

Van crisisstructuur naar programma-organisatie

Concept evaluatie coronacrisis periode 1 december
2020 tot 1 december 2021

Veiligheidsregio Kennemerland

Mei 2022



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Aanleiding, aanpak & context	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Doel	4
1.3 Centrale vraag.....	4
1.4 Gevolgde aanpak	4
1.5 Opbouw rapportage	4
2 Bevindingen en conclusies per thema	5
2.1 Succesfactoren en leerpunten in de aanpak van de coronacrisis binnen de VRK	5
2.2 Wijziging van crisisstructuur naar programmastructuur	6
2.3 Diverse thema's en uitdagingen voor de veiligheidsregio.....	7
2.4 Effectieve regionale aanpak met de inzet van de programmastructuur	8
2.5 Constructieve samenwerking binnen de VRK en bovenregionaal.....	9
2.6 Werkdruk blijft hoog	10
Bijlage 1 Respondentenlijst	11

Samenvatting

Voor u ligt de evaluatie naar de aanpak van de coronacrisis door de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) in de periode 1 december 2020 tot 1 december 2021 (derde fase).

Deze evaluatie heeft het doel antwoord te geven op de volgende vraag: hoe wordt de coronacrisis sinds 1 december 2020 aangepakt binnen de veiligheidsregio Kennemerland en wat zijn hierin de (nieuwe) succesfactoren en leerpunten?

De conclusie van deze evaluatie is – kort gezegd - dat de VRK de juiste keuzes heeft gemaakt in de aanpak van de coronacrisis. Het afschalen vanuit een GRIP-4 situatie naar een nieuw opgerichte programmastructuur heeft binnen de regio goed gewerkt. Vanuit de VRK is steeds gekeken naar de wijze van organiseren, die passend was bij de fase van de crisis. Binnen de gegeven context, waarbij o.a. de afhankelijkheid van de landelijke richtlijnen een grote rol speelde, is de regionale bestrijding effectief georganiseerd. De afstemmingslijnen tussen functionarissen en de verschillende gremia waren kort en men wist elkaar laagdrempelig te vinden. Bestuurders zijn steeds in positie gebracht om besluiten te kunnen nemen doordat ze beschikten over goede informatie. Op een aantal thema's ontstond soms discussie – zoals over de inrichting van vaccinatielocaties- maar dit heeft niet tot onoverkomelijkheden geleid.

De belangrijkste 'best practices' en lessen beschrijven we in de vorm van onderstaande succesfactoren en leerpunten.

Succesfactoren en leerpunten

Functionarissen benoemen meerdere succesfactoren binnen de aanpak:

- Binnen de VRK heerst een sterk gevoel van gezamenlijkheid: iedereen heeft de schouders eronder gezet om gezamenlijk één doel te bereiken; een zo'n effectief mogelijke bestrijding van de coronacrisis. De betrokkenen denken vanuit het collectieve belang. Daarnaast heeft de VRK een gezamenlijke eenduidige beleidslijn, waarbij ruimte blijft bestaan voor het lokale mandaat van de bestuurder wanneer het nodig is om thema's op lokaal niveau op te pakken. Uiteindelijk zorgt dit voor een betrouwbare uitstraling richting de bewoners en ondernemers en voor eenheid onder de bestuurders.
- Het gevoel van urgentie bleef hoog, ondanks het afschalen van de crisisorganisatie. Functionarissen gaven prioriteit aan de overleggen ten opzichte van andere afspraken en leverden wat van hen gevraagd werd.
- Bij het opzetten van de programmastructuur is gekeken naar wat de crisis specifiek nodig heeft qua structuur en aanpak: het goede van de crisisstructuur - zoals bijvoorbeeld de inrichting van informatiemanagement - zijn behouden gebleven en daar waar nodig is de aanpak anders ingericht.
- Tussen de betrokken functionarissen en de verschillende gremia was sprake van korte lijnen.
- Het gezamenlijke communicatieoverleg binnen de veiligheidsregio over een eenduidige communicatielijnt heeft bijgedragen aan effectieve crisiscommunicatie. Daarnaast was regelmatig sprake van één woordvoeringslijn, wat bijdroeg aan het uitgangspunt 'één overheid, één boodschap'.
- Binnen de veiligheidsregio is sprake van een 'lerende organisatie'; tussentijds is veel geëvalueerd met elkaar en direct daaropvolgend zijn eventuele leerpunten direct opgepakt met elkaar. Het feit dat de VRK continu wil leren en verbeteren zorgt voor rust en vertrouwen in de organisatie.

Functionarissen benoemen daarnaast een aantal leerpunten binnen de aanpak:

- Een aandachtspunt is om oog te blijven houden voor de structuur in specifieke situaties en daarbij waar nodig maatwerk toe te passen. Respondenten noemden als voorbeeld de Zuid-Afrika vluchten. Dit incident vond weliswaar plaats buiten de programmastructuur en COVID-19 aanpak, maar toont het belang om – ook in het moment – scherp met elkaar te blijven kijken naar het type crisis en de wijze van organiseren die daarbij past en effectief is.
- Blijf ruimte houden om binnen de verschillende gremia tegenspraak te organiseren. Een aantal respondenten geeft aan dat niet altijd 'de scherpste' wordt opgezocht in de verschillende overleggen. Iedereen was het vaak met elkaar eens. Uiteraard is dat niet slecht, maar de vraag is of ook de 'onderstromen' genoeg aan bod zijn gekomen.
- Houdt oog voor de middellange en langetermijngevolgen van de crisis. Respondenten noemden zowel de inrichting van de nafase (de planvorming vanuit de gemeenten en het oog houden voor bijvoorbeeld economie en ondernemers die het mogelijk zwaar gaan krijgen na stopzetten steun) en de nazorg voor eigen medewerkers als aandachtspunt.

1 Aanleiding, aanpak & context

1.1 Aanleiding

De coronacrisis is anno 2022 nog niet voorbij en verandert periodiek nog steeds qua dynamiek. Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) wil om die reden graag blijven reflecteren. Eerder heeft de VRK de aanpak van COVID-19 tussentijds geëvalueerd. Bij het bestuur en de (crisis)organisatie van de VRK bestaat begin 2022 de behoefte om ook de periode van 1 december 2020 tot 1 december 2021 (derde fase) te evalueren. In deze periode is veel gebeurd, waaronder de invoering van de Tijdelijke wet maatregelen en het opzetten van een programmastructuur en programmaorganisatie binnen de VRK.

1.2 Doel

Het doel van de evaluatie is om de nieuwe werkwijze en structuur te evalueren, met de bedoeling dat de VRK (in het bijzonder de crisisorganisatie en GGD) en aangesloten gemeenten zo concreet mogelijk leren van deze aanpak. Eventuele conclusies kan de VRK delen met het Rijk en andere regio's, om zo breder lessen te trekken.

1.3 Centrale vraag

De evaluatie heeft het doel antwoord te geven op de volgende vraag: hoe wordt de coronacrisis sinds 1 december 2020 aangepakt binnen de veiligheidsregio Kennemerland en wat zijn hierin de (nieuwe) succesfactoren en leerpunten?

De deelonderzoeksvragen zijn door de VRK als volgt geformuleerd:

1. Wat is er formeel en feitelijk veranderd sinds 1 december 2020?
2. Met welke thema's en uitdagingen is de veiligheidsregio de afgelopen maanden geconfronteerd, zijn deze op een adequate manier opgepakt en is het Regionaal Beraad hier goed in bediend?
3. Is de regionale bestrijding van de coronacrisis effectief georganiseerd met betrekking tot onder andere de inrichting van gremia, en de betrokkenheid van actoren en teams?
 - a. Wat zijn de voor- en nadelen van de programmastructuur -en organisatie t.o.v. de reguliere crisisorganisatie in deze context?
 - b. Op welke wijze wordt de verbinding gelegd met de crisisorganisatie? In de startnotitie is aangegeven dat het -indien nodig- mogelijk zou moeten zijn om snel weer om te schakelen naar de crisisorganisatie die tot 1 december als structuur gehanteerd werd. Dit moest kunnen als de inhoudelijke vraagstukken daartoe aanleiding zouden geven.
4. Hoe was de samenwerking tussen alle actoren en teams? Wat ging goed/minder goed in de samenwerking, mede in vergelijking met de periode voor 1 december 2020?
 - a. Samenwerking politie, gemeenten en (waar van toepassing) het OM?
 - b. Samenwerking gemeenten-GGD (waaronder vaccinatiebeleid en -afspraken).
 - c. Samenwerking corona-communicatieteam in de gemeentelijke programma-organisatie?
 - d. Samenwerking tussen alle actoren t.a.v informatiemanagement, waaronder afstemming met LOT-C en Rijk. Was dit adequaat en passend bij de gewijzigde rol van de voorzitter Veiligheidsregio en overgang naar een programmaorganisatie gezien de andere inrichting van de crisisorganisatie? Hadden alle gremia de beschikking over voldoende goede informatie om hun taak goed uit te kunnen voeren?
5. Punt van aandacht in de periode tot december 2020 was dat er voor een aantal mensen sprake was van een te hoge werkdruk. Door de andere organisatie was de doelstelling om de werkdruk voor eenieder behapbaar te maken en minder kwetsbaar te maken. Is dat ook door alle actoren als zodanig ervaren?
6. Wat zijn de belangrijkste lessen en best practices?

1.4 Gevolgde aanpak

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn we allereerst gestart met een documentanalyse. Wij hadden inzicht in onder andere bestuurlijke memo's, planvorming, verslagen van het Regionaal Beraad en informatie over de programmastructuur. De documentenanalyse vormde de voorbereiding op de verdiepende gesprekken met betrokken functionarissen uit de crisisorganisatie. In totaal zijn 16 gesprekken gevoerd met één of twee functionarissen. Vervolgens hebben we twee sessies georganiseerd op zowel operationeel als bestuurlijk niveau. Deze sessies stonden in het teken van het terugkoppelen van de rode draden uit de gesprekken en het ophalen van aanvullende leerpunten en ervaringen. De bevindingen van deze aanpak zijn geanalyseerd en vormen de basis van dit rapport.

1.5 Opbouw rapportage

In hoofdstuk 2 beschrijven en onderbouwen we de conclusies en bevindingen. In de bijlage hebben we de respondentenlijst opgenomen.

2 Bevindingen en conclusies per thema

2.1 Succesfactoren en leerpunten in de aanpak van de coronacrisis binnen de VRK

Centraal tijdens deze evaluatie staat de volgende hoofdvraag: “Hoe wordt de coronacrisis sinds 1 december 2020 aangepakt binnen de veiligheidsregio Kennemerland en wat zijn hierin de (nieuwe) succesfactoren en leerpunten?” Op basis van deze evaluatie kunnen we de volgende conclusies trekken.

Juiste keuzes gemaakt in de wijze van organiseren

De veiligheidsregio is 1 december 2020 vanuit de crisisstructuur overgegaan naar een programmastructuur die de coronacrisis het hoofd moest kunnen bieden. In paragraaf 2.2 laten we de uitwerking van de programmastructuur zien. Het onderliggende idee om een programmastructuur in te zetten kwam voort uit het idee dat een crisisorganisatie minder goed paste bij de Tijdelijke wet maatregelen. Deze wet legde het mandaat meer bij het lokaal bevoegde gezag om te handelen en zorgde ervoor dat maatwerk lokaal mogelijk was. Vanuit de VRK is vervolgens gekeken naar welke knelpunten en uitdagingen binnen de regio spelen en welke wijze van organiseren daarbij past. Uiteindelijk kwam men op de inzet van een programmastructuur.

Het breed gedeelde beeld vanuit de respondenten is dat binnen de veiligheidsregio de juiste keuzes zijn gemaakt in de afschaling van GRIP-4 en de wijziging van de structuur. Binnen de VRK is actief gekeken naar wat specifiek nodig was in de bestrijding van de coronacrisis, waarbij getracht is om de waardevolle componenten van de crisisstructuur – zoals bijvoorbeeld de manier waarop met informatiemanagement wordt omgegaan – te behouden. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de wijziging van de crisisstructuur naar de programmastructuur goed in elkaar overliep. Een aantal respondenten heeft de wijziging in structuur niet door gehad, omdat de lijnen min of meer hetzelfde bleven. Respondenten geven complimenten aan het bestuur van de veiligheidsregio voor het ‘getoonde lef’ om de keuze te maken om de crisisorganisatie af te schalen terwijl nog sprake was van een crisis. Veel andere veiligheidsregio’s bleven wel in GRIP-4.

Succesfactoren en leerpunten

Functionarissen benoemen meerdere succesfactoren binnen de aanpak:

- Binnen de VRK heerst een sterk gevoel van gezamenlijkheid: iedereen heeft de schouders eronder gezet om gezamenlijk één doel te bereiken; een zo’n effectief mogelijke bestrijding van de coronacrisis. De betrokkenen denken vanuit het collectieve belang. Daarnaast heeft de VRK een gezamenlijke eenduidige beleidslijn, waarbij ruimte blijft bestaan voor het lokale mandaat van de bestuurder wanneer het nodig is om thema’s op lokaal niveau op te pakken. Uiteindelijk zorgt dit voor een betrouwbare uitstraling richting de bewoners en ondernemers en voor eenheid onder de bestuurders.
- Het gevoel van urgentie bleef hoog, ondanks de structuurwijziging. Functionarissen gaven prioriteit aan de overleggen ten opzichte van andere afspraken en leverden wat van hen gevraagd werd.
- Bij het opzetten van de programmastructuur is gekeken naar wat de crisis specifiek nodig heeft qua structuur en aanpak: het goede van de crisisstructuur - zoals bijvoorbeeld de inrichting van informatiemanagement - zijn behouden gebleven en daar waar nodig is de aanpak anders ingericht.
- Tussen de betrokken functionarissen en de verschillende gremia was sprake van korte lijnen.
- Het gezamenlijke communicatieoverleg binnen de veiligheidsregio over een eenduidige communicatielijn heeft bijgedragen aan effectieve crisiscommunicatie. Daarnaast was regelmatig sprake van één woordvoeringslijn, wat bijdroeg aan het uitgangspunt ‘één overheid, één boodschap’.
- Binnen de veiligheidsregio is sprake van een ‘lerende organisatie’; tussentijds is veel geëvalueerd met elkaar en direct daaropvolgend zijn eventuele leerpunten direct opgepakt met elkaar. Het feit dat de VRK continu wil leren en verbeteren zorgt voor rust en vertrouwen in de organisatie.

