding als de openbare orde en veiligheid. Lokaal lag een belangrijke rol in de communicatie, de dialoog in de uitvoering van het toezicht en maatregelen om maatschappelijke effecten te benoemen. Het was beperkt mogelijk om invloed uit te oefenen op landelijke kaders. Via de voorzitter zijn wel steeds belangrijke aandachtspunten ingebracht in het veiligheidsberaad.

Er is brede waardering voor de OL, voor de informatie en duiding vanuit de GGD en voor de rol van de voorzitter veiligheidsregio. De loketfunctie ter ondersteuning van gemeenten werkte goed en is gewaardeerd. Er waren vergelijkbare uitdagingen als in andere veiligheidsregio's. Voorbeelden hiervan zijn 1) Het omgaan met de dynamiek rond de opeenvolgende persconferenties en noodverordeningen; 2) De communicatie rond de versoepeling van maatregelen: wat mag er wel en wat mag er niet en waarom? 3) Complexiteit om in scenario's te denken en vooruit te kijken.

Een bijzonderheid is dat er is gewerkt met een Regionaal Operationeel Team (ROT) dat twee Regionale Beleidsteams (RBT's) ondersteunde (van Flevoland en in Gooi en Vechtstreek). De beide voorzitters hadden afstemmingsmomenten. Dit werkte goed maar vroeg veel van het ROT.

Voor de hele crisisorganisatie geldt dat de lange duur en de aard van de opgave maakt dat de reguliere wijze van organiseren begint te knellen. In de afgelopen maanden is de organisatie op onderdelen aangepast aan specifieke opgaven. Dit is opnieuw nodig.

Bevorderende en belemmerende factoren De aard en omvang van deze crisis waren – en zijn – ongekend. Er zijn vele eerste keren, zowel landelijk als regionaal en lokaal. Samenvattend zien wij de volgende bevorderende en belemmerende factoren.

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Relatief vroegtijdige start van afstemming met crisispartners (voorafgaand aan de formele opschaling)	Dynamiek rond – soms onverwachte – landelijke (aankondiging van) maatregelen
Flexibele inrichting en bijsturen crisisstructuur op basis van de aard en de opgaven	Zware belasting voor het ROT met twee RBT's. In combinatie met de lange duur van de crisis
Goede samenwerking met urgentiebesef en ruimte voor autonomie	Structureren en prioriteren van de hoeveelheid thema's en de grote informatiestroom
Constante en betrouwbare ondersteuning van de RBT's	Scenariodenken in 'nieuwe' en onzekere crisis en de hoeveelheid tijd en aandacht die de noodverordeningen vergde
Uniforme communicatieboodschap en snel signaleren van interpretatieverschillen	Langdurig opereren in GRIP4 en de gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling
Actieve lokale communicatie door de burgemeesters	Soms laveren tussen 'crisismodus' en 'beleidsmodus'; tussen snelle adviezen en schrijven stukken

Directe duiding in teams vanuit de GGD	De wijze van bredere intergemeentelijke afstemming rond de impact van de crisis was zoeken
Afstemming met de zorgsector via de directeur publieke gezondheid	Toenemende verschillen tussen veiligheidsregio's die de communicatie bemoeilijkten
Balans tussen regionale samenwerking en aandacht voor lokale aspecten/bijzonderheden	De interregionale samenwerking rond de GHOR liep soms stroef
De ruime aandacht voor het informeren van college van B&W en gemeenteraden	De lokale aansluiting en beschikbaarheid van de ondersteunende staven waren een uitdaging

Vooruitblik COT

Als we kijken naar de komende weken en maanden is dit onze verwachting:

- Uitgaan van een groot aantal clusters en haarden
- Blijvende druk op de capaciteit in de keten van bron-en contactonderzoek & testen
- Risico op blijvend 'gat' in beleving en discussie over maatregelen. Blijvende kritiek op de aanpak
- Verdere toename van het aantal verpleeghuizen met gevallen. Meerdere scholen met groter aantal besmettingen en vergaande maatregelen. Risico's op groot aantal besmettingen op andere locaties waar veel mensen samenwonen
- Voelbare maatschappelijke impact van nieuwe maatregelen en ('dreiging' van) lockdown
- Op enig moment opnieuw geleidelijke versoepeling. Dit zal – opnieuw – gepaard gaan met vele vragen over hoe het precies zit
- Een langere periode van mogelijk meer en minder maatregelen in een mix van landelijk en regionaal
- Blijvende polarisatie in de samenleving waarbij ook de saamhorigheid mogelijk weer zal toenemen als de situatie ernstiger wordt.

Voor de regionale en lokale aanpak is de komst van de wet Tijdelijke maatregelen COVID-19 van belang. De definitieve inhoud en het moment van inwerkingtreding zijn nog niet zeker. Wel is de verwachting dat ook na in werking treden de regie bij het Rijk ligt en het gaat om grotendeels landelijke maatregelen. Met hierbij enkele lokale mogelijkheden voor de burgemeester zoals bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing en het handhavend optreden.

De bestuurlijke – en professionele – uitdagingen worden groter:

- Met de mogelijkheid van ontheffen komt ook het risico van (te grote) onderlinge verschillen: binnen de regio en tussen regio's. Ook de eigen ruimte van instellingen in reactie op adviezen biedt ruimte voor verschillen
- Zorgvuldigheid versus snelheid; het dilemma tussen het snel treffen van maatregelen ten opzichte van het grondig kunnen voorbereiden
- De behoefte aan maatwerk en het beperken van de sociale en economische impact maakt het uitleggen van maatregelen lastiger: iedere nuance roept vragen en vergelijkingen op
- De noodzaak van toezicht en handhaving neemt toe maar de capaciteit is beperkt en er zijn risico's voor professionals
- Het risico van stapeling van maatschappelijke impact van eerdere maatregelen en nieuwe maatregelen
- Het omgaan met de zichtbare kritiek op de aanpak en experts die het oneens zijn. Evenals blijvende internationale verschillen. Dit maakt de lokale toelichting op de aanpak ook lastiger

Aanbevelingen COT

De observaties in de rapportages bevatten aangrijpingspunten om de aanpak te versterken en het goede te behouden. Aanvullend doen wij enkele aanbevelingen. De aanbevelingen gaan over:

- Het opstellen van gezamenlijke kaders met doelen en uitgangspunten
- Het versterken van de interbestuurlijke en ambtelijke afstemming rond de aanpak van de maatschappelijke impact
- Het opnieuw maken van keuzes over de wijze van organiseren die past bij de uitdagingen van nu en de komende maanden
- Een herijking van de rolverdeling: wat is aan de gemeenten en wat is regionaal?
- Herijking van de communicatiestrategie gericht op dialoog
- Het versterken van de ondersteuning van de Operationeel Leider
- Het opnieuw bepalen van de wijze waarop met de grote hoeveelheid informatie wordt omgegaan en de actuele informatiebehoeften.

1. Inleiding

Aanleiding De situatie rond COVID-19 is dynamisch. Dit brengt grote uitdagingen met zich mee voor de samenleving als geheel. Op veel plekken zijn crisisteams actief en op tal van beleidsterreinen moet er veel gebeuren. Landelijk, en in feite mondiaal, spelen dezelfde bijzonderheden. Het gaat om een internationale crisis met zichtbare verschillen tussen landen in de aanpak. Het gaat om een onbekend virus. Dit vergt het parallel ontwikkelen van een aanpak en het al uitvoeren van maatregelen met vele onzekerheden. De maatregelen treffen – en treffen deels - heel Nederland. De ‘Intelligente lockdown’ gaf beperkende maatregelen en breder een kader rond preventie en gewenst gedrag. Iedereen wordt in enige mate geraakt. Binnen de veiligheidsregio Flevoland is multidisciplinair samengewerkt door betrokken crisispartners, in aanvulling op het werk van afzonderlijke organisaties. Daarnaast is in het bijzonder samengewerkt met de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, met name op operationeel niveau.

Vraag en onderzoeksmethode De Veiligheidsregio Flevoland wil te midden van deze dynamiek leren. Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) is gevraagd een tussentijdse leerevaluatie uit te voeren naar het optreden van de multidisciplinaire crisisorganisatie. Ruim 70 sleutelfunctionarissen zijn geïnterviewd. Uit de interviews hebben wij ‘rode draden’ gehaald die wij in deze rapportage beschrijven. Deze selectie vindt plaats op basis van urgentie of omdat het punt breed gedragen werd door respondenten. Ook hebben er twee online surveys plaatsgevonden; onder een brede groep betrokkenen bij de multidisciplinaire opschaling en onder gemeenteraadsleden. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de tekst en de meest opvallende uitkomsten van de survey zijn separaat terug te vinden in de bijlagen. Binnen de Veiligheidsregio Flevoland hebben 6 raadsleden de survey ingevuld. De andere survey is door 49 mensen afgerond.

In deze rapportage staan de bijzonderheden en uitdagingen centraal en worden ervaringen en rode draden uit de interviews benoemd (**paragraaf 2**). Ook geven wij onze reflectie als COT (**paragraaf 3**), kijken we vooruit (**paragraaf 4**) en doen we aanbevelingen (**paragraaf 5**). Het betreft een eerste reflectie waarbij door middel van gesprekken ervaringen zijn opgehaald tot en met 5 augustus. Gelet op de actuele ontwikkelingen nemen we de huidige situatie als vertrekpunt bij het vooruitkijken en bij de aanbevelingen. Het doel van deze leerevaluatie is leren. Dit is geen verantwoordingsevaluatie, waar de nadruk meer ligt op feitenreconstructie en beoordeling. Op een later moment volgt een eindevaluatie. Er is een separaat tussentijds overzicht van de feiten gemaakt door de veiligheidsregio.

De leerevaluatie is uitgevoerd in opdracht van de voorzitters van de veiligheidsdirecties Flevoland en Gooi en Vechtstreek namens beide besturen. In afstemming met de twee RBT's is gekozen voor een leerevaluatie in deze combinatie onder meer vanwege de gedeeltelijk gecombineerde crisisorganisatie. Er zijn twee afzonderlijke rapportages opgesteld: voor de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek en de Veiligheidsregio Flevoland. Het merendeel is overeenkomstig, wel zijn er nuance verschillen. Op diverse plekken in de rapportage worden vergelijkingen gemaakt vanwege de intensieve samenwerking. Tot slot zijn diverse documenten bekeken, waaronder een door beide veiligheidsregio's opgestelde gedetailleerde tijdlijn. Deze aanpak is in nauw overleg met de projectgroep ‘Evalueren’ tot stand gekomen. Een overzicht van de bevraagde respondenten is bekend bij deze projectgroep.

2. Observaties uit de interviews en surveys

In dit hoofdstuk presenteren wij de rode draden uit de (70) interviews en lichten deze toe. Deze selectie vond plaats op basis van urgentie of omdat het punt breed gedragen werd door respondenten. Ook zijn de meest opvallende uitkomsten uit de surveys verwerkt in de tekst. De uitgebreide uitkomsten van de surveys staan in de bijlage. We gaan in op de volgende thema's:

1. Opschaling
2. Samenwerking
3. Inrichting crisisstructuur
4. Informatiemanagement
5. Scenariodenken
6. Aard van de crisis
7. Gevolgen voor B&W en gemeenteraden
8. Crisiscommunicatie
9. Overdracht.

2.1 Opschaling: de crisisorganisatie is flexibel vormgegeven

Het aanpassingsvermogen van de crisisorganisatie wordt door respondenten geprezen. De samenwerkende crisispartners zijn in staat geweest om de crisisstructuur en de werkwijze aan te passen aan de opgave(n). Voorbeelden hiervan zijn:

- Een preparatief ROT in een vroeg stadium over corona en de mogelijke gevolgen voor Nederland en voor de eigen regio.
- De inrichting van een stuurgroep onder leiding van een Adviseur Bevolkingszorg voor het verkrijgen van informatie over de regio (zoals aantal scholen). Dit speelde met name voor grotere gemeenten.
- Het verkrijgen van inzicht in het aantal besmettingen, aantal overledenen etc. Deze informatie was eerst niet voorhanden, maar dit is snel georganiseerd.
- Het organiseren van een extra schakelmoment tussen de operationeel leider en de adviseurs van de voorzitters veiligheidsregio.
- De onderlinge afstemmingsmomenten tussen de voorzitters veiligheidsregio van Flevoland & Gooi en Vechtstreek.
- Afstemming rond de boerendemonstraties met het openbaar ministerie, de politie en gemeenten die hiermee te maken kregen.

Respondenten zijn positief verrast over de 'nieuwe, digitale wereld' die ontstond waarin op afstand goed samengewerkt werd. ICT was in staat in te spelen op de digitale behoeften. Dit was essentieel voor het functioneren van diverse structuren tijdens deze crisis. Aandachtspunt hierbij is dat dit vooral werkt voor overleggen binnen de eigen kolom en de actiecentra en beduidend minder voor alle ROT-overleggen. Een fysieke samenkomst biedt volgens verschillende respondenten toegevoegde waarde voor de manier van communiceren, het overbrengen van de urgentie en het krijgen van een gemeenschappelijk beeld. Door sommigen wordt dit essentieel geacht.

In deze crisis is gewerkt met ondersteuningsstaven. De aansluiting hiervan op de crisisstructuur verschilde sterk per staf en was niet altijd optimaal. De ondersteuning was – in tegenstelling tot de crisisstructuur – bijvoorbeeld in het weekend niet actief. In de hectische fase van de crisis leidde dit tot onvoldoende snelheid in de beantwoording van vragen. Grote verschillen speelden onder meer bij de GHOR: de dienst in Flevoland was 24/7 bereikbaar en de dienst in Gooi en Vechtstreek was 5 dagen per week 5 uur per dag bereikbaar. Daarnaast ervaren sommigen dat de ondersteuningsstaven onvoldoende lokale bekendheid hadden. Hierdoor werd beperkt rekening gehouden met lokale problematiek of lokale kenmerken.



2.2 Samenwerking: er is groot respect voor de sterke (eigen) identiteit van de gemeenten. Soms schuurt dit met een regionale crisisaanpak

Binnen het RBT wordt prettig samengewerkt in klein en vertrouwd gezelschap. Er is veel urgentiebesef, resulterend in de vroegtijdige signalering binnen de regio voor de ernst van de aanstaande crisis. Betrokkenen binnen de gemeenten van de veiligheidsregio Flevoland benadrukken ook de sterke

(eigen) identiteit van de gemeenten. Hierdoor komt de samenwerking (zoals die tussen de gemeentesecretarissen) minder goed op gang en werken gemeenten binnen de regio meer autonoom. De voorzitter heeft gezorgd voor een balans tussen effectief vergaderen en ruimte voor lokale inbreng. Op momenten waren er lokale kwesties waar minder ruimte voor was in het RBT. Deze zijn uiteindelijk in onderling contact tussen voorzitter en burgemeester geadresseerd en opgelost.

Binnen het ROT is waardering voor de vaste bezetting. Dit leidde tot een goede onderlinge band en groeiend vertrouwen. Het overleg was constructief en de operationeel leider was benaderbaar. De Directeur Publieke Gezondheid van Flevoland heeft merkbare toegevoegde waarde gehad in het overleg voor de gezondheidskundige en duiding en het overbrengen van de urgentie. Dit kwam regelmatig terug in de interviews met RBT-leden.

De operationeel leider heeft volgens de respondenten uitstekend gefungeerd als verbinding tussen ROT en RBT.

Binnen de regio is een aantal keuzes gemaakt qua inzet. Het scheiden van de GHOR-actiecentra in twee regio's, de vervanging van de operationeel leider en het soms niet of beperkt inzetten van reguliere betrokkenen (zoals de opgeleide en ervaren coördinerend gemeentesecretaris). Deze keuzes werden niet altijd begrepen. De uitdaging is altijd om tot een best passende wijze van organiseren te komen en tot een optimale rolverdeling, vooral in deze veelvormige en langdurige crisis. Soms vergt dit ook bestuurlijke keuzes. Het is krachtig om bij te sturen of in te grijpen waar dit nodig wordt geacht. Tegelijkertijd is onder de volle breedte van respondenten merkbaar dat er soms nog vragen zijn over bepaalde keuzes of dat hier eigen verklaringen voor worden gegeven.

Een ander aandachtspunt in de samenwerking is dat het door de hectiek en snelheid soms voorkomt dat zaken via adviseurs of de operationeel leider rechtstreeks worden ingebracht in het RBT. Bijvoorbeeld met aanpassingen op de noodverordening. Resultaat was dat RBT-leden deze stukken niet konden voorbereiden in de mono-lijn met de vertegenwoordiging uit dezelfde kolom in het ROT. Of dat deze afstemming op een ander stuk had plaatsgevonden dat uiteindelijk niet werd ingebracht.

Om de uitwerking van besluiten te verbeteren geven verschillende respondenten aan dat het hen zou helpen wanneer het RBT besluiten meer expliciet motiveert.

2.3 Inrichting crisisstructuur: het ondersteunen van twee RBT's legt een (soms te) zware druk op een enkel ROT

De veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek werken intensief samen. De wens bestaat om op termijn samen te gaan, dit vereist een verandering in de wet. Tot die tijd beperkt de samenwerking zich tot het operationele niveau. De RBT's van beide regio's worden in het kader van deze samenwerking ondersteund door één ROT.

Het functioneren vanuit twee RBT's had in deze crisis als (bijkomstig) voordeel dat er voldoende ruimte was om alle gemeenten te betrekken en te acteren op lokale behoeften. Dit helpt in de uitlegbaarheid van de regels. Vanuit beide RBT's is veel lof over de wijze waarop zij zijn bediend door het ROT. De lijnen tussen het ROT en de RBT's zijn kort waardoor effectief kan worden samengewerkt. Daarnaast slaagt het ROT erin zich 'onafhankelijk' op te stellen, besluitvorming wordt 'ongekleurd' voorbereid voor beide regio's en is niet ingestoken vanuit een bepaald (regio)perspectief. RBT-leden geven aan tevreden te zijn over de manier waarop zij zijn geïnformeerd en ondersteund door het ROT.

Voor het ROT is het zeer intensief om twee RBT's te bedienen. Dit kwam onder andere door de snelheid waarmee noodverordeningen moesten worden voorbereid en het aantal detailverschillen tussen beide veiligheidsregio's (zoals bijvoorbeeld het sluiten van sanitaire voorzieningen, strengere richtlijnen voor markten, uitzonderingen voor erehagen en de opening van sluizen). Het is intensief en vraagt uiterste precisie om deze verschillen exact door te vertalen naar het gebied waarop deze regels van toepassing zijn. Het ROT heeft hierdoor soms moeite om tijdig vragen te beantwoorden. Ook is het een uitdaging om stukken tijdig in te brengen en agendapunten op te stellen voor meer overkoepelende of strategische vraagstukken. Resultaat hiervan was dat verschillende stukken nagezonden zijn of werden

toegevoegd aan de agenda. Dit is deels inherent aan de dynamiek van een crisis, maar kwam nu soms meerdere keren per agenda of met een groot aantal stukken voor.

Het ROT adviseerde om bestuurlijk nauwer samen te werken. Dit advies is niet opgevolgd. De afweging en keuze zijn uiteraard aan het RBT. Voor het ROT is niet duidelijk geworden wat hiervan de reden is.

2.4 Informatiemanagement: de grote informatiestroom bemoeilijkt het informatiemanagement

De grote stroom aan informatie vanuit landelijke, regionale en lokale stakeholders zorgde ervoor dat informatiemanagement een uitdaging was. Er kwam informatie vanuit meer dan 20 kanalen, er zat veel overlap in en informatie moest gecheckt en gevalideerd worden. Het was een uitdaging om in de veelheid van informatie nog de bijzonderheden te zien.

Informatiemanagers hebben knap werk verricht maar zijn overvraagd. Ze zijn gewend om een beeld te schetsen tijdens crisisoverleggen. In het RBT van Flevoland werden de acties en besluiten niet bij de start van de vergadering doorgenomen, hierdoor kwam de rol van informatiemanager in het RBT minder goed uit de verf.

De stroom van informatie vanuit het ministerie van VWS en het veiligheidsberaad is door de bestuursadviseurs en beide voorzitters behandeld. Daarnaast was er een ondersteuningsstaf bestaande uit beleidsadviseurs- en ondersteuning voor advies aan RBT en ROT, secretariële ondersteuning en ondersteuning bij archivering die zich eveneens bezighield met de informatiestroom. Dit werd ingericht omdat de operationeel leider en de informatiemanagers overliepen.

Het Landelijk Crisismanagement Management Systeem (LCMS) vormt het hart van informatiemanagement maar zorgde volgens respondenten niet voor overzicht. Dit had enerzijds te maken met de beperkingen van het systeem en de overload aan informatie in het systeem en anderzijds met het gebrek aan ervaring om (langdurig) met LCMS te werken. De rollen gericht op het invoeren en benutten van informatie waren niet goed belegd. Respondenten spreken over een 'houtje-touwtje oplossing'.

Het Informatie & Adviescentrum dat werd ingericht voor het eenduidig beantwoorden van vragen gesteld door inwoners en ondernemers aan gemeenten was nuttig en werd gewaardeerd. Een aantal respondenten geeft aan dat er structuur en verbinding tussen kolommen op uitwerkingsniveau ontstond toen het Informatie & Adviescentrum (IAC) actief werd.

2.5 Scenariodenken: er was noodgedwongen veel aandacht voor operationele informatie en minder aandacht voor scenario's

Tijdens RBT-overleggen is er relatief veel tijd besteed aan operationele vraagstukken en bleven strategische reflecties op toekomstige ontwikkelingen achter. Zo werd er uitvoering gesproken over drukte op markten, toiletvoorzieningen bij jachthavens, uitzonderingen voor erehagen en over alcohol bij evenementen. Echter is er beperkt gesproken over de risico's van woonlocaties (zoals AZC, verzorgingstehuis etc.) en de risico's op langere termijn (zoals risico's bij een tweede golf en de lokale opbouw van nieuwe maatregelen).



Respondenten noemen twee verklaringen voor het meer operationele karakter van de RBT. Ten eerste door de aard van deze crisis; strategische besluiten werden met name op nationaal niveau genomen, de veiligheidsregio had de taak om landelijke maatregelen regionaal uit te voeren en uit te werken. Hierdoor bleven weinig bestuurlijke/strategische vraagstukken over voor het RBT. Ten tweede grepen de noodverordeningen flink in op de vrijheid van inwoners. Kleine verschillen tussen maatregelen konden grote sociale en economische gevolgen hebben. Inwoners en media bevroegen gemeenten en bestuurders volop over deze verschillen waardoor de behoefte ontstaat om deze verschillen zorgvuldig te bespreken en te doorleven.

Het ROT richtte zich met name op dagelijkse situaties als noodverordeningen, inzet van boa's en locaties van nieuwe teststraten. De planningsstaf werd ingericht om scenario's uit te werken. De scenario's bevatten goede analyses maar zijn onvoldoende benut ten behoeve van een bestuurlijke agenda. Volgens een aantal respondenten zat er ruimte tussen de scenario-ontwikkeling van de planningsstaf en de verdere scenario-uitwerking binnen de kolommen. Er ontstond gaandeweg een wat afwachtende houding ten opzichte van scenario's omdat – aanvankelijk - ook het Landelijk Operationeel Team Corona (COT: een samenwerking tussen Veiligheidsregio's landelijk) scenario's aanreikte. De inspanning rondom scenario-ontwikkeling verdween tijdens overlegmomenten soms naar de achtergrond en de concrete toepassing van scenario's op de crisisaanpak daarmee ook.

2.6 Aard van de crisis: het omgaan met de bijzondere aard en lange duur van de crisis brengt diverse uitdagingen met zich mee

De coronacrisis is ontstaan als gezondheids crisis. Landelijk waren grote zorgen over het aantal besmettingen en de nood in ziekenhuizen en op IC's. Dit vroeg om een nauwe aansluiting van de 'witte kolom': zowel vanuit de infectieziektebestrijding als vanuit de zorg. Hierdoor ontstond zicht op het aantal besmettingen, urgente kwesties, mogelijkheden dit op te sporen en de continuïteit van de zorg.

Aansluiting gezondheidkundige kennis De regio heeft hier goed op ingespeeld door gezondheidkundige en infectieziektekennis in te brengen in het ROT en RBT via de GGD. Hier zit verschil tussen beide veiligheidsregio's; de Veiligheidsregio Flevoland schaalde eerder op naar aanleiding van een bestuurlijke bijeenkomst, waarin de gezondheidsrisico's en urgentie werden toegelicht door de GGD.

Aansluiting GHOR, zorginstellingen, ROAZ Tegelijkertijd bleek dat de opschaling in veiligheidsregio-verband sterk afwijkt van de wijze waarop de witte kolom is opgeschaald en ingericht. Er was hierin niet één vertegenwoordiging namens het hele achterland van de witte kolom, en de verbinding met de regio bleek onvoldoende. Na de totstandkoming van de samenwerking met het Regionaal Overleg Acute Zorg (COT: een regulier regionaal overleg in een gebied dat meerdere veiligheidsregio's omvat) is dit beter gegaan. Tegelijkertijd werd ervaren dat informatie over het aantal besmettingen en de IC-capaciteit vooral landelijk verzameld en inzichtelijk werd gemaakt. Hierdoor was het gebruikelijk om cijfers over besmettingen landelijk en met het RIVM te delen, maar minder vanzelfsprekend om hierin ook op regionaal of gemeentelijk niveau inzicht te geven. De bestuurlijke behoefte aan deze informatie was er soms wel vanuit de rol van burgermoeder of –vader.

Vertaling besluiten Het aantal besmettingen in de regio is in de eerste maanden relatief laag gebleven. De zorg is niet overbelast geraakt. In de crisisorganisatie lag het accent op andere onderwerpen. Het vertalen van de landelijke maatregelen naar regionale noodverordeningen en heldere richtlijnen hierover naar inwoners, is het meest besproken vraagstuk in beide RBT's en het voornaamste onderwerp voor het ROT. De veiligheidsregio moest omgaan met plotselinge besluiten op landelijk niveau, zoals de sluiting van horeca of wisselend landelijk beleid. Dit maakte het complex om te anticiperen en noodzaakte tot het regelmatig bijstellen van maatregelen. Het vertalen van de regionale noodverordeningen naar lokale situaties en praktijk was een forse opdracht voor de gemeenten (vanuit bevolkingszorg).

Afstemming Voor de uitlegbaarheid van maatregelen en vanuit veiligheidsoogpunt is het belangrijk om zaken interregionaal af te stemmen. Binnen het veiligheidsberaad is beperkt ruimte voor afstemming op detailniveau. Op operationeel niveau is beperkt aandacht voor samenwerking met de omliggende regio's. Dit is een belangrijk aandachtspunt om niet-uitlegbare verschillen of veiligheidsissues door verschil in maatregelen te voorkomen en daarmee de geloofwaardigheid als overheid te behouden.

Crisis versus regulier werk Het bleek een uitdaging om onderscheid te maken tussen welke thema's in veiligheidsregio-verband moesten worden behandeld en wat via de reguliere lijn afgehandeld kon worden. Dit vanwege het brede maatschappelijke en economische karakter van de crisis. Veel onderwerpen werden 'corona-gerelateerd'. Hier was steeds expliciete aandacht voor.

Het ROT moest zich – meer dan bij een flitsramp – richten op de ontwikkeling van beleidsstukken op verschillende thema's. Dit vond plaats naast de reguliere advies- en informatietaak voor het situationeel beeld over specifieke ontwikkelingen in de regio (zoals het aantal besmettingen). Dit vraagt om andere kennis en expertise dan in een reguliere crises. Het uitwerken van juridische vraagstukken was een veelvoorkomende taak voor bevolkingszorg. De RBT-overleggen kregen hierdoor – in de ogen van respondenten - ook meer het karakter van bestuursvergaderingen dan van crisisvergaderingen. Een deel van de respondenten verwacht dat dit op lange termijn niet houdbaar is. De behoefte is om een duidelijk onderscheid te maken tussen crisismodus (met een hoog spoedeisend karakter) en beleidsmodus (waarin meer ruimte is voor uitwerking). Dit is deels ondervangen door extra ondersteuning vanuit juridische zaken en handhaving (inclusief regionale werkgroepen) en door gevraagde besluiten van het ROT aan het RBT voortijdig af te stemmen. Dit verscherpte de inbreng vanuit het ROT en leidde tot duidelijke verzoeken aan het RBT.

Langdurig in GRIP4 Deze crisisstructuur is ontstaan doordat het ministerie Corona als een A-categorie infectieziekte heeft aangemerkt. Dit betekent dat de voorzitters van de veiligheidsregio's bevoegdheden hebben om zorg te dragen voor een goede uitvoering van de (opgelegde) maatregelen. Dit conform structuren en mandaten die in de wet zijn vastgelegd. Er is landelijk afgesproken dat alle veiligheidsregio's zouden opschalen naar GRIP4: zo ontstaat een infrastructuur voor afstemming en informatie. Hierbij werd artikel 39 van de Wet op de veiligheidsregio geactiveerd dat de voorzitter veiligheidsregio extra bevoegdheden geeft. Dit werd ondersteund door – nieuwe – landelijke structuren zoals het Landelijk Operationeel Team Corona en een 'warme rol' voor het Veiligheidsberaad. Het veiligheidsberaad werd een vorm van crisisteam. Landelijk is afgesproken om de term 'GRIP4 maatwerk' te gebruiken. Mede door de duur van de crisis wringt de bevoegdheidsverdeling tussen de burgemeesters en de voorzitter van de veiligheidsregio steeds meer. Onder respondenten zijn twee stromen: enerzijds de twijfel over of een crisis als deze wel zo lang in GRIP4 zou moeten worden aangevlogen. Anderzijds de tevredenheid over deze werkwijze. Dit staat los van de waardering die respondenten hebben voor de voorzitter en diens rol.

Het leidt bijvoorbeeld tot discussie over de mate waarin de veiligheidsregio voldoende rekening kan houden met het bijzondere perspectief van recreatiegemeenten. Dit heeft in een enkel geval geleid tot de behoefte aan en inzet van eigen lokale openbare orde-maatregelen. Dit wordt versterkt doordat een deel van het veiligheidsberaad geneigd lijkt om een aantal thema's blijvend regionaal of zelfs landelijk af te stemmen (zoals met betrekking tot arbeidsmigratie, opvang van dak- en thuislozen, bewapening van BOA's en een landelijk verbod op landbouwvoertuigen bij demonstraties).

Tot slot vraagt de lange duur van de crisis veel van betrokkenen, en in het bijzonder van het ROT. Er zijn zorgen over de continuïteit van het operationeel team en daarmee over de kwaliteit van de inzet op langere termijn. Vanuit capaciteits- en efficiëntieoogpunt is gekozen om met een vaste ROT-samenstelling te werken, wat de belasting van individuen extra versterkt. Dit geldt meer in het bijzonder voor betrokkenen die niet zijn vrijgesteld van hun reguliere werkzaamheden.



2.7 Gevolgen voor B&W en gemeenteraden: er is ruim aandacht voor het informeren van colleges en gemeenteraden

GRIP4 en de bijbehorende bevoegdheid voor de voorzitter heeft ook impact op de rolverdeling met de burgemeester, de colleges van B&W en de gemeenteraad. Vanuit de veiligheidsregio en de betrokken bestuurders is er veel oog voor het betrekken van het college en de gemeenteraden. Het is hierin zoeken naar de wijze waarop en mate waarin wethouders kunnen worden betrokken op thema's of uitzonderingen op de noodverordening. De wijze waarop dit is ingestoken is niet afgestemd, maar per gemeente vormgegeven. In sommige gemeenten is er bijvoorbeeld een extra corona-overleg met het college ingesteld, waarin verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen en wordt gesproken over de effecten op onder andere economische of sociale zaken.

Binnen de veiligheidsregio's is meer gezamenlijk opgetrokken rond de informatievoorziening richting gemeenteraden. Er zijn nieuwsbrieven opgesteld waarin verslag werd gedaan van de stand van zaken en de genomen besluiten. Een grote uitdaging hierin was dat er twee verschillende versies moesten worden opgesteld (één per veiligheidsregio). Dat vraagt om een grote mate van zorgvuldigheid. Deze nieuwsbrieven werden op vaste momenten verzonden en werden gewaardeerd. Niet alleen binnen de gemeente, maar ook binnen de provincie.

Er is een gemengd beeld over de mate waarin deze informatie in de regio bijdroeg aan het verkrijgen van een beeld rond de crisisaanpak bij de raadsleden. 50% van de respondenten geeft aan dat dit het geval was. Terwijl ook 50% van mening is dat ze niet goed zijn geïnformeerd over de afwegingen en context die ten grondslag lag aan de genomen besluiten. Sterke verbetering kan worden behaald ten aanzien van de ruimte voor dialoog. Slechts 17% is van mening dat er ruimte was voor dialoog met het college over de crisisaanpak. Tegelijkertijd is de helft van mening dat de informatievoorziening ondersteunend is geweest aan de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad.

2.8 Crisiscommunicatie: er is uniform gecommuniceerd met ruimte voor couleur locale

De grootste uitdaging was en is het uniform blijven communiceren. Op zo'n manier dat er geen interpretatieverschillen ontstaan maar er wel voldoende ruimte is voor couleur locale.

Externe communicatie De betrokken communicatieprofessionals volgden de landelijke communicatierichtlijnen op de voet. Er werd dankbaar gebruik gemaakt van de uitingen van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie. De vertaling van nationaal, via regionaal naar lokaal is niet altijd eenvoudig maar verloopt goed. Andersom zijn er weinig lokale signalen, oftewel updates vanuit de communicatieteams van de gemeentes. Respondenten spreken hierin van eenrichtingsverkeer. Burgemeesters hebben lokaal veel gecommuniceerd, onder meer via social media. De communicatiediscipline (RAC) heeft geleerd gedurende de coronacrisis. Passende infrastructuur, relaties, toon en boodschappen zijn gevonden. Dit vormt een goede basis voor toekomstige ontwikkelingen.

Interne communicatie Het IAC had een grote toegevoegde waarde als antwoord op de informatiebehoefte die ontstond. Dit biedt een mooie aanvulling op de informatievoorziening die mono plaatsvindt, zoals vanuit de GGD die vanuit de gezondheidkundige kant communiceert. Het IAC kan op een integrale wijze communiceren, en betreft hier bijvoorbeeld ook de dan geldende regels in. Vanuit de diverse kolommen kunnen hier vragen centraal worden gebundeld en beantwoord, ter bevordering van de uniforme (externe) communicatieboodschap en uitleg van regels. Bovendien konden hierdoor onduidelijkheden of niet-uitlegbare verschillen snel gesignaleerd en worden voorgelegd aan het ROT. Het IAC heeft hiermee structuur en verbinding tussen kolommen op uitwerkingsniveau gebracht. Er werd regelmatig overlegd tussen de communicatieprofessionals vanuit beide regio's, om (informeel) ervaringen uit te wisselen, en met bevolkingszorg voor inhoudelijke afstemming.

2.9 Overdracht: overgang naar volgende fase vraagt heldere uitgangspunten voor nieuwe opschaling

In de beginfase van de crisis volgden landelijke maatregelen elkaar snel op. Daarna is er een periode geweest waarin maatregelen geleidelijk zijn versoepeld. Inmiddels is er een 'rustigere' periode, waarin er minder druk is op het zorgstelsel en de veiligheidsregio minder vaak bijeen hoeft te komen om te vergaderen over wijzigingen. Op het moment dat de interviews plaatsvonden stond er een crisisstructuur die opereerde in een soort waakstand. Tot de invoering van de COVID-wet zou er afhankelijk van de situatie nog een RBT-vergadering zijn.¹

Er is vroegtijdig aandacht geweest voor de wijze van organiseren, ook bij een eventuele afschaling van de crisisorganisatie. Op het moment dat de urgentie afnam ontstond discussie over een passende structuur. Er ontstonden steeds nieuwe werkgroepen met opdrachten vanuit de crisisorganisatie. Gemeenten hadden behoefte aan een minder zware variant waarbij samenwerken en informatie delen centraal stonden. Dit strookt niet met elkaar. De duur van crisisorganisatie werd steeds verlengd en er is veel aandacht besteed aan herstelplannen in afwachting van de COVID-wet. Het RBT is bedoeld voor rampen en crisis. Het RBT had expliciet afgesproken dat economische-, arbeidsmarktproblemen en uitdagingen binnen het sociaal domein niet tot de eigen scope behoorden. De beleving onder respondenten was echter dat dit soms toch gebeurde.

Er is nog steeds een opschaling in GRIP 4. De belasting per organisatie verschilt onderling sterk. Vanuit een veiligheidsregio-perspectief is het wellicht begrijpelijk om geleidelijk af te schalen, maar de GGD/GHOR is juist vol in actie met mogelijk een grotere en belangrijker rol dan eerder in de crisis. Ook verschillende projectorganisaties binnen gemeente zijn nog druk bezig met de ontwikkelingen. Overdracht en afschalen kan daardoor tegenstrijdig aanvoelen. Het is belangrijk om oog te houden voor dergelijke onderlinge verschillen tussen de kolommen, bijvoorbeeld in de interne communicatie.

¹ COT: inmiddels is de crisisorganisatie alweer enige tijd actief in reactie op de ontwikkelingen aan het einde van de zomer en rond de regionale en vervolgens nieuwe landelijke maatregelen in september.

3. Reflectie COT

Aanvullend op de observaties en rode draden uit de interviews zoals benoemd in paragraaf 2, geven wij in dit hoofdstuk onze reflectie. Hierbij sluiten we aan bij de genoemde thema's. Dit doen wij mede in het licht van (tussentijdse) leerevaluaties die wij in andere veiligheidsregio's hebben uitgevoerd. Deze reflectie – en de vooruitblik in paragraaf 4 – vormen de basis voor de aanbevelingen die in paragraaf 5 meegeven. Hierbij maken wij een onderscheid gemaakt tussen punten die (vooral) gericht zijn op strategisch niveau en op tactisch/operationeel niveau.

COT-reflectie: overkoepelend beeld Het is gelukt om – ondanks verschillen binnen en tussen regio's – goed samen te werken; bestuurlijk en operationeel. Dit was uitdagend gegeven de grote dynamiek. Respondenten zijn trots op de aanpak.

De besluiten waren grotendeels landelijke besluiten. De veiligheidsregio en haar crisispartners hadden vooral een rol in de uitvoering, de handhaving, het toezicht en de communicatie. Regionaal lag de bevoegdheid bij de voorzitter van de veiligheidsregio, zowel rond de infectieziektebestrijding als de openbare orde en veiligheid. Lokaal lag een belangrijke rol in de communicatie, de dialoog in de uitvoering van het toezicht en maatregelen om maatschappelijke effecten te benoemen. Het was beperkt mogelijk om invloed uit te oefenen op landelijke kaders. Via de voorzitter zijn wel steeds belangrijke aandachtspunten ingebracht in het veiligheidsberaad.

Er is brede waardering voor de OL, voor de informatie en duiding vanuit de GGD en voor de rol van de voorzitter veiligheidsregio. De loketfunctie ter ondersteuning van gemeenten werkte goed en is gewaardeerd. Er waren vergelijkbare uitdagingen als in andere veiligheidsregio's. Voorbeelden hiervan zijn 1) Het omgaan met de dynamiek rond de opeenvolgende persconferenties en noodverordeningen; 2) De communicatie rond de versoepeling van maatregelen: wat mag er wel en wat mag er niet en waarom? 3) Het is beperkt gelukt om in scenario's te denken en vooruit te kijken.

Een bijzonderheid is dat er is gewerkt met een Regionaal Operationeel Team (ROT) dat twee Regionale Beleidsteams (RBT's) ondersteunde (van Flevoland en in Gooi en Vechtstreek). De beide voorzitters hadden afstemmingsmomenten. Dit werkte goed maar vroeg veel van het ROT.

Voor de hele crisisorganisatie geldt dat de lange duur en de aard van de opgave maakt dat de reguliere wijze van organiseren begint te knellen. In de afgelopen maanden is de organisatie op onderdelen aangepast aan specifieke opgaven. Dit is opnieuw nodig.

Samenwerking:

- Het is goed gelukt om tot effectieve besluitvorming en uitvoering te komen. De samenwerking tussen de regio's en betrokken teams is versterkt. Vanuit strategisch oogpunt is het belangrijk om blijvend aandacht te houden voor het motiveren van besluiten. Daarnaast helpt het werken met meer kaders en uitgangspunten, in plaats van met gedetailleerde uitwerkingen. Soms zijn details wel belangrijk omdat dit juridisch gezien nodig is.
- De tijd tussen landelijke persconferenties en het kunnen beschikken over een concept modelnoodverordening duurde voor de veiligheidsregio's relatief lang. Dit terwijl er vaak wel al direct vragen kwamen over de aangekondigde maatregelen of versoepelingen.
- De organisatie is ingericht op korte crises en rampen met een nadruk op hulpverlening. De organisatie is minder geschikt voor een crisis met veel maatschappelijke vraagstukken. Dit vergde het gericht aanpassen van de organisatie aan de opgave met een relatief grote rol voor gemeenten en voor bevolkingszorg. Grote uitdagingen lagen bij het toezicht en de handhaving, de communicatie en de juridische aspecten. Per regio verschilt hoe groot de regionale rol was ten opzichte van de gemeente. Wij merken dat er bestuurlijk binnen de veiligheidsregio Flevoland veel waarde wordt gehecht aan een autonome rol voor de afzonderlijke



gemeenten. Net als in andere regio's bleek het ook voor de Veiligheidsregio Flevoland lastig om te komen tot scenario's mede vanuit onzekerheden over 1) de mate van verspreiding van het virus en 2) de mogelijke landelijke maatregelen.

- Bestuurlijk wordt effectief samengewerkt. Er is steeds gezocht naar mogelijk maatwerk en autonomie voor afzonderlijke gemeenten binnen de gezamenlijke kaders. Een aandachtspunt is ervoor te blijven zorgen dat de voordelen van samenwerking optimaal kunnen worden benut en dat er geen onuitlegbare verschillen ontstaat dan wel uitvoeringsproblemen in de handhaving.
- Net als in andere regio's bleek het ook voor de Veiligheidsregio Flevoland lastig om te komen tot scenario's mede vanuit onzekerheden over 1) de mate van verspreiding van het virus en 2) de mogelijke landelijke maatregelen. De noodverordeningen en vraagstukken rond toezicht- en handhaving vroegen bovendien dusdanig veel aandacht, dat er weinig ruimte was – of werd genomen – om verdiepend over andere onderwerpen door te praten.
- Daar waar er knelpunten waren in de samenwerking tussen de regio's zijn deze besproken in het overleg tussen de beide voorzitters.

Vroegtijdige 'opschaling'

- Positief is hoe de samenwerking tussen GGD en de multi-crisisorganisatie is verlopen, inclusief het moment van verbreden van de aanpak naar de andere crisispartners die in een aantal regio's 'laat' kwam. Dat was hier niet het geval. In verschillende regio's bleek het vooral voor de GHOR lastig om de rol met beperkte capaciteit en deels op een ander terrein (minder in de uitvoering en meer in de samenwerking binnen de zorg) waar te maken. Voor Flevoland was een extra uitdaging het werken met twee GGD'en, vooral op tactisch niveau (actiecentra). De rol van de GGD in de RBT's was een belangrijke in de duiding. Dit zorgde voor vertrouwen en urgentiebesef bij de partners.

Inrichting crisisstructuur

- De getoonde flexibiliteit was belangrijk. Het werken met twee RBT's en één ROT past bij de wijze waarop beide regio's ook regulier samenwerken. Het vergde wel veel van de professionals in de advisering en ondersteuning mede in het licht van de lange duur van de crisis. Het is dan ook zaak om kritisch te kijken naar de impact en steeds bewust de passende organisatievorm te kiezen bij een eventuele nieuwe opschaling of volgende crisis. Hoe groter de verschillen tijdens een crisis in de beide regio's qua impact en inzet, hoe lastiger het wordt om vanuit een ROT te werken. Nu waren de vraagstukken wel vergelijkbaar en waren er gelijke landelijke kaders.
- Vanuit strategisch niveau is onze inschatting dat het voor de besluitvorming niet werkbaar is om met één RBT te opereren. Expliciete, gezamenlijke doelen en uitgangspunten kunnen wel helpen. Het kunnen afstemmen tussen beide voorzitters was nuttig. Op operationeel niveau zou de belasting voor het ROT maar ook voor de actiecentra worden beperkt. Wij adviseren om te onderzoeken of extra ondersteuning verlichting voor de OL biedt. De overige ROT-leden kunnen worden ontzien door extra afwisseling, vrijstelling van reguliere werk en een kritische blik op welke voorbereiding het RBT van hen vraagt.
- In het licht van het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 is het verstandig om vroegtijdig na te gaan wat dit betekent voor de verdeling van verantwoordelijkheden en – in het verlengde daarvan – voor de wijze van informeren en adviseren van burgemeesters en van de voorzitter veiligheidsregio.

Scenariodienen

- Veel respondenten gaven aan dat er in het RBT veel tijd en aandacht was voor 'operationele' kwesties. Dit kwam vooral door de benodigde aandacht voor de noodverordening en alle details die hierin stonden. Tegelijkertijd waren deze details belangrijk om ook als burgemeester in de eigen gemeente antwoord te kunnen geven op vragen van burgers, ondernemers en instellingen. Bovendien werden de besluiten veelal landelijk genomen. Het vooruitkijken en ook het thematisch verdiepen op vraagstukken kan zorgen voor versterking. Denk aan het bespreken van voorstelbare casuïstiek/scenario's zoals extreme drukte op stranden, de situatie op scholen, natuurbrandrisico's door feestende jongeren of besmettingen op locaties waar veel mensen samenkomen. Daag de organisatie in een volgende fase uit hier scherp op te zijn. Ons advies is het organiseren van een separate reflectiemomenten om terug en vooruit te kijken: wat zijn mogelijke uitdagingen, besluiten en onderliggende uitgangspunten.
- De combinatie van een zorgcrisis die uitmondde in een brede maatschappelijke crisis bleek op alle niveaus een uitdaging, ook nationaal. Ook de regio Flevoland heeft dit ervaren. De balans tussen

de maatregelen die nodig zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan hebben ook sociale en economische gevolgen. De uitdaging is om tegelijkertijd het virus te bestrijden, de kwetsbaren te beschermen en de negatieve impact te beperken. Hierbij komt bovendien het werken aan herstel. Vanuit die bril kan er meer vooruit worden gekeken: waar zijn er voorstelbare moeilijke besluiten? Wat betekent dit in situaties waarin er wel lokale keuzes mogelijk zijn (zoals ontheffingen)?

Gevolgen voor college voor B&W en gemeenteraden

- Er is in alle veiligheidsregio's gewerkt met een opschaling naar GRIP4 en het activeren van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's. Dit laatste betekent dat de voorzitter veiligheidsregio extra bevoegdheden krijgt en deze overneemt van de burgemeester. Enkele andere bevoegdheden komen voort uit de Wet Publieke Gezondheid (WPG). De burgemeesters werden adviseurs van de voorzitter. Dit werkt ook door in de rol van colleges van B&W en van gemeenteraden. Er was veel aandacht voor het informeren van raadsleden en er is vertrouwen dat de burgemeester de gemeente vertegenwoordigt in RBT-verband. Tegelijkertijd is er meer behoefte aan context en dialoog over de besluitvorming door de voorzitter en de dynamiek in het RBT. Door de tijdelijkheid van maatregelen te markeren en meer aandacht te hebben voor de afwegingen die aan bepaalde besluitvorming ten grondslag lagen, kan dit worden versterkt.

Crisiscommunicatie

- Als onderdeel van de nationale crisisorganisatie is gewerkt met een Nationaal Knoppunt Crisiscommunicatie (NKC). De intensieve voorbereiding van communicatie-uitingen werkte goed: de veiligheidsregio's konden die materiaal direct benutten. Dit is dan ook breed gewaardeerd. Landelijke middelen zijn optimaal benut. Wel bleef lokaal specifieke communicatie van belang om besluiten uit te leggen en verschillen te motiveren. De rolverdeling tussen regio en gemeenten was goed. Met de afschaling van de nationale crisisorganisatie en de komst van een landelijke projectorganisatie, was de wijze van samenwerken minder duidelijk.
- De communicatieve uitdagingen namen toe rond de versoepeling. Dit werkt versterkt door toenemende verschillen tussen regio's, maar ook door wisselend draagvlak voor maatregelen en verhardende standpunten in de publieke opinie en onder experts. De tevredenheid over de communicatie vanuit respondenten was groot, houd dit vast en denk na over de uitdagingen in de komende werken en maanden. Ons advies is het opstellen van een communicatiestrategie- en plan, met bijzondere aandacht voor specifieke doelgroepen, het communiceren rond clusters en haarden en de bredere dialoog die nodig is.

Overdracht

- De lange duur van deze crisis en de wetenschap dat er meer uitdagingen volgen, noodzaken tot herijking van de wijze van organiseren; wat past bij de volgende maanden? Een risico is dat niet opnieuw de benodigde capaciteit kan worden vrijgemaakt. Vooral ook omdat het andere- reguliere - werk doorgaat.
- In een vroeg stadium is binnen de veiligheidsregio Flevoland nagedacht over de wijze van samenwerken na het afschalen van de crisisorganisatie. Met de lange duur van de crisis en met het uitblijven van de COVID-wet is het moment van afschalen nog niet in zicht. Wel is nagedacht over de wijze van intergemeentelijke samenwerking rond het omgaan met de impact van de crisis: onderwerpen die niet gekoppeld zijn aan de bevoegdheid van de voorzitter maar juist individuele gemeenten raken. Het komen tot afstemming en samenwerking blijkt niet eenvoudig, ook niet in andere veiligheidsregio's. Dit komt mede omdat de crisis doorgaat en er juist lokaal maatwerk wordt gezocht als het gaat om de effecten.
- Omdat de aard van de crisis verandert, is dit het moment om te praten over de (persoonlijke) impact van het harde werk en de crisis.

De aard en omvang van deze crisis waren – en zijn – ongekend. Er zijn vele eerste keren, zowel landelijk als regionaal en lokaal. Achter het geschetste overkoepelend beeld zit een grote dynamiek van acties en maatregelen, afstemming en informatiestromen. Samenvattend zien wij de volgende bevorderende en belemmerende factoren.

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Relatief vroegtijdige start van afstemming met crisispartners (voorafgaand aan de formele opschaling)	Dynamiek rond – soms onverwachte – landelijke (aankondiging van) maatregelen
Flexibele inrichting en bijsturen crisisstructuur op basis van de aard en de opgaven	Zware belasting voor het ROT met twee RBT's. In combinatie met de lange duur van de crisis
Goede samenwerking met urgentiebesef en ruimte voor autonomie	Structureren en prioriteren van de hoeveelheid thema's en de grote informatiestroom
Constante en betrouwbare ondersteuning van de RBT's	Scenariodenken in 'nieuwe' en onzekere crisis en de hoeveelheid tijd en aandacht die de noodverordeningen vergde
Uniforme communicatieboodschap en snel signaleren van interpretatieverschillen	Langdurig opereren in GRIP4 en de gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling
Actieve lokale communicatie door de burgemeesters	Soms laveren tussen 'crisismodus' en 'beleidsmodus'; tussen snelle adviezen en schrijven stukken
Directe duiding in teams vanuit de GGD	De wijze van bredere intergemeentelijke afstemming rond de impact van de crisis was zoeken
Afstemming met de zorgsector via de directeur publieke gezondheid	Toenemende verschillen tussen veiligheidsregio's die de communicatie bemoeilijkten
Balans tussen regionale samenwerking en aandacht voor lokale aspecten/bijzonderheden	De interregionale samenwerking rond de GHOR liep soms stroef
De ruime aandacht voor het informeren van college van B&W en gemeenteraden	De lokale aansluiting en beschikbaarheid van de ondersteunende staven waren een uitdaging

4. Vooruitblik: uitdagingen in de komende periode

De coronacrisis is veelvormig en dynamisch. Op het moment van afronden van deze rapportage zijn er nieuwe aanvullende landelijke maatregelen getroffen. Ook zijn kort hiervoor eerste ervaringen opgedaan met regionale maatregelen. Vooruitkijken is voor niemand eenvoudig maar is wel noodzakelijk om te kunnen reflecteren op wat de opgave is zodat vervolgens kan worden bepaald wat dit vergt van de crisisorganisatie.

Als we kijken naar de komende weken en maanden is dit onze verwachting:

- We moeten uitgaan van een groot aantal clusters en haarden.
- Blijvende druk op de capaciteit in de keten van bron-en contactonderzoek & testen. De goede aansluiting van de GGD binnen en op de multidisciplinaire crisisorganisaties en bestuurlijk blijft onverminderd van belang. Zeker ook als lokaal maatregelen worden getroffen op basis van een analyse van de GGD over de gezondheidsrisico's (denk aan sluitingen).
- Risico op blijvend 'gat' in beleving en discussie over maatregelen en blijvende kritiek op de aanpak. Verdere toename van het aantal verpleeghuizen met gevallen. Meerdere scholen met groter aantal besmettingen en vergaande maatregelen.
- Een voelbare maatschappelijke impact van nieuwe maatregelen en ('dreiging' van) lockdown
- Op enig moment volgt opnieuw geleidelijke versoepeling als de situatie dit toelaat. Dit zal – opnieuw – gepaard gaan met vele vragen over hoe het precies zit. Vooral omdat dit stap voor stap zal, vergelijkbaar met de eerste keer dat landelijke maatregelen geleidelijk aan werden versoepeld.
- Een langere periode van mogelijk meer en minder maatregelen in een mix van landelijk en regionaal
- Blijvende polarisatie in de samenleving waarbij ook de saamhorigheid mogelijk weer zal toenemen als de situatie ernstiger wordt.

Voor de regionale en lokale aanpak is de komst van de wet Tijdelijke maatregelen COVID-19 van belang. De definitieve inhoud en het moment van inwerkingtreding zijn nog niet zeker. Wel is de verwachting dat ook na in werking treden de regie bij het Rijk ligt en het gaat om grotendeels landelijke maatregelen. Met hierbij enkele lokale mogelijkheden voor de burgemeester zoals bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing en het handhavend optreden.

Als we uitgaan van bovengenoemde dynamiek dan is onze verwachting ook dat de bestuurlijke – en professionele – uitdagingen groter worden:

- Met de mogelijkheid van ontheffen komt ook het risico van (te grote) onderlinge verschillen: binnen de regio en tussen regio's. Ook de eigen ruimte van instellingen in reactie op adviezen biedt ruimte voor verschillen
- Zorgvuldigheid versus snelheid: het dilemma tussen het snel treffen van maatregelen ten opzichte van het grondig kunnen voorbereiden
- De behoefte aan maatwerk en het beperken van de sociale en economische impact maakt het uitleggen van maatregelen lastiger: iedere nuance roept vragen en vergelijkingen op
- De noodzaak van toezicht en handhaving neemt toe maar de capaciteit is beperkt en er zijn risico's voor professionals
- Het risico van stapeling van maatschappelijke impact van eerdere maatregelen en nieuwe maatregelen
- Het omgaan met de zichtbare kritiek op de aanpak en experts die het oneens zijn. Evenals blijvende internationale verschillen. Dit maakt de lokale toelichting op de aanpak ook lastiger

5. Aanbevelingen

De observaties in de rapportages bevatten aangrijppingspunten om de aanpak te versterken en het goede te behouden. Aanvullend doen wij enkele aanbevelingen.

Bestuurlijk

1. Werk waar dit kan met gezamenlijke kaders met hierin heldere doelen en uitgangspunten en prioriteiten. Doe dit in ieder geval (opnieuw) voor de handhaving en het toezicht en voor het toepassen van ontheffingen (nu door de voorzitter, later door burgemeesters). Kijk hierbij ook al vooruit naar de voorgestelde COVID-wet. Indien Flevoland en Gooi en Vechtstreek dezelfde kaders hanteren, vergemakkelijkt dit de ondersteuning.
2. Investeer verder in de interbestuurlijke en ambtelijke afstemming rond de maatschappelijke impact van de crisis: op welke aspecten loont (een vorm van) samenwerking?
3. Maak vanuit inzicht in de opgaven opnieuw keuzes over de gewenste rolverdeling tussen dat wat lokaal wordt georganiseerd en wat er regionaal aan ondersteuning plaatsvindt. Maak in het verlengde hiervan keuzes over de gewenste wijze van organiseren voor de komende weken en maanden. Houd hierbij rekening met de grote belasting van professionals; probeer met minder mensen tot een wendbare basisorganisatie te komen.
4. Herijk de communicatiestrategie. Hierbij is het geen kwestie van het opnieuw uitleggen van het hoe en waarom van de maatregelen, maar vooral het blijven voeren van de dialoog. Wat zijn de zorgen, vragen en verwachtingen? En hoe kan de overheid helpen? Dit vanzelfsprekend zonder dat de verwachting wordt gewekt dat de overheid alles kan oplossen. Ook hierbij is de vraag welke regionale ondersteuning gewenst is.
5. Plan enkele momenten in voor tussentijdse reflectie: hoe gaat het? Wat staat ons mogelijk te wachten? Wat zijn mogelijke implicaties? Hoe gaat de aansluiting tussen de regio's en op de andere koppelvlakken: de zorg, het rijk, tussen RBT en ROT, in de communicatie en in de handhaving. Blijf ook op momenten interregionaal reflecteren met Gooi en Vechtstreek.

Tactisch/operationeel

6. Versterk de ondersteuning voor de Operationeel Leider. Een 'ondersteunende operationeel leider' en een specifieke staf voor de OL zijn ook waardevolle aanvullingen bij andere crises.
7. Kijk opnieuw naar de wijze waarop wordt omgegaan met informatie. Welke informatiebehoefte zijn er voor de komende tijd en welke rapportages moeten worden opgesteld? Wat past bij deze fase? Overweeg het werken met een informatieteam dat gezamenlijk de rapportages en duiding kan verzorgen.
8. Wees alert op de grote belasting op gemeentefunctionarissen in het licht van de huidige en komende dynamiek waar lokale inzet onverminderd groot zal zijn. Dit kan bijvoorbeeld door extra afwisseling, vrijstelling van reguliere werk en een kritische blik op welke voorbereiding het RBT vraagt.

Bijlage: uitkomsten surveys

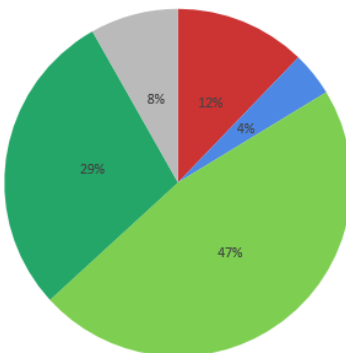
Uitkomsten survey betrokkenen multidisciplinaire opschaling

Op 10 juli hebben ruim 90 respondenten het verzoek gekregen de online survey in te vullen. Hieraan hebben 49 respondenten gehoor gegeven. De lijst respondenten is samengesteld door de begeleidingsgroep 'Evalueren COVID-19'. Beantwoording en verwerking van de online survey is anoniem, wel is gevraagd naar het team waarin de bevroegde plaatsneemt. Dit zodat de uitkomsten beter geduid konden worden. De survey bestond uit zowel open als gesloten vragen.

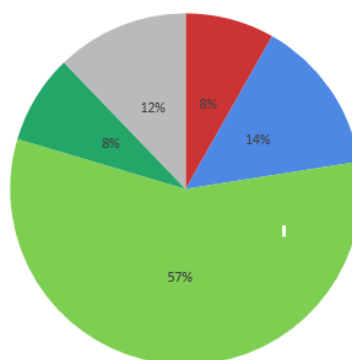
Deelnemers waren afkomstig van gemeente (26), bevolkingszorg (5), brandweer (7), GHOR (4), GGD (2), politie (0), defensie (1), waterschap (0), anders (4).

In deze bijlage is gekozen voor een weergave van de meest relevante uitkomsten.

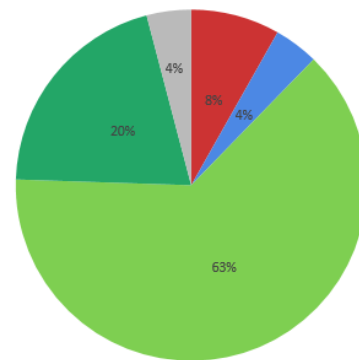
De opschaling naar de COVID-19 crisisorganisatie vond tijdig plaats



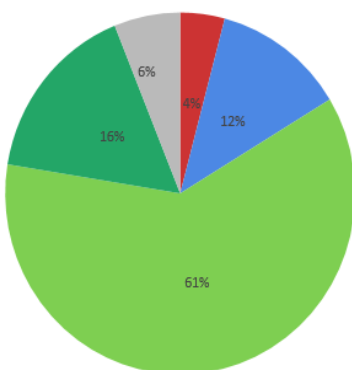
De opschaling naar de COVID-19 crisisorganisatie verliep gestructureerd



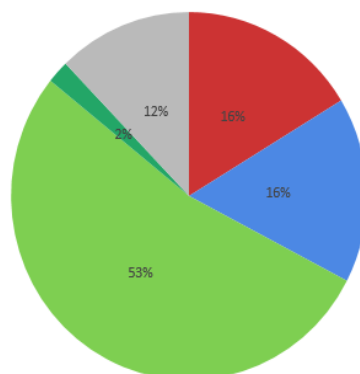
De ontvangen informatie draagt bij aan het verkrijgen van een helder beeld van de situatie



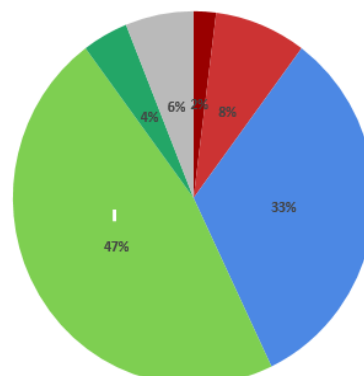
Er was steeds sprake van een gedeeld situationeel beeld in de crisisorganisatie



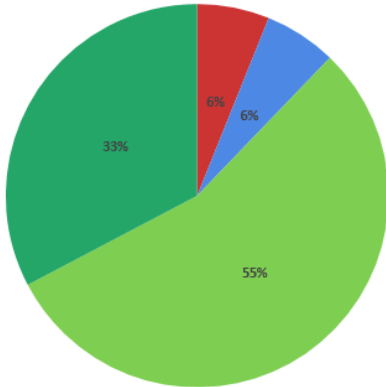
De besluiten worden in de juiste crisisteams genomen



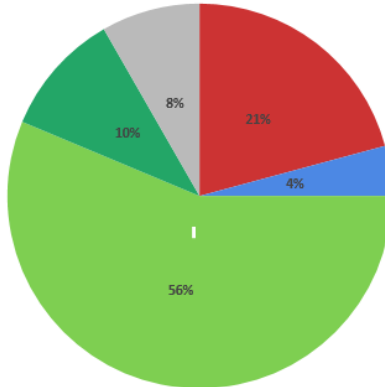
Benodigde (sleutel)besluiten worden tijdig geagendeerd



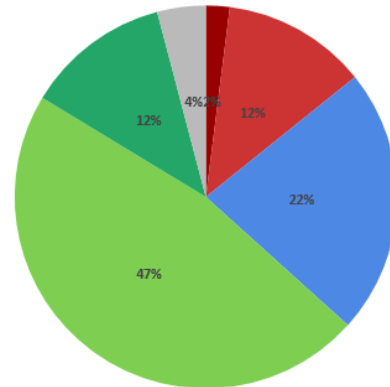
Ik heb inzicht in de structuur van de crisisorganisatie van de algemene kolom.



De afstemmingslijnen tussen de verschillende (crisis)teams zijn helder.

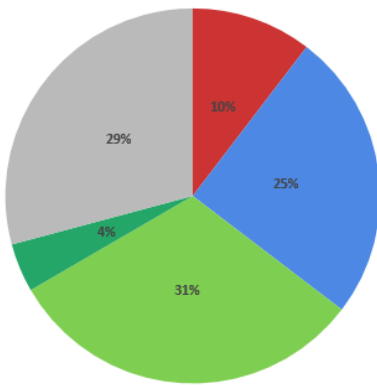


De GRIP4 structuur was de ideale structuur voor dit type crisis.

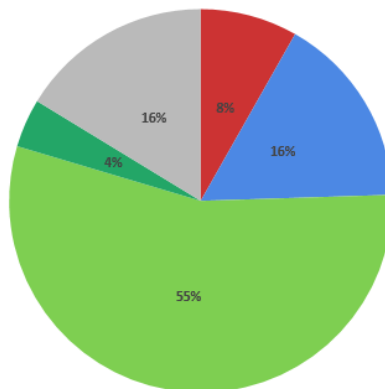


- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal eens
- Niet van toepassing

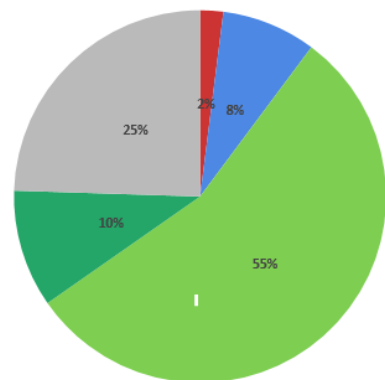
De crisisstructuur vanuit de 'witte kolom' sluit goed aan op de crisisstructuur van de veiligheidsregio.



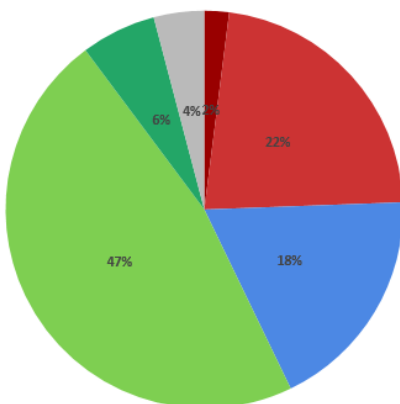
Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de teams in de algemene kolom.



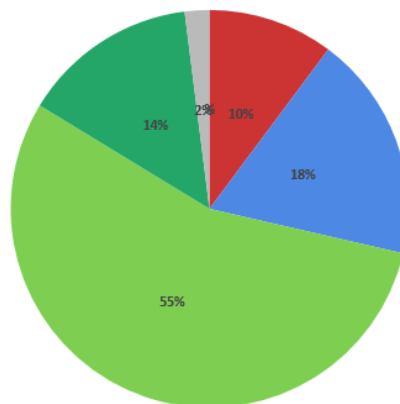
Burgemeesters zijn tijdig en voldoende geïnformeerd over de veranderende beeldvorming tijdens de crisis.



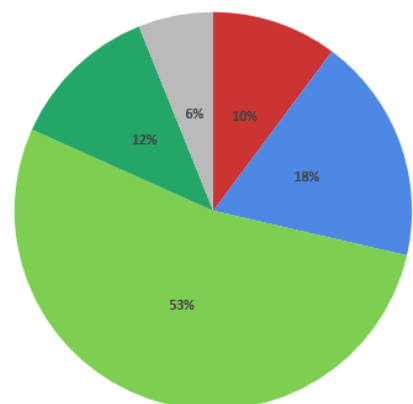
De afspraken over de samenwerking en rolverdeling tussen de gemeenten en de crisisorganisatie zijn duidelijk.



Er is gewerkt met verschillende scenario's tijdens deze crisis.



De interne communicatielijnen zijn bekend en functioneren.



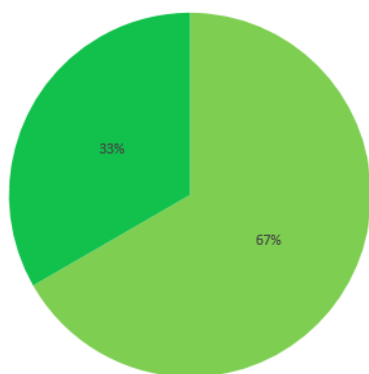
Uitkomsten raadsleden-survey

Vanaf 10 juli hebben ruim 60 raadsleden het verzoek gekregen de online survey in te vullen, 21 respondenten hebben hier gehoor aan gegeven. De lijst respondenten is samengesteld door de begeleidingsgroep 'Evalueren COVID-19'. Beantwoording en verwerking van de online survey is anoniem gebeurd. De survey bestond uit zowel open als gesloten vragen.

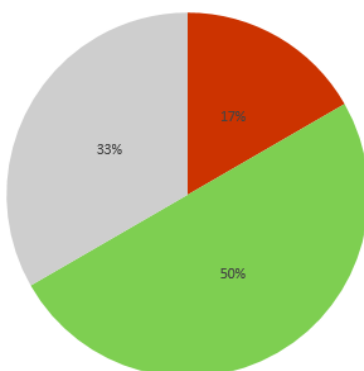
Van de 21 respondenten waren er 6 afkomstig van raadsleden uit Flevoland. Ondanks dit relatief lage aantal reacties hebben wij besloten de survey-uitkomsten te verwerken. Deze keuze is gemaakt vanwege het feit dat een deel van de uitkomsten steun vond in de totaal-analyse die op basis van de survey van beide veiligheidsregio's kon plaatsvinden.

In de bijlage is gekozen voor een weergave van de meest relevante uitkomsten, op basis van de antwoorden van de raadsleden van een gemeente binnen de Veiligheidsregio Flevoland.

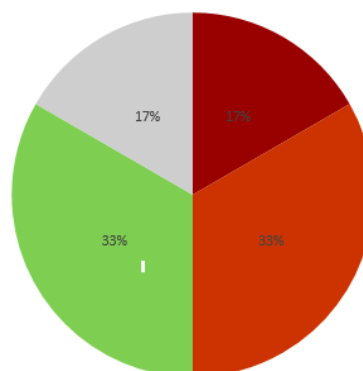
De informatie rond zorgcapaciteit, economische en sociale aspecten droeg bij aan de beeldvorming.



De informatie die ik als raadslid heb gekregen droeg bij aan het beeld rondom de crisisaanpak en de besluitvorming in het RBT.

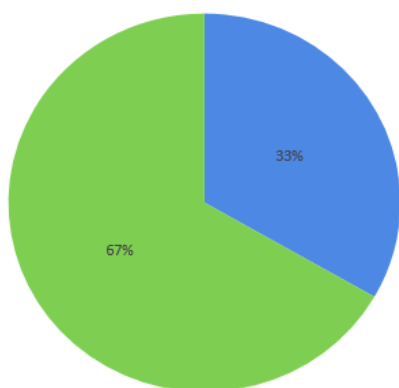


Ik ben geïnformeerd over de afwegingen en context die ten grondslag lagen aan de genomen besluiten.

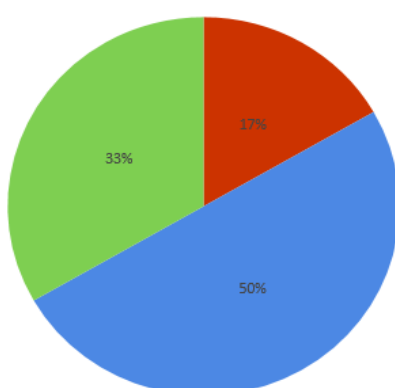


- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal eens
- Niet van toepassing

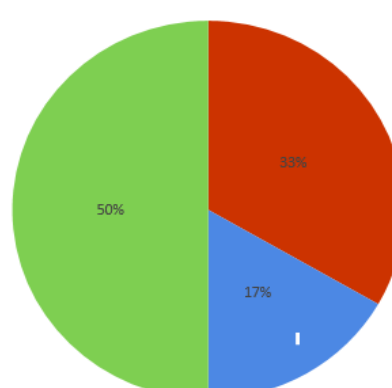
Ik ben bij aanvang van de crisis geïnformeerd door het college over de verandering in bevoegdheden die GRIP4 met zich meebrengt voor de gemeente.



Ik heb mijn rol als gemeenteraadslid in deze crisis naar behoren uit kunnen voeren.



De informatievoorziening heeft ons ondersteund bij de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad.



Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl of cot@cot.nl.

Disclaimer leerevaluatie

Deze leerevaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2020 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement