

De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis



Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisonwikkeling en onderwijs
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis*. Arnhem: IFV.

Contactpersoon: dr. M. Bakker
Titel: De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis
Datum: 13 juli 2020
Status: Definitief
Auteurs: dr. M. Bakker, M. Leene BA, J. Domrose MSc, E. Berger MSc en
dr.ir. M. Duyvis
Projectleider: dr. M. Bakker
Review: dr. M. van Duin
Eindverantwoordelijk: dr. M. van Duin

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bevindingen	7
1.1	De rol van bevolkingszorg	7
1.2	Diversiteit aan thema's	8
1.3	Afwijking van reguliere taken	9
1.4	Afstemming tussen de veiligheidsregio en gemeenten	9
1.5	Succesfactoren	10
1.6	Leerpunten	10
1.7	Aanpassing structuren/ werkwijzen wenselijk?	11
2	Conclusies	13
	Literatuur	16
	Bijlage 1 Respondenten	17
	Bijlage 2 Snelle kennismobilisatie	19

Inleiding

Aanleiding

In het kader van de coronacrisis startte het lectoraat Crisisbeheersing medio maart met verschillende onderzoeksactiviteiten om onder andere het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) van de laatste kennis en inzichten te kunnen voorzien. De afgelopen maanden werden gemeenten (i.c. burgemeesters), veiligheidsregio's, de GGD/GHOR en wetenschappers bevroegd naar hun ervaringen met of visie op de coronacrisis (zie bijlage 2 voor meer informatie over de kennismobilisaties). Op 24 juni 2020 is het LOT-C officieel afgeschaald. Omdat uit ervaring met eerder verschenen kennismobilisaties blijkt dat een beschouwing van de crisisbeheersing in deze 'ongekende crisis' met name ook van meerwaarde is voor de betrokken organisaties zelf, is besloten om de impact van de coronacrisis op de bevolkingszorgkolom alsnog te onderzoeken in de vorm van een snelle kennismobilisatie. De gebeurtenissen en ervaringen liggen in deze fase van afschaling en terugkeer naar de reguliere organisatie bij iedereen nog vers in het geheugen en ondersteunen daarmee ook evaluaties binnen teams, gemeenten en veiligheidsregio's zelf.

Achtergrond en vraagstelling¹

Op 27 februari 2020 werd in Nederland een eerste besmetting met het Covid-19-virus vastgesteld bij een patiënt die was opgenomen in het Tilburgse Elisabeth-TweeSteden ziekenhuis. Na deze eerste bevestigde besmetting volgden enkele hectische weken waarin met name in Noord-Brabant, maar ook in andere delen van het land, steeds meer besmettingen met het coronavirus werden vastgesteld en een deel van de patiënten voor behandeling in het ziekenhuis moest worden opgenomen. Ook werden de eerste sterfgevallen gemeld. Om de verspreiding van het virus te beperken kondigde premier Rutte op donderdag 12 maart maatregelen af. Zo werden evenementen voor meer dan honderd personen verboden. In de daaropvolgende dagen en weken volgden verdere maatregelen, zoals het sluiten van alle eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna's, seksinrichtingen en coffeeshops (15 maart), het sluiten van verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen (20 maart) en de mogelijkheid tot het uitdelen van boetes bij overtreding van de anderhalvemetermaatregel (23 maart). Binnen het Veiligheidsberaad werd een niet-bindende model-noodverordening opgesteld die de 25 veiligheidsregio's deels regionaal konden invullen en daarna in hun regionaal beleidsteam (RBT) vaststelden en publiceerden (zie ook Instituut Fysieke Veiligheid, 2020a).

Omdat veel van de maatregelen invloed hebben op het gemeentelijk beleid, zijn in vrijwel alle gemeenten crisisteam of overleggroepen ingericht (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020b). Hier vindt de vertaling plaats van rijksbeleid (de richtlijnen) en van zaken die door de veiligheidsregio (noodverordeningen), de GGD, politie en andere(n) worden aangedragen. Daarnaast wordt ingezoomd op specifieke gemeentelijke problemen, zoals opvang van leerlingen, dak- en thuislozen, zzp'ers in moeilijkheden en andere veelal financiële kwesties.

¹ Gebaseerd op het rapport *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*.

Naast de burgemeester en gemeentesecretarissen zijn ook ambtenaren vertegenwoordigd in de crisisteam, die normaal gesproken belast zijn met bevolkingszorgtaken zoals: crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg (bijvoorbeeld opvang en verzorging van burgers) en herstellzorg (nafase).² Daarnaast zijn de secties bevolkingszorg vertegenwoordigd in de Regionale Operationele Teams (ROT's) en Regionale Beleidsteams (RBT's).

De coronacrisis wijkt – dat moge inmiddels voor alle betrokkenen duidelijk zijn – op veel vlakken af van 'reguliere' incidenten of crises. Deze snelle kennismobilisatie tracht te achterhalen welke invloed de coronacrisis heeft op de werkzaamheden en organisatie van de bevolkingszorgkolom en welke lessen er kunnen worden getrokken uit de huidige crisis. De twee vragen die in dit inventariserend onderzoek centraal staan, zijn derhalve:

- a) Wat is de rol van bevolkingszorg in de coronacrisis en in hoeverre onderscheidt deze zich van de reguliere taken en organisatie van de kolom?
- b) Welke succesfactoren en leerpunten voor de bevolkingszorgkolom komen naar voren uit de coronacrisis?

In de volgende paragraaf geven we een korte verantwoording van de aanpak van het onderzoek.

Onderzoeksmethode

Vragenlijst

Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de rol van bevolkingszorg in deze crisis, is een schriftelijke vragenlijst verspreid onder alle 25 coördinatoren bevolkingszorg uit de veiligheidsregio's. Deze lijst bevatte de volgende vijf vragen:

1. Welke rol speelt bevolkingszorg in deze crisis en wat zijn de belangrijkste thema's voor de kolom?
2. In hoeverre wijkt deze rol af van de reguliere taken van bevolkingszorg tijdens incidenten en crises?
3. In hoeverre zijn er in het begin van de crisis afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen de veiligheidsregio en inliggende gemeenten?
4. a) Wat zijn – met het oog op deze langdurige crisis – de sterke punten van de organisatie van bevolkingszorg in uw regio?
b) Wat zijn de verbeterpunten van de organisatie van bevolkingszorg in uw regio?
5. Verwacht u dat er naar aanleiding van deze crisis structuren en werkwijzen worden aangepast? Zo ja, hoe?

Om als aanvulling op het bovenstaande ook de ervaringen van gemeenteambtenaren te inventariseren, is aan de coördinatoren bevolkingszorg gevraagd om ons met één of meerdere bij de crisis betrokken Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOV'ers) of Adviseurs Crisisbeheersing (ACB'ers) uit hun regio in contact te brengen. De aangedragen gemeentefunctionarissen ontvingen, naast de hierboven genoemde vragen 1. en 2., de volgende vragen per mail:

1. In hoeverre heeft er tijdens de crisis afstemming plaatsgevonden met de veiligheidsregio? En in welke situaties?

² Voor meer informatie over de taken van bevolkingszorg zie ook: <https://www.ifv.nl/kennisplein/bevolkingszorg-gemeente>.

2. a) Zijn er volgens u bepaalde succesfactoren voor bevolkingszorg in deze crisis? Zo ja, welke?
- b) Zijn er volgens u bepaalde leerpunten voor bevolkingszorg in deze crisis? Zo ja, welke?

Uiteindelijk is de vragenlijst door veertien coördinatoren bevolkingszorg en dertien gemeenteambtenaren (uit elf gemeenten) ingevuld. De aangeleverde resultaten zijn per vraag geanalyseerd en thematisch samengevat in hoofdstuk 1.

Interviews

In het najaar van 2019 is het lectoraat Crisisbeheersing begonnen met een inventariserend onderzoek naar de doorontwikkeling van bevolkingszorg in de veiligheidsregio's. In het kader van dit onderzoek zijn ook tijdens de coronacrisis (digitale) interviews gehouden met één coördinerend gemeentesecretaris en vijf AOV'ers. Om hun actuele ervaringen met de coronacrisis op te halen, is de oorspronkelijke topiclijst aangevuld met de hiervoor genoemde vragen over de invloed van corona op de bevolkingszorgkolom. Hun antwoorden zijn tevens verwerkt in de navolgende analyse.

De volledige lijst van respondenten (van de vragenlijst en interviews) is opgenomen in bijlage 1.

1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten afkomstig uit de vragenlijst en de interviews aan de hand van een aantal thema's.

1.1 De rol van bevolkingszorg

In de beginfase van de coronacrisis ligt het zwaartepunt met name bij de witte kolom. De focus ligt in eerste instantie op de zorg voor coronapatiënten, het aantal positief geteste mensen, de capaciteit van IC-bedden et cetera. Naarmate de crisis voortduurt, wordt de rol van bevolkingszorg steeds belangrijker. Bevolkingszorg vormt de schakel tussen gemeenten en de veiligheidsregio.

- > De belangrijkste taken van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis zijn (geweest):
 - Bestuurlijke en juridische advisering en ondersteuning: de voorbereiding van de noodverordening, regionale beantwoording van vragen en voorbereiding van afwijkingsbesluiten en aanwijzingen.
 - Crisiscommunicatie met als doel een eenduidig beleid en eenduidige uitstraling: door dagelijkse omgevingsanalyses te maken, maatschappelijke ontwikkelingen te monitoren en pers- en publieksvragen centraal te beantwoorden.
 - Informatie(management): het voeden van gemeenten met informatie over de crisis/ crisisstructuur en het positioneren van de Algemeen Commandant Bevolkingszorg (AC-Bz).
 - Publieke zorg: de organisatie van teststraten, het in beeld brengen van cohortlocaties en de organisatie van opvanglocaties voor arbeidsmigranten.
- > Bevolkingszorg heeft als vertegenwoordiging van de gemeenten een belangrijke rol in de crisisorganisatie. In het ROT is bevolkingszorg vertegenwoordigd door een AC-Bz. De AC-Bz wordt (soms) ondersteund door een Hoofd Ondersteuning Bevolkingszorg (HON-Bz), dat als informatieknoppunt fungeert voor zaken gerelateerd aan de opschaling. In het RBT is bevolkingszorg vertegenwoordigd door een strategisch adviseur bevolkingszorg of een coördinerend gemeentesecretaris.
- > Toen de maatregelen één voor één werden versoepeld en er onduidelijkheid voor en onzekerheid bij diverse doelgroepen ontstond, is er meer werk bij bevolkingszorg terechtgekomen. Met name de Taakorganisaties Communicatie en Publieke zorg & Ondersteuning zijn hierbij extra belast.
- > Er zijn diverse actiecentra in stelling gebracht om bevolkingszorgprocessen te ondersteunen. De actiecentra zijn de helpdesk voor alle inliggende gemeenten. Ingestuurde vragen worden beantwoord door functionarissen die vanuit