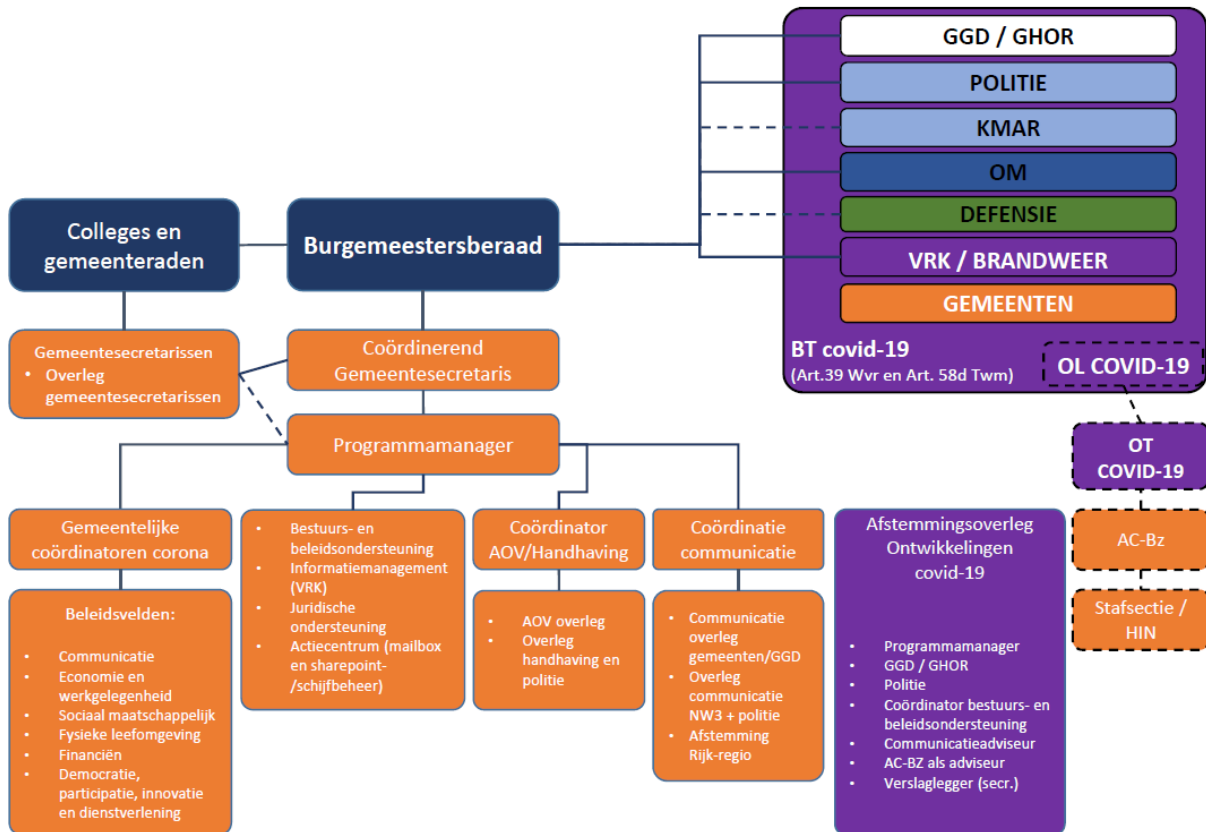
Functionarissen benoemen daarnaast een aantal leerpunten binnen de aanpak:

- Een aandachtspunt is om oog te blijven houden voor de structuur in specifieke situaties en daarbij waar nodig maatwerk toe te passen. Respondenten noemden als voorbeeld de Zuid-Afrika vluchten. Dit incident vond plaats buiten de programmastructuur en COVID-19 aanpak, maar toont het belang om – ook in het moment – scherp met elkaar te blijven kijken naar wat voor type crisis er speelt en welke wijze van organiseren daarbij past en effectief is.
- Blijf ruimte houden om binnen de verschillende gremia tegenspraak te organiseren. Een aantal respondenten geeft aan dat niet altijd ‘de scherpte’ wordt opgezocht in de verschillende overleggen. Iedereen was het vaak met elkaar eens. Uiteraard is dat niet slecht, maar de vraag is of ook de ‘onderstromen’ genoeg aan bod zijn gekomen.

- Houdt oog voor de middellange en langetermijnevolgen van de crisis. Respondenten noemden zowel de inrichting van de nafase (de planvorming vanuit de gemeenten en het oog houden voor bijvoorbeeld economie en ondernemers die het mogelijk zwaar gaan krijgen na stopzetten steun) en de nazorg voor eigen medewerkers als aandachtspunt.

2.2 Wijziging van crisisstructuur naar programmastructuur

De crisisorganisatie is op 1 december 2020 afgeschaald uit de crisisstructuur en GRIP-4 en naar een programmastructuur overgegaan.



Figuur 1: Organisatiestructuur Veiligheidsregio Kennemerland vanaf 1 december 2020

In de crisisstructuur werd feitelijk in drie samenhangende structuren met elkaar samengewerkt: 1) de functionele kolom (GGD), 2) de algemene kolom (crisis) en 3) de gemeentelijke structuur (sociaal maatschappelijke en economische gevolgen). In de nieuwe programmastructuur is getracht te behouden wat goed werkt, zoals onder meer de rol van informatiemanagement en de handhavinglijn. Om afstemming tussen de drie kolommen te waarborgen werd een ambtelijk 'Afstemmingsoverleg ontwikkelingen COVID-19' (hierna: Afstemmingsoverleg) in het leven geroepen, min of meer als opvolger van het OT. De rol IM (HIN), OL en AC Bevolkingszorg (voorzitter AOV-overleg) zijn in bovenstaand stroomschema in stippellijntjes onder het OT en naast het Afstemmingsoverleg gezet om zo visueel te maken dat ze onderdeel werden van het Afstemmingsoverleg en op die manier konden zorgen voor de verbinding met het OT, voor de gevallen dat dit weer nodig zou zijn. Het Regionaal Beraad werd de opvolgende overlegstructuur van het RBT. Ondersteuning werd vormgegeven zoals dat tot op heden ook steeds het geval geweest is binnen de crisisstructuur. Het Afstemmingsoverleg was bedoeld om de bestuurders in positie te kunnen brengen. De dilemma's en thema's werden eerst besproken in het Afstemmingsoverleg en de programmamanagers konden vervolgens in het Regionaal Beraad de dilemma's en adviezen voorleggen. Het algemene gevoel van respondenten is dat de betrokken bestuurders veel vertrouwen hadden in de werkwijze met en output van het Afstemmingsoverleg en de programmamanagers. Dit bleek onder meer uit het feit dat de agenda en stukken voor het Regionaal Beraad, zonder afstemming vooraf met de voorzitter, door de programmamanagers en afstemmingsoverleg werd opgesteld.

Handelen vanuit één regionaal collectief

Mede door de Tijdelijke wet maatregelen zijn de bevoegdheden anders komen te liggen, waarbij meer mandaat ontstond voor lokale bestuurders. De centrale sturing door een voorzitter van de veiligheidsregio op basis van een GRIP-4 sloot daar niet meer op aan.

Door af te schalen vanuit GRIP-4 konden de gemeenten meer in hun eigen rol komen, waarbij de veiligheidsregio kon ondersteunen daar waar nodig. De respondenten hebben ondanks die wijzigingen nog steeds het gevoel dat vanuit het regionaal collectief is gehandeld. De veiligheidsregio houdt sinds het begin vast aan het uitgangspunt één overheid, één boodschap en dit verandert niet bij de nieuwe structuur.

Uitgangspunten nieuwe programmastructuur

Op 21 september 2020 zijn binnen de VRK de uitgangspunten benoemd om te komen tot de nieuwe programmastructuur:

- De GGD is de leidende kolom als het gaat over de gezondheidsaspecten van de COVID-19 crisis;
- Tussen de GGD en gemeenten is goede afstemming over de inzet van maatregelen zodat deze proportioneel en onderbouwd zijn;
- De regionale en lokale organisatiestructuur sluiten aan op landelijke (organisatie)structuren en ontwikkelingen. Neem hierin ook mee de bevoegdheden en maatregelen van de verschillende niveaus op basis van de huidige en toekomstige situatie (bijv. rol driehoeken in handhaving);
- Flexibiliteit en wendbaarheid om in te spelen op veranderende omstandigheden landelijk, regionaal en lokaal. Het moet makkelijk zijn om met de nieuwe organisatiestructuur weer op te schalen naar een GRIP-4;
- Vasthouden aan het leidende communicatieprincipe: één overheid, één boodschap. Draagvlak voor (huidige en toekomstige) corona-maatregelen is sterk afhankelijk van duidelijkheid en eenduidigheid.
- Behoud een gemeenschappelijk regionaal beeld, overzicht en afstemming over ontwikkelingen, aanpak en communicatie;
- Zorg voor een goede koppeling tussen de crisisaanpak en de sociale, economische en maatschappelijke gevolgen van de maatregelen;
- Behoud regionale coördinatie van gemeentelijke vraagstukken op het gebied van de aanpak van maatregelen, handhaving, en beleidsmatige vraagstukken die het gevolg zijn van de coronacrisis. Dit om de aanpak in de regio zoveel mogelijk af te stemmen en een efficiënte en effectieve aanpak van de crisis;
- Kennis en ervaring van de afgelopen periode zoveel mogelijk te behouden;
- De gemeenten ondersteunen elkaar in de uitvoering van de voorgestelde maatregelen.

Het feit dat uitgangspunten zijn opgesteld voor de programmastructuur getuigt van zorgvuldigheid in het proces; het maakt dat de kaders en richtlijnen voor alle betrokkenen helder zijn en dat voorkomen wordt dat de waan van de dag regeert. De uitgangspunten hebben effectief bijgedragen aan de aanpak van de coronacrisis door een strategisch kader te bieden.

2.3 Diverse thema's en uitdagingen voor de veiligheidsregio

Adequate aanpak van thema's en uitdagingen

De respondenten vinden dat de thema's en uitdagingen adequaat zijn opgepakt in de gekozen structuur, waarbij is vastgehouden aan de regionale uitgangspunten. Het is daarbij belangrijk om de context van de situatie in gedachten te houden: voor veel thema's en uitdagingen gold een landelijk gekozen lijn en de veiligheidsregio is in bepaalde mate afhankelijk van de uitkomsten van het Veiligheidsberaad. Dit gold bijvoorbeeld sterk voor de versnelde boostercampagne. Daarnaast was het tussendoor weer op- en afschalen een lastige dynamiek en de onzekerheid over wat nog ging komen met de coronacrisis.

Vasthouden aan de regionale uitgangspunten

De veiligheidsregio Kennemerland is met veel verschillende thema's en uitdagingen geconfronteerd. Zowel op landelijk als op lokaal niveau speelden uitdagingen. In januari 2021 speelde onder meer de in te voeren avondklok. Rondom de invoering van de avondklok heeft de VRK scherp gekeken of het nodig was om vanuit de programmastructuur terug te gaan naar de BT/OT structuur, omdat dit effectiever zou kunnen zijn bij echte crisissituaties. Daar hebben ze binnen de regio zorgvuldig over overlegd, waarbij gekeken is welke wijze van organiseren het beste paste bij de vraag. Het uitgangspunt hierbij was om alleen op te schalen wanneer het echt nodig was. Uiteindelijk is besloten om rondom de avondklok niet de structuur te wijzigen naar de BT/OT-structuur. Die keus blijkt achteraf gezien passend gebleken; de vraagstukken lagen meer bij de driehoek. Bij de start programmastructuur is door de burgemeesters, OM en politie afgesproken dat het Regionaal Beraad ook wordt gebruikt voor regionale driehoeksbesluiten in plaats van een besluit per driehoek. Dit werkte goed bij de besluiten rondom de jaarwisseling en werkte ook bij de avondklokrellen, waardoor op dat moment de noodzaak niet gevoeld werd om naar een BT/OT-structuur te gaan.

De communicatieprofessionals binnen de VRK hebben een grote rol gespeeld en kwamen voor meerdere uitdagingen te staan. Zo vergde het vaccineren en de vaccinatiebereidheid een grote inzet vanuit

communicatie. Binnen de VRK werd gezocht naar een gezamenlijke communicatielijns wat aansluit bij het vastgestelde uitgangspunt: één overheid, één boodschap. Dit lukte doordat in het Corona Communicatieoverleg afgestemd werd over de uit te dragen boodschap. De gemeente was zelf in de *lead* voor de uiteindelijke communicatie. Communicatie speelde ook een belangrijke rol bij het afnemende draagvlak binnen de maatschappij rondom de op dat moment geldende maatregelen en een breder waarneembare polarisatie binnen de samenleving. Vanuit communicatie bestond een appgroep tussen de communicatieprofessionals binnen de regio en die van het Rijk. Met het versoepelen van de maatregelen nam de onrust meer toe, waarop vanuit de VRK is geprobeerd om in de communicatie de menselijke en empathische toon te benadrukken en de boodschap uit te dragen dat corona nog wel even zou blijven. De gekozen toon vanuit het Rijk (paternalistisch volgens een aantal respondenten) sloot niet altijd aan bij de toon die de VRK wilde benadrukken.

De GGD en gemeenten hebben op meerdere vlakken de samenwerking en afstemming opgezocht. Een groot thema hierin was het opzetten van vaccinatie- en testlocaties en dit vergde veel afstemming. Op hoofdlijnen is het beleid binnen de regio hetzelfde, maar de inrichting van en procedures voor het opzetten van test- en vaccinatielocaties kon per gemeente verschillen. Dit maakte het voor de GGD soms lastig om te weten wie de betrekken gemeentelijke functionaris was en of bijvoorbeeld een vergunning wel of geen verplichting was. Daarnaast was het in de samenwerking tussen de gemeente en GGD soms zoeken welke locaties geschikt waren. De GGD had een aantal uitgangspunten geformuleerd (o.a. kwaliteit, medische toetsing en redelijke dekking) voor de vaccinatie- en testlocaties. De gemeenten wilden vooral dat de locaties goed bereikbaar waren voor de eigen inwoners. Die uitgangspunten vanuit de GGD en belang vanuit de gemeenten botsten soms in de keuze voor de locaties.

Een andere uitdaging binnen de regio was de organisatie voor de Formule 1 Dutch Grand Prix in Zandvoort. Dit evenement vergde een grote capaciteitsinzet binnen de regio. Daarnaast was zowel landelijk als binnen de regio discussie over dit evenement. Gezien de uitdagingen in de samenleving ontstond het geluid dat het evenement niet gepast zou zijn, en werden vraagtekens geplaatst bij het feit dat dit evenement überhaupt doorgang kon vinden. Binnen de regio is het gelukt om vast te houden aan de uitgangspunten en te komen tot één lijn te in zowel de communicatie als de handhaving. De evenementenadvisering van de GHOR kreeg met corona een nieuwe dimensie. De GHOR werkte samen met de gemeente, organisator en GGD om de hygiëne goed te krijgen. Respondenten zijn trots op hoe deze inzet verlopen is.

2.4 Effectieve regionale aanpak met de inzet van de programmastructuur

Mogelijkheid om de structuur aan te passen

De functionarissen geven aan dat de programmastructuur strak georganiseerd was. De lijnen tussen de verschillende gremia zijn net zo kort gebleven als tijdens de crisisstructuur. Respondenten vonden de scheiding tussen programmastructuur en crisisorganisatie prettig. Bij een eventuele GRIP-situatie kon de crisisorganisatie *naast* de programmastructuur opschalen. Tijdens de dreigende rellen rondom de avondklok in januari 2021 was het even spannend of de programmastructuur zou werken. De veiligheidsregio is hier flexibel mee omgegaan: het OT is 'uit de slaapstand' gehaald en vast in gereedheid gebracht, zodat het snel op kon schalen mocht dat nodig zijn. Dit is een mooi voorbeeld van maatwerk.

Een aandachtspunt is om oog te blijven houden voor de wijze van organiseren; welke structuur is passend bij de situatie? De mogelijkheid was altijd aanwezig om snel om te schakelen van programmaorganisatie naar crisisorganisatie (middels GRIP). Het voorbeeld van de Zuid-Afrika vluchten valt buiten de programmastructuur en de COVID-19 aanpak, maar toont wel het belang om binnen de regio te kijken welke structuur passend en effectief is bij verschillende type situaties.

Voordelen en aandachtspunt programmastructuur in deze fase van de crisis

De programmastructuur zorgde ervoor voor dat continuïteit in aansturing en afstemming was ingeregeld. Een ander voordeel van de programmastructuur was dat de juiste mensen betrokken waren bij de aanpak in deze context van de coronacrisis. Dit waren de functionarissen die een duidelijke rol hadden in de aanpak, zoals onder andere het informatiemanagement, de politie en de GGD/GHOR. De functionarissen die in deze fase van de crisis een kleinere rol hadden, kregen door de programmastructuur de ruimte om ook hun reguliere werk op te pakken. Daarnaast kon de crisisorganisatie laagdrempelig opschalen wanneer daar aanleiding toe was. De verbinding met de crisisorganisatie was ingeregeld doordat de voorzitter van de veiligheidsregio lid was van het Regionaal Beraad. Daarnaast waren de Operationeel Leiders nog op de achtergrond betrokken, kregen zij mee met de ontwikkelde scenario's en fungeerden zij als kritische sparringpartners voor de programmamanagers. De open en kritische discussies zijn door beide partijen als prettig ervaren.

De programmastructuur werkt in veel opzichten positief, maar het is belangrijk om aandacht te houden voor wat de wijziging in structuur betekent voor een betrokken organisatie. Het is voor bijvoorbeeld operationele organisaties soms zoeken hoe zij buiten een GRIP-structuur (met bijpassende mandaten) hun positie kunnen

behouden. Die positie is wel behouden gebleven en ook de afschaling van de GRIP-structuur betekende in deze context niet dat de urgentie minder gevoeld werd door de operationele diensten. De samenwerking en inzet is door de respondenten als prettig ervaren.

Bestuurders beschikken over de juiste informatie

Doordat het proces informatiemanagement behouden bleef in het Afstemmingsoverleg en doordat de programmamanagers onderdeel waren van het Regionaal beraad, beschikten de verschillende gremia over voldoende informatie om de taken goed uit te kunnen voeren. Het was voor de informatiemanager in het begin even zoeken hoe de rol ingevuld moest worden binnen de programmastructuur. De programmamanager heeft hierbij goede ondersteuning gegeven. Voor de bestuurders waren de stukken van de DPG ook erg prettig; ze gaven veel inzicht in het geneeskundig beeld en de situatie die op dat moment speelde. De functionarissen binnen het Regionaal Beraad hebben adequaat kunnen reageren op basis van de geboden informatie.

Vanuit de VRK is geprobeerd om zoveel mogelijk informatie op te halen en te delen met alle partners. Voor partners die op sommige momenten een kleinere rol hadden (zoals bijvoorbeeld het OM) was het veel om alle informatie op te nemen. De beperktere capaciteit speelde daarin ook een rol.

Flexibele invulling door GHOR en GGD

Naast de ambtelijke programmastructuur is ook de GHOR meer projectmatig gaan werken, waarbij flexibel mee werd bewogen naar wat nodig was tijdens de crisis. Tussendoor is veel geëvalueerd welke werkwijze passend was voor de situatie. Het gaf de organisatie rust om in de projectstructuur het meer reguliere werk op te kunnen pakken. Voor de GHOR was het lastig dat op landelijk niveau weinig sprake was van centrale regie. Kenmerkend voor de witte kolom is de aanwezigheid van verschillende zorginstellingen. Vanuit de GHOR is veel met de partners in de witte kolom afgestemd. Het kwam voor dat een aantal instellingen dacht dat de GHOR niet meer geïnformeerd hoefde te worden, omdat de GHOR niet meer in de GRIP-4 opschaling zat. De GHOR heeft hier samen met de partners actief aandacht voor moeten hebben, om de afstemmingslijnen te kunnen behouden.

De GGD-organisatie bewoog van een crisisorganisatie naar meer een beheerorganisatie, en schaalde terug op naar de crisisstructuur wanneer de situatie daarom vroeg, zoals bijvoorbeeld rondom de boostercampagne. De veerkracht van de organisatie is groot gebleken. De GGD had bij verschillende kritieke momenten (o.a. het opzetten van test- en vaccinatie locaties, de uitrol van een versnelde boostercampagne) last van de (snel wijzigende) landelijke besluitvorming en de media-aandacht die dat genereerde. De GGD kon weinig invloed uitoefenen op die landelijke besluitvorming, maar wist uiteindelijk goed mee te bewegen in de veranderende vraag en behoefte, ondanks de grote druk op de organisatie. Dit bleek onder andere uit het feit dat de GGD binnen kortere tijd dan van tevoren gecommuniceerd de boostercampagne uitrolde.

2.5 Constructieve samenwerking binnen de VRK en bovenregionaal

Eén gekozen lijn binnen de Veiligheidsregio

De samenwerking binnen de veiligheidsregio verliep volgens respondenten goed. Dit bleek onder meer doordat binnen de VRK ruimte was voor het eigen lokale mandaat van de burgemeester, maar binnen de regio werd in gezamenlijkheid één lijn gekozen: één overheid, één boodschap. Dit kwam de samenwerking ten goede. In het kader van dit gezamenlijke doel was bijvoorbeeld gekozen voor een gezamenlijke woordvoeringslijn. Daarnaast werd binnen de VRK een convenant opgesteld waardoor boa's tussen gemeenten onderling uitgewisseld konden worden. Dit was volgens de respondenten een mooi voorbeeld waaruit blijkt dat uitdagingen gezamenlijk op te lossen zijn. Daarnaast waren de lijnen tussen de verschillende gremia en functionarissen net als de periode voor 1 december 2020 kort gebleven. Dit zorgde ervoor dat functionarissen elkaar ook buiten de formele overleggen wisten te vinden en snel met elkaar konden schakelen wanneer dit nodig was.

Constructieve bovenregionale samenwerking

In de bovenregionale samenwerking en in het Veiligheidsberaad is GRIP-4 ten opzichte van de programmastructuur niet gemist. De hoofdrolspelers waren hetzelfde en ook het gevoel van urgentie bleef hoog. De programmamanagers sloten aan bij het landelijke overleg voor Operationeel Leiders, waardoor ook deze informatielijn behouden bleef.

De GHOR heeft de samenwerking met de omliggende regio's en ROAZ actief opgezocht rondom de coronabestrijding. De onderlinge overleggen droegen eraan bij dat de partners elkaar steeds beter leerden kennen en steeds makkelijker met elkaar konden schakelen. Het bleek een uitdaging om te komen tot een landelijke lijn rondom de zorg. Elke organisatie en regio is anders georganiseerd. Binnen het ROAZ NW6 is

veel afstemming geweest met een focus op de zorgcontinuïteit. Aan de hand van gezamenlijke uitgangspunten is getracht om de ziekenhuisdruk en schaarste te verdelen. De uitgangspunten zijn:

- Elke zorginstelling geeft de eigen mogelijkheden en beperkingen aan
- Samen wordt gezocht naar de beste oplossing
- De druk wordt samen gedragen
- Acute zorg gaat voor planbare/electieve zorg

De complexe problematiek rondom o.a. de verdeling van beschermingsmiddelen en patiëntenspreiding werden getoetst aan dezelfde uitgangspunten. Partners pakten hierin hun eigen rol en de samenwerking met elkaar verliep prettig.

De VRK heeft met de programmastructuur gekozen voor een bottom-up benadering: de gemeenschap kon op lokaal niveau meehelpen en meedenken. Dit heeft ook bijgedragen aan het draagvlak binnen de regio. Vanuit het Rijk werd voornamelijk top-down gewerkt vanuit de nog bestaande crisisopshaling. Op een gegeven moment sloten de verschillen in structuur niet volledig op elkaar, bijvoorbeeld toen er enerzijds sprake was van landelijke regie en anderzijds behoefte was aan een weerbare (lokale) samenleving. Vanuit de voorzitters van het Regionaal Beraad was het soms lastig om te schakelen met het Rijk, maar dit hebben de voorzitters op een nette en respectvolle manier gedaan waardoor de verbinding tussen de VRK en het Rijk goed bleef.

2.6 Werkdruk blijft hoog

De werkdruk is voor veel functionarissen en organisaties onverminderd hoog gebleven. Zo is de handhavingsorganisatie zwaar belast. Dit komt doordat naast de 'gebruikelijke thema's' rondom handhaving ook andere thema's naar voren kwamen, waaronder demonstraties, illegale feesten en grootschalige evenementen. Daarnaast was Bevolkingszorg zwaar belast met de aanpak van corona tegelijkertijd met de vluchtelingenstroom uit Afghanistan afgelopen zomer. Ook communicatie had een grote rol bij de verschillende thema's en uitdagingen.

De GGD en GHOR ervaren ook veel werkdruk. Dit speelde met name rondom het vaccineren en de boostercampagne. Het was voor de organisaties lastig om de energie van mensen vast te houden, ook omdat men te maken kreeg met negatieve media-aandacht.

Overdracht

Niet alle rollen waren dubbel uitgevoerd. De OL'en kozen voor een dubbele uitvoering, de informatiemanager voerde de rol alleen uit. De functionarissen hebben hier een bewuste keuze in gemaakt. Overdracht koste soms meer werk en zorgde mogelijk voor ruis, in tegenstelling tot het zelf oppakken van zaken. Daarentegen was de invulling door één functionaris kwetsbaar en voelde het als een grote verantwoordelijkheid wanneer een rol door één functionaris wordt uitgevoerd. Nu, tijdens de Oekraïne-crisis, proberen functionarissen de overdracht goed in te regelen door bepaalde zaken weg te zetten in de crisisorganisatie via de piketdienst. En door een achtervang te hebben die dusdanig is bijgepraat, zodat diegene direct in kan vallen wanneer dat nodig is.

Nafase en nazorg

Op basis van de landelijke ontwikkelingen is het lastig om een moment aan te wijzen waarop de programmastructuur niet meer nodig is. In goed overleg en op basis van besluitvorming van de burgemeesters zijn hier keuzes in gemaakt. Zo werd bijvoorbeeld in augustus 2021 de vergaderfrequentie van overleggen omlaag gebracht en werd deze in oktober weer geïntensiveerd om aan te kunnen sluiten op de problematiek. Het vasthouden van de aandacht de komende tijd zal mogelijk een uitdaging zijn, zeker in de hoop dat het mogelijk niet meer nodig is en doordat andere crises proportioneel meer aandacht vragen. Respondenten vragen expliciet aandacht voor ondernemers die het mogelijk moeilijk gaan krijgen zodra de steun stopt en de rol die gemeenten daar al dan niet in zou moeten spelen. Respondenten gaven aan dat het belangrijk is dat gemeenten hier aandacht voor hebben en daar planvorming op hebben (bijv. herstelplan nasleep corona). De gemeenten binnen de regio zijn hier actief mee bezig, maar niet alle respondenten hadden hier goed zicht op.

Een aantal respondenten noemt de nazorg voor medewerkers als aandachtspunt. De werkdruk is onverminderd hoog geweest en medewerkers hebben op het topje van hun kunnen gepresteerd. Niet iedereen vindt dat hier genoeg aandacht voor is geweest. Het is belangrijk hier aandacht voor te hebben en te houden; blijf de waardering naar elkaar uitspreken in bijzondere situaties en waak ervoor dat het werken onder extreme druk niet de nieuwe norm van werken wordt.

Bijlage 1 Respondentenlijst

De namen van de respondenten die zijn geïnterviewd zijn bekend bij de VRK.

Rol
AOV 1
AOV 2
Burgemeester Haarlem/.vz RB
Burgemeester Haarlemmermeer/vz VRK
Burgemeester Velsen
Communicatie VRK/GGD 1
Communicatie VRK/GGD 2
Coördinerend gemeentesecretaris
Deelnemer projectgroep vaccinatiebereidheid
Directeur VRK
Districtchef politie
DPG
Extern adviseur binnen managementteam Corona
Gemeentesecretaris gemeente Heemstede
Hoofd GHOR/vz stuurgroep Vaccinatie
Informatiemanager
Manager vaccinatieteam
Officier van Justitie
Operationeel Leider 1
Operationeel Leider 2
Programmamanager 1
Programmamanager 2

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.

© 2022 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement