



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

minister van Justitie en Veiligheid
Voorzitters veiligheidsregio's
i.a.a. directeuren Veiligheidsregio's

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Evaluatie aanpak Covid-19 -
deel 2

Ons kenmerk
4041940

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 1 juni 2022
Onderwerp Evaluatie samenwerking in de veiligheidsregio's bij de aanpak van
Covid-19

Geachte heer/mevrouw,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: de Inspectie) heeft het onderzoek Evaluatie aanpak Covid-19 in twee delen uitgevoerd. Het eerste deel van het onderzoek gaat in op de samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Dit onderzoek is inmiddels afgerond en in december 2021 gepubliceerd.¹ De conclusies van dit rapport waren als volgt:

- 1 Het laten aansluiten van het VB en de RCDV in de nationale crisisstructuur, heeft positief uitgewerkt op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en tussen het Rijk en de veiligheidsregio's tijdens de aanpak van de coronacrisis.
- 2 Met het oprichten van het LOT-C is in een complexe en dynamische situatie adequaat invulling gegeven aan een operationeel hiaat.
- 3 Naast de bestaande sturingslijn binnen de algemene keten is bij de bestrijding van het coronavirus een aparte sturingslijn voor de functionele keten ontstaan, waarbij VWS rechtstreeks stuurde op de DPG'en. Hierdoor is onvoldoende gebruik gemaakt van elkaars ervaring en expertise.
- 4 Het tussentijds loslaten van de nationale crisisstructuur heeft een negatief effect gehad op de samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's.
- 5 Bij een langdurige crisis is politieke betrokkenheid onvermijdelijk. De nationale crisisstructuur is hier echter niet voldoende op ingericht

In dit tweede deel van het onderzoek heeft de Inspectie specifiek gekeken naar de samenwerking in de veiligheidsregio's. Hierbij zijn de zelfevaluaties die de regio's hebben uitgevoerd, als vertrekpunt genomen

Context van deze brief

De Inspectie beschrijft in deze brief de rode draden die uit de zelfevaluaties van de veiligheidsregio's naar voren zijn gekomen. Hierbij reflecteert de Inspectie op wat er in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) staat ten aanzien van multidisciplinaire samenwerking en wat de Commissie Evaluatie Wvr hierover heeft geadviseerd. De Inspectie heeft ervoor gekozen om de bevindingen van haar onderzoek in deze brief

¹ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/12/14/rapport-evaluatie-aanpak-covid-19>

te verwerken. Op deze manier beoogt de Inspectie om haar bevindingen tijdig op te leveren, zodat deze door de minister en de veiligheidsregio's kunnen worden meegenomen in de aanpassing van de Wvr.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
1 juni 2022

Ons kenmerk
4041940

Een algemene bevinding die de Inspectie vooraf wil meegeven, is dat nagenoeg alle veiligheidsregio's gebruik maken van de zelfevaluatie om kritisch naar het eigen functioneren te kijken met het doel om ervan te leren. Echter bij een klein aantal veiligheidsregio's is de evaluatie beperkt tot een feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen, waarmee de mogelijkheid om te leren en verbeteren beperkt blijft. Daarbij lopen de verschillende zelfevaluaties sterk uiteen. Ondanks de vooraf door de hoofden crisisbeheersing aangeleverde thema's aangevuld door de Inspectie, zijn de zelfevaluaties onderling beperkt vergelijkbaar. Dit maakt het op basis van de zelfevaluaties, lastig om van elkaar te leren.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor het tweede deel van het onderzoek naar de aanpak van Covid-19, luidt:

Op welke wijze werken de betrokken organisaties en overleggremia binnen de veiligheidsregio's samen bij de bestrijding van Covid-19 en wat valt hieruit te leren?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Op welke wijze is de crisisstructuur voor de aanpak van Covid-19 in de veiligheidsregio's ingericht en waarom is hiervoor gekozen?
- 2 Op welke wijze vindt samenwerking tussen de betrokken organisaties plaats in de veiligheidsregio's?
- 3 Wat valt er op basis van de samenwerking tussen de verschillende organisaties in de veiligheidsregio's te leren?

Deelvraag 1: Op welke wijze is de crisisstructuur voor de aanpak van Covid-19 in de veiligheidsregio's ingericht en waarom is hiervoor gekozen?

Bevindingen

Uit de zelfevaluaties blijkt dat in iedere regio, nadat het besluit is genomen om op te schalen naar de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure fase 4 (GRIP4), een Regionaal Beleidsteam (RBT) en Regionaal operationeel team (ROT) is ingericht.² Hieronder volgt een korte toelichting op de bevindingen over zowel het RBT als het ROT.

RBT

In veel veiligheidsregio's is gedurende de crisis gewerkt met een zogenaamd *kern*- en een *volledig* RBT. Het kern-RBT is onder andere samengesteld uit een select aantal burgemeesters uit de regio en neemt het merendeel van de beslissingen. In het volledige RBT worden de overige burgemeesters uit de regio geïnformeerd over

² Conform de Wvr, art 39 krijgt bij een ramp of crisis van meer dan lokale betekenis – zoals Covid-19 – de voorzitter van een veiligheidsregio specifieke bevoegdheden. In de regel besluit de voorzitter om op te schalen naar Grip-4.

de aanpak van de crisis. Met deze werkwijze bleek het voor de crisisorganisatie mogelijk om snel (bestuurlijke) besluiten te kunnen nemen.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

In de loop van de crisis zijn diverse functionarissen in een adviserende rol aan de RBT's toegevoegd, zoals de directeur veiligheidsregio, diverse functionarissen van gemeenten en politie.

Datum
1 juni 2022

Ons kenmerk
4041940

ROT

In verschillende regio's is bij aanvang van de crisis gestart met een voorbereidend ROT, ook wel *pré-ROT* genoemd. Vervolgens zijn de regio's bij het uitvaardigen van GRIP-4 opgeschaald naar een volwaardig ROT.

In de loop van de crisis is de samenstelling van het ROT in veel regio's aangepast. In verschillende regio's heeft de brandweer een actieve ondersteunende rol bij de aanpak van Covid-19 en was om die reden aangesloten in het ROT. Dat geldt echter niet in alle regio's. In andere regio's was de brandweer niet meer in het ROT vertegenwoordigd. Een genoemde reden was dat de processen waar de brandweer verantwoordelijk voor is tijdens een ramp of crisis, niet direct aansloten bij deze crisis.

Daarnaast rapporteert een aantal veiligheidsregio's over het invliegen van extra deskundigheid in de crisisteams, zoals gedragswetenschappers en externe juristen. Het doel van het toevoegen van de extra deskundigheid was om de aanpak van de crisis te versterken.

Inzet specialistische teams

Tot slot, rapporteren veiligheidsregio's over het speciaal voor deze crisis oprichten van specialistische teams, zoals juristentteams of juristenloketten, scenario-teams, impact-of duidingsteams, communicatieteams en informatieknooppunten. Dit alles om bestaande teams, zoals het RBT en ROT en actiecentra te ontlasten, extra focus op thema's aan te brengen en om ervoor te zorgen dat de gemeenten goed met elkaar en de crisisorganisatie in verbinding blijven. Hierin is door verschillende regio's bovenregionaal samengewerkt.

Reflectie

Wet veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's zijn bij aanvang van de crisis begonnen met een crisisstructuur conform de Wvr. In de loop van de crisis is de crisisstructuur aangepast, waarmee is afgeweken van de Wvr. Als de besluitvorming plaatsvindt in het kern-RBT voldoet dit formeel niet aan de Wvr, omdat daar niet alle burgemeesters aan deelnemen die volgens de Wvr vertegenwoordigd moeten zijn. Daarnaast wijkt de samenstelling van het ROT in sommige regio's af van de Wvr en het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Deze aanpassingen zijn volgens de regio's gedaan om tijdens de crisis doeltreffend, doelmatig en slagvaardig te kunnen opereren.

Evaluatiecommissie Wvr

De evaluatiecommissie stelt in haar rapport dat het stelsel van crisisbeheersing in de toekomst toegerust moet zijn voor crises die in toenemende mate complex en grensoverschrijdend zijn en mogelijk onvoorstelbaar. Om dat te realiseren moet het stelsel van crisisbeheersing de volgende kenmerken bevatten:

- Flexibiliteit; actoren kiezen afhankelijk van de schaal en de aard van de crisis een bijpassende structuur en de juiste crisispartners;
- Adaptiviteit; het stelsel moet zich tijdig en soepel kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden.
- Robuustheid; het stelsel is in samenhang toegerust om te kunnen functioneren bij zowel alle denkbare crises als ook bij crises die ondenkbaar zijn.
- Eenvoud; het stelsel volgt zoveel als mogelijk de reguliere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het stelsel hanteert eenvoudige begrippen en heldere aansturingslijnen.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Datum
1 juni 2022

Ons kenmerk
4041940

De commissie stelt dat in de responsfase sprake moet zijn van een eenduidige crisisstructuur met de volgende drie lagen: Commando Plaats Incident (CoPi), Operationeel Crisis Team (OCT) en Bestuurlijk Crisis Team (BCT). De termen OCT en BCT maken duidelijk dat deze regiogrensoverschrijdend van opzet kan zijn. De samenstelling van de teams hangt af van de aard van de crisis, maar bij aanvang zou er wel gestart moeten worden met een basisteam van partners die bij het merendeel van de incidenten een belangrijke bijdrage leveren.

De commissie ziet de herstelfase nadrukkelijk als onderdeel van crisisbeheersing en onderstreept het belang om oog te hebben voor de geleidelijke overgang van de acute respons naar een situatie van langdurige respons gecombineerd met terugkeer naar de reguliere situatie. In de samenstelling van crisisteams kan hier rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door vervanging van crisisfunctionarissen door vertegenwoordigers van partners met een reguliere taak. Dat kan door algemeen commandanten te vervangen door lijnverantwoordelijken uit partnerorganisaties.

Reactie Inspectie

De regio's geven aan dat goed is samengewerkt. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en aansturingslijnen waren volgens hen helder. Daarmee lijkt de eenvoud van structuur in de huidige wet al voldoende geborgd te zijn. Het advies van de commissie (behoud een eenduidige crisisstructuur) sluit daar goed op aan.

Tegelijkertijd schrijven de Wvr en het Bvr een vaste opzet voor zowel het RBT als ROT voor. Dit staat haaks op de flexibiliteit die de commissie voorstelt en de bevindingen van dit onderzoek.

De regio's hebben in de loop van de crisis de structuur aangepast. Dat geeft aan dat er een behoefte is om de crisisstructuur aan de aard van de crisis aan te passen. De commissie stelt voor om gebruik te maken van een crisisstructuur met drie lagen. Bij een nationale crisis, zoals Covid-19, zou volgens de Inspectie de mogelijkheid moeten bestaan om het BCT op nationaal niveau in te richten.

Deelvraag 2: Op welke wijze vindt samenwerking tussen de betrokken organisaties plaats in de veiligheidsregio's?

Bevindingen

In de praktijk verliep de samenwerking in het RBT en ROT volgens de zelfevaluatie van de veiligheidsregio's over het algemeen naar tevredenheid. Omdat veel besluitvorming op landelijk niveau plaatsvond, lag de focus in het ROT vaak op

(beleids)voorbereidende werkzaamheden en het uitwisselen van informatie. Hierdoor is in enkele regio's enige onduidelijkheid ontstaan over de rol van het RBT bij deze crisis en was het zoeken naar de juiste rol.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
1 juni 2022

Ons kenmerk
4041940

Uit de zelfevaluaties blijkt wel dat de aansluiting tussen de algemene en functionele keten bij verschillende regio's voor verbetering vatbaar was. Een deel van de veiligheidsregio's rapporteert dat de verschillende partners in de algemene en functionele keten elkaar nog moesten leren kennen en dat de werkprocessen aan het begin van de crisis nog op elkaar afgestemd moesten worden. Een aantal regio's rapporteert bovendien dat de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) niet altijd voldoende informatie had ontvangen van haar partners in de functionele keten, zoals de ziekenhuizen en de GGD. Hierdoor kon de GHOR niet altijd haar rol als schakel tussen de functionele en algemene kolom in het ROT waarmaken.

Als oplossing heeft een aantal veiligheidsregio's een GGD-functionaris aan het ROT toegevoegd. Eén regio rapporteert als oplossing de aanwezigheid van een afgevaardigde van het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) in het ROT. In andere regio's is naast de reguliere multidisciplinaire overleggen, een periodiek Corona-overleg met de Operationeel Leidinggevende, de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) en de voorzitter ingericht. Hierdoor ontstond een extra mogelijkheid om informatie uit te wisselen.

Reflectie

Wet veiligheidsregio's

Artikel 32 Wvr stelt dat de DPG belast is met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening en dat de GHOR onder zijn leiding staat.

Artikel 5.1 Bvr gaat in op de samenwerking in de veiligheidsregio met de witte keten en met name de voorbereidingsfase. Dit artikel stelt dat er schriftelijke afspraken tussen de veiligheidsregio (en specifiek de GHOR) met de zorginstellingen in de regio gemaakt moeten worden.

Evaluatiecommissie Wvr

De evaluatiecommissie adviseert om de organisatie in de zorg primair verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van opgeschaalde geneeskundige hulpverlening.

De commissie adviseert om de algemene besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces. De eigen sturingskracht en coördinerende mechanismen van organisaties of netwerken zoals de GGD, de Regionale Ambulancevoorziening, het ROAZ (en het overleg niet-acute zorg) worden daarbij zo veel mogelijk gebruikt.

Het inrichten van de nieuwe werkwijze mag volgens de commissie niet als gevolg hebben dat er een grote diversiteit aan aanspreekpunten ontstaat vanuit de zorgpartners. Het mag er ook niet toe leiden dat er in crisisteamen meerdere vertegenwoordigers zijn van verwante partijen. Het beoogde doel is om te komen tot een robuuste en compacte operationele organisatie. De commissie verwacht dat

de minister van VWS een regisserende rol op zich neemt en zorgpartners hierin stimuleert.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Reactie Inspectie

In de huidige crisis rapporteert een deel van de veiligheidsregio's over problemen bij de aansluiting van de witte kolom op de crisisstructuur. Om die reden zijn er bypasses gevonden om dit probleem op te lossen. De Wvr en Bvr en meer concreet de afspraken die de GHOR namens de veiligheidsregio's met de zorgpartners maakt, borgen de samenwerking tussen de algemene en de functionele keten onvoldoende.

Datum
1 juni 2022

Ons kenmerk
4041940

Deelvraag 3: Wat valt er op basis van de samenwerking tussen de verschillende organisaties in de veiligheidsregio's te leren?

Op basis van de gemeenschappelijke elementen uit de zelfevaluaties, kunnen de volgende lessen voor andere grootschalige crises worden getrokken:

- Een eenduidige crisisstructuur geeft duidelijkheid aan alle partijen die betrokken zijn bij de aanpak van een crisis. Het werken in vaste structuren heeft echter als nadeel dat het niet altijd aansluit op de specifieke crisissituatie. De aanpak van Covid-19 toont aan dat veiligheidsregio's in staat zijn om - met behoud van de hoofdstructuur - de crisisstructuur aan de omstandigheden aan te passen. Het zou goed zijn als de wet hier meer ruimte voor biedt.
- De veiligheidsregio's vormen bij uitstek een netwerkorganisatie. Om ervoor te zorgen dat de verschillende functionele ketens hier goed op aansluiten is het niet voldoende om elkaars (bestuurlijke) structuren te kennen, maar is het tevens noodzakelijk om in de koude fase te investeren in de (persoonlijke) contacten.

Tot slot

De Inspectie is altijd bereid om – indien daar behoefte aan is – toelichting op deze bevindingen te geven.

Hoogachtend,

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal
Inspectie Justitie en Veiligheid