



Leerevaluatie Crisissituatie Camping Anloo

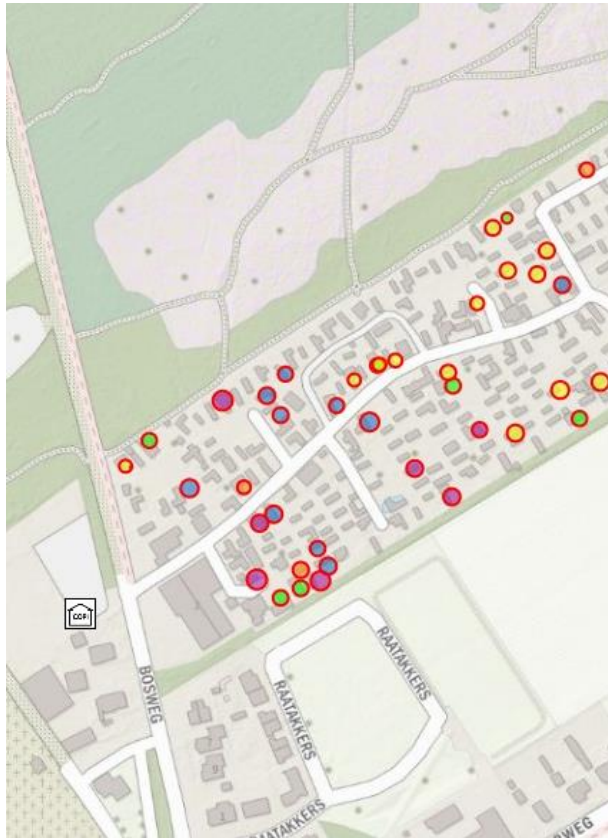
Veiligheidsregio Drenthe

23 november 2020



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

1. INLEIDING



Halverwege januari 2020 ontstaat een brand in een meterkast op camping Anloo. De camping is vlak daarvoor failliet verklaard. Enexis doet vervolgens onderzoek en concludeert dat de stroom op het park een onveilige situatie vormt voor de parkbewoners. De energieaanbieder wil het liefst de stroom per direct afsluiten en informeert de gemeente. Op dat moment wonen circa 70 mensen permanent op het vakantiepark, waaronder een onbekend aantal verminderd zelfredzamen. De situatie krijgt intussen steeds meer media-aandacht. Gemeente Aa en Hunze schaaft intern verder op en vraagt extra ondersteuning van Veiligheidsregio Drenthe (VRD). De Veiligheidsregio schaaft op naar GRIP1 en hulpdiensten komen ter plekke (later schaaft het verder op naar GRIP2). Na ruim een week van intensieve samenwerking zijn de grootste acute problemen op de camping in kaart gebracht. De crisisstructuur van VRD en gemeente schalen af en dragen het over aan een projectorganisatie, die hiervoor wordt opgezet.

De inzet was niet standaard voor zowel gemeente als veiligheidsregio. Nu de crisis voorbij is wil de VRD leren van deze 'niet-klassieke' crisis. De VRD heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd om bij te dragen aan een reflectie op de crisisorganisatie. Op deze wijze wordt geborgd dat leerpunten en ervaringen bewaard blijven. Deze leerreflectie betreft geen inhoudelijke beoordeling van de crisisbesluitvorming en is daarmee geen verantwoordingsrapportage.

Het COT heeft door middel van acht interviews lessen en ervaringen opgehaald bij functionarissen die een (sleutel)rol speelden tijdens deze crisis. Vervolgens vond een lessensessie met hen plaats. Tijdens de sessie zijn de uitkomsten van de individuele interviews besproken, zijn rode draden gedeeld en gezamenlijk leerpunten benoemd. Deze rapportage koppelt de opbrengsten hiervan terug en is een weergave van de reflectie van de respondenten. De lessen zijn aangevuld met aanbevelingen vanuit het COT.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een schets van het verloop (op hoofdlijnen) van de crisis en de uitdagingen die speelden. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 onze reflectie op de crisisaanpak. Hoofdstuk 4 geeft de zaken weer waar de respondenten trots op waren, wat ze graag willen behouden en wat ze graag willen verbeteren. In hoofdstuk 4 geven we de - voor ons belangrijkste - leerpunten terug en in hoofdstuk 5 doen we een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht op structurele versterking van de VRD in haar faciliterende en regisserende rol.



2. TERUGBLIK | BIJZONDERHEDEN CAMPING ANLOO

AANLEIDING

- Camping met 60-70 Permanente bewoners (illegale bewoning).
- Deel van hen is verminderd zelfredzaam (verslavingszorg, psychisch, COPD).
- De camping is onder aandacht van de gemeente Aa en Hunze. Deze is al in gesprek over aanpassingen (en wil geen permanente bewoning en verloedering meer). Aa en Hunze ziet een rol voor de campinghouder om aanpassingen te realiseren.
- De gemeente handhaaft stapsgewijs vaker.
- De camping wordt failliet verklaard op 14 januari 2020.
- Op 21 januari ontstaat brand in meterkast (verdere verspreiding is voorkomen).
- Enexis doet onderzoek en concludeert de camping onveilig is qua elektra en wil meteen de stroom uitschakelen (28 januari). Enexis informeert de gemeente.
- Ondertussen groeit de media-aandacht.
- De gemeente vraagt VRD om te ondersteunen (Aa en Hunze werkt zelf al enige tijd in een crisisstructuur. De situatie wordt te groot voor de gemeente om het geheel zelf af te handelen). VRD wil graag helpen en schaaft intern op naar GRIP 1.

UITDAGINGEN

- De burgemeester wil niet in der verantwoordelijkheden van de netbeheerder treden, maar wil bewoners wel goed begeleiden bij permanente bewoning.
- Bewoners zijn gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van (permanente) bewoning/opvang buiten de camping.
- Operationele diensten brengen de ernst van de situatie in kaart (veiligheid en toestand bewoners) en merken nog meer onveilige situaties (risico op gaslekage).
- Een deel bewoners vertrekt, circa 25-30 bewoners blijven achter. Dilemma: tot hoever neem je de zorg voor bewoners over en voor hoe lang?
- Het eigenaarschap is een lappendeken (er zijn verschillende vve's), dit bemoeilijkt het maken van collectieve afspraken.
- Met bovengenoemde uitdagingen is het in het begin van deze crisis zoeken naar een passende ondersteuning voor de VRD. De vraag is of teams nodig zijn of specifieke expertise nodig is.
- De gemeente wil de huidige situatie op de camping niet te lang laten voortbestaan. Samen met de VRD maken ze tijdens de acute fase een plan voor de afbouw van permanente bewoning met een deadline voor bewoners. Aan het einde van ruim een week is het plan af en moet een projectorganisatie de verdere afwikkeling op zich nemen.



3. REFLECTIE COT

01

ZOEKEN NAAR EEN PASSENDE STRUCTUUR

Gedurende de crisis zochten gemeente Aa en Hunze en VRD een paar keer naar de gewenste vorm, rol en structuur van de crisisorganisatie. Deze zoektocht is inherent aan crisissituaties. Elke crisis start met een grote mate van onzekerheid, waarin het zoeken is naar een passende vorm. Gedurende deze crisis paste de crisisorganisatie zich terecht een paar keer aan.

02

TIJDIGE OVERGANG NAAR PROJECTORGANISATIE

Al snel groeide het besef dat de crisis langer ging duren dan een paar dagen. Om de crisisorganisatie niet te lang te belasten werkte een klein team aan een projectplan voor de nafase en werd hiervoor een projectleider geworven. Binnen een week was alles geregeld en nam de projectorganisatie het over. Hiermee lieten VRD en gemeente Aa en Hunze zien dat zich tijdig voorbereidden op de nafase van deze crisis.

03

SAMENWERKING CRISISPARTNERS

Ook al zijn er genoeg lessen te trekken om de VRD verder te ontwikkelen in haar faciliterende rol, uit interviews en lessensessie blijkt dat alle partijen trots mogen zijn op de resultaten die zijn neergezet. Partijen waren zoekende in hun rol, maar er was een grote bereidheid om samen te werken. Tevens waardeerde iedereen elkaars flexibiliteit. Gemiddeld is het overgrote deel van de respondenten tevreden over de samenwerking tussen alle crisispartners.



3. REFLECTIE COT

04

DOELEN EN UITGANGSPUNTEN

De burgemeester was vanaf het begin duidelijk in wat hij wilde bereiken. Door duidelijke doelen en uitgangspunten te bepalen gaf hij bestuurlijk richting aan de hele crisisorganisatie. Dit hielp alle crisisfunctionarissen ook bij de uitvoering.

05

ACTUEEL SITUATIEBEELD

In het begin van de crisis waren crisispartners onvoldoende in staat om het bestuur tijdig te voorzien van een actueel situatiebeeld op de camping. Hierdoor had de burgemeester langere tijd beperkt zicht op de omvang van het aantal verminderd zelfredzame bewoners en de ernst van de onveilige infrastructuur op het park (gas en elektra). Dit vertraagde het besluitvormingsproces.

06

BESTUURLIJKE ADVISERING

Het scenariodenken kwam niet goed van de grond in het ROT en bij de GGD. Uiteindelijk is dit opgelost door in alternatief verband (adjunct directeur gemeente, OL, Informatiemanager OL en DPG) scenario's te ontwikkelen. We zien in de praktijk vaker dat het scenariodenken minder goed uit de verf komt. We begrijpen dat ook als we naar deze specifieke situatie kijken. De crisisorganisatie heeft wat ons betreft wel een goede interventie gedaan door het anders te organiseren.



4. TROTS EN VASTHOUDEN

1. Samenwerking

Respondenten zijn trots op de samenwerking en hebben over en weer veel flexibiliteit ervaren. Het was voor de functionarissen in de crisis even zoeken naar de juiste vorm, maar zij zijn er samen in geslaagd om deze kwetsbare situatie op te lossen. Respondenten merkten ook op dat iedereen betrokken was en dat expertises elkaar aanvulden.

2. Bestuurlijk richting geven

Het hielp dat vrijwel meteen op bestuurlijk niveau doelen en uitgangspunten zijn geformuleerd. Dit gaf richting aan de werkwijze van de crisisorganisatie (en ketenpartners). Zo wilde de gemeente bewust niet de verantwoordelijkheid van de netbeheerder overnemen. Iedereen werkte ook aan een doel: *“Iedereen op camping Anloo zo spoedig mogelijk naar een ‘tijdelijke’ leefsituatie brengen waarin iedereen zijn (eigen)verantwoordelijkheid pakt.”* Het uitgangspunt wat hierbij gold was: *“Voor zorgbehoevenden willen we voorkomen dat zij terugkeren naar de camping. We richten ons op het organiseren van een (semi)structurele oplossing”*. Dit doel en uitgangspunt kwam terug in alle handelingen gedurende de crisis.

3. Optreden als een organisatie

Respondenten zijn tevens trots op het ‘wij-gevoel’ dat volgens hen de boventoon voerde in de crisisaanpak. Er werd duidelijk gewerkt aan een gezamenlijk doel: ‘de situatie voor bewoners op de camping mee helpen oplossen’. Deze lijn werd ook consistent naar buiten (onder meer media) toe uitgedragen. Respondenten benoemen dat de veiligheid van bewoners daadwerkelijk centraal stond en dat met elkaar nagedacht werd over creatieve oplossingen om bewoners te helpen bij permanente bewoning buiten het vakantiepark. De verschillende expertises vulden elkaar goed aan.

4. Samen optrekken en aanspreekpunt voor bewoners

Brandweer en GGD trokken op de camping samen op, bijvoorbeeld bij het in kaart brengen van vaste bewoners op de camping. Het gezamenlijk in kaart brengen van de gezondheid van en veiligheid voor de bewoners werkte volgens hen goed. Een bijkomend voordeel was dat brandweer en GGD tevens als vraagbaak fungeerden voor bewoners, die de hele situatie niet in een keer bevatten.



4. TROTS EN VASTHOUDEN

5. Scenariodenken met sleutelfunctionarissen

Na een paar dagen werkten de adjunct directeur van de gemeente, OL, informatiemanager OL en DPG gezamenlijk aan scenario's voor de lange termijn. Deze scenario's waren ingestoken op juridische vraagstukken en hielpen de burgemeester / het BT bij het nemen van besluiten en het treffen van maatregelen voor de (middel)lange termijn. Met name het samen op strategisch niveau nadenken over scenario's werd als grote toegevoegde waarde gezien.

6. Overdracht aan projectorganisatie

In de acute fase is na een paar dagen meteen gestart met een plan voor het duurzaam oplossen van de situatie op de camping. De gemeente wilde niet dat de huidige situatie te lang zou voortbestaan en koos ervoor om de aanpak van deze crisis in projectvorm verder af te handelen. Respondenten die mee hielpen aan dit plan zijn er trots op dat dit in korte tijd is gelukt. Ook hielp het dat meteen een projectleider beschikbaar was om de leiding na de acute fase over te nemen. Er vond na een week een warme overdracht plaats, waarna de crisisorganisatie weer afschaalde. Respondenten zijn er trots op dat zij tijdig een plan klaar hadden voor de nafase van de crisis.



4. VERBETERPUNTEN

1. Flexibiliteit binnen de GRIP-structuur

Respondenten zijn wisselend tevreden over opschaling binnen de VRD naar GRIP 1 (en later GRIP 2). Het had respondenten geholpen als de OL/directeur vooraf scherper uitgevraagd had welke ondersteuning gewenst was. Het was voor respondenten namelijk niet helder wat er van hen verwacht werd en wat benodigd was, zij hadden behoefte aan een duidelijke opdracht. Sommige functionarissen hadden nauwelijks iets te doen in de crisis (met name in het CoPI), wat hen soms frustreerde.

Een paar respondenten vinden wel dat de hoofdstructuur van de VRD overeind mag blijven staan bij verschillende crisis, maar hadden de invulling van de drie verschillende teams (beleidsteam, backoffice/ROT en CoPI) in deze crisis graag flexibeler ingevuld. Nu werden complete crisisteams ingeschakeld en werd minder gekeken naar benodigde capaciteiten. Andere respondenten stellen de vraag of opschaling naar GRIP in deze situatie nodig was. Het leidde in beginsel tot een gebrek aan overzicht en voortgang, doordat in de gekozen crisisstructuur teams op elkaar wachtten. Zo wachtte het CoPI op een besluit van het ROT om nader veiligheidsonderzoek te doen. Doordat het ROT op een ander moment vergaderde en het besluit hierover op zich liet wachten, duurde het langer voordat er een akkoord was op nader onderzoek.

2. Specifieke competenties en vaardigheden

Met name de OL miste in de crisis de ondersteuning die noodzakelijk was om de burgemeester / het beleidsteam goed te kunnen adviseren. Dit betrof met name competenties en vaardigheden vanuit het ROT om te komen met relevante scenario's en bestuurlijke adviezen. Daarnaast merkten respondenten op dat zij niet gewend waren met het werken in andersoortige crisis dan flitsrampen. Deze sociale crisis vroeg om meer flexibiliteit en het 'over de kolommen heen kunnen kijken'. Ook misten respondenten soms de flexibiliteit en creativiteit bij ketenpartners. Zo hield de witte kolom voor een aantal respondenten soms teveel vast aan wettelijke kaders, waardoor zij (persoons)gegevens niet meteen deelden. Dit belemmerde het gezamenlijk in kaart brengen van de situatie van bewoners op de camping. Dit werd na een paar dagen wel opgelost nadat leidinggevendenden (DPG/OL) hierover afstemden. Respondenten hadden in dit voorbeeld graag gezien dat de GGD niet zo strak vast zou houden aan protocollen, maar dat meer rekening werd gehouden met het belang om informatie te delen. Dit met als doel om meer multidisciplinair duiding te kunnen geven om de bewoners gezamenlijk sneller te helpen.



4. VERBETERPUNTEN

3. Situatie bewoners bij aanvang onderschat

Op dinsdag 28 januari organiseerde de gemeente, samen met de VRD, meteen een bewonersbijeenkomst waar de situatie over de veiligheid op de camping werd toegelicht. Dit was het eerste contactmoment met de bewoners. Achteraf onderschatte de crisisorganisatie de informatiebehoefte bij de bewoners. Niet alle bewoners konden snel een vertaalslag maken wat dit voor hen betekende. Respondenten vinden dat zij deze bijeenkomst beter hadden kunnen voorbereiden om beter aan te kunnen sluiten bij de beleving van de bewoners. Nadat de bewonersbijeenkomst had plaatsgevonden merkten respondenten wel op dat zij de zorgelijke situatie voor de bewoners nog meer inzagen.

4. Wisselingen

Nadat de crisisstructuur was geactiveerd op 28 januari, wisselde de crisisstructuur de donderdag erna (elke donderdag vindt een wisseling van piket plaats bij VRD). Respondenten hadden liever gezien dat zij in hun rol waren gebleven tijdens deze crisis. Door de wissel na twee dagen moest veel kennis worden overgedragen, wat de nodige tijd kostte.

5. Informatievoorziening

Gedurende de crisis gebruikte de crisisorganisatie LCMS om het actuele beeld bij te houden. Binnen de gemeentelijke crisisorganisatie werd een ander systeem bijgehouden. Op hoofdlijnen kwam de informatie wel overeen, zoals informatie over doelen en uitgangspunten, maar er was nergens een centraal actueel beeld van de crisis voor alle kolommen. Tevens duurde het soms lang voordat beelden, besluiten en maatregelen tussen teams werden gedeeld, waardoor teams onnodig op elkaar moesten wachten. Dit gold met name bij het CoPI en ROT.

Ook duurde het lang voordat een eerste inventarisatie van de situatie op de camping bekend was: hoeveel zorgbehoevenden waren er permanent op het vakantiepark en hoe onveilig was het daadwerkelijk qua infrastructuur (gas en elektra)? Beelden hierover wisselden. Hier was meer regie op gewenst volgens respondenten.



5. LESSEN

Deze crisis heeft Veiligheidsregio Drenthe geleerd dat:

01 Een sociale crisis als op camping Anloo vraagt om een flexibele en wendbare veiligheidsregio. De hoofdstructuur van GRIP leidt niet automatisch tot toegevoegde waarde. Juist het specifiek inzetten van bepaalde kennis en vaardigheden dragen beter bij het oplossen van de uitdagingen. Het is hierbij noodzakelijk om buiten eigen kaders en kolommen heen kunnen kijken.

02 De situatie langer kan duren en dat een projectmatige aanpak hierbij helpt. In deze casus was hier bewust aandacht voor en begon men tijdig met de voorbereidingen hierop. VRD wil dit graag vasthouden voor volgende crises.

03 Binnen de VRD, maar ook bij ketenpartners, men gewend is om te werken in een bepaalde structuur en volgens protocollen. Indien de VRD in de toekomst vaker gemeenten willen ondersteunen bij andere crisistypen, is de les dat in opleidingen en trainingen ook aandacht moet zijn voor andere crisistypen en vaardigheden die hierbij nodig zijn.

04 De organisatie zich nog verder kan ontwikkelen in bestuurlijke adviesvaardigheden bij (specifieke) functionarissen. Het gaat dan met name om het vermogen om tot relevante scenario's te komen, evenals het voorbereiden van bestuurlijke adviezen. Dit speelt met name op tactisch niveau bij het ROT.

05 Er nog meer regie op de informatievoorziening mag worden gevoerd om tijdig de juiste besluiten te kunnen nemen.

06 Het tijd kostte om voor (sommige) bewoners permanente huisvesting te vinden. De gemeente escaleerde hier snel in door de burgemeester in te zetten om een brug te slaan met onder meer woningcorporaties. De lessen hierbij zijn:

- Eerder relevante organisaties aansluiten. De VRD kan het overleg faciliteren, vanwege haar vaardigheden in het organiseren van multidisciplinaire crisisoverleggen.
- Als gemeente meer investeren in relatiemanagement op zowel tactisch als bestuurlijk niveau, waardoor de gemeente niet gelijk tot het hoogste niveau hoeft op te schalen.



3. AANBEVELINGEN

01

STRUCTURELE ONDERSTEUNING VAN DE OPERATIONEEL LEIDER

De crisisorganisatie - en daarmee in het bijzonder de OL - is gebaat bij extra strategische denkkracht. Denk aan:

1. (politiek) bestuurlijke advisering aan de burgemeester en R/GBT,
2. informatiemanagement en
3. scenariodenken.

Dit vraagstuk speelt al langer en breder bij veiligheidsregio's. Een aantal regio's heeft dit opgelost door een secretaris toe te voegen aan het ROT en/of een (ontkleurde) stafsectie OL toe te voegen. Tijdens COVID-19 pakte dit positief uit. Zowel VRD als andere veiligheidsregio's hebben hier afgelopen periode ervaring mee opgedaan (denk aan buurregio VR Groningen). Benut deze opgedane kennis en haal actief ervaringen op bij collega regio's.

02

KORTE TERMIJN: EERDER DIAGNOSE

Bouw bij afwijkende situaties (= waarbij niet de acute hulpverlening centraal staat) een diagnosemoment in waarin situationeel kan worden ingeschat wat de opgave is en wat hierbij past: zowel vanuit expertises als qua wijze van organiseren. Stel hierbij relevante vragen: Hebben we een GRIP-structuur nodig? Zo ja, hebben we dan drie teams nodig of kunnen we meerdere teams samenvoegen? Of is juist een projectmatige aanpak gewenst? En hebben we op een specifieke locatie een team/expertise nodig? Kies bewust welk(e) expertise, team(s) en organisatievorm nodig zijn.

Benut ook netwerken die regulier al bij de gemeente(n) of andere plekken bekend zijn, zoals overleggen met woningcorporaties of zorgaanbieders in het geval van de crisis op camping Anloo.

Het verdient de voorkeur om deze diagnose uit te voeren bij aanvang van de crisis, mits de tijd het toelaat. Zodra er ruimte komt, reflecteer hier vervolgens wel op, intervenueer en durf aan te passen waar nodig.

03

LANGE TERMIJN: FLEXIBILISE CRISISORGANISATIE

Veiligheidsregio's worstelen met de daadwerkelijke flexibilisering van hun crisisorganisatie. Eerder heeft het IFV oplossingen aangedragen ([IFV: De flexibiliteit van GRIP](#)).

Het daadwerkelijk borgen vraagt om een structurele inbedding op meerdere aspecten:

1. Besteed aandacht aan het thema middels OTO (denk ook aan bewustwording vooraf).
2. Versterk de strategische denkkracht (zoals versterken ondersteuning ROT/OL). Wellicht kan geworven worden binnen de VRD, GGD en gemeenten. Het laatste biedt tevens kans om de samenwerking met gemeenten te intensiveren.

Zorg er tevens voor dat de randvoorwaarden goed zijn ingevuld, zoals het maken van goede afspraken over opschaling (functionarissen worden niet automatisch met één druk op de knop gealarmeerd) en financiën.

We zien dat de faciliterende rol van veiligheidsregio steeds groter wordt. Ons vermoeden is dat de regierol van veiligheidsregio's ook groter zal worden. Belangrijk is dan ook om de uitkomsten van de evaluatie Wvr mee te nemen bij de ontwikkeling, evenals de kabinetsreactie hierop. Deze worden begin december verwacht.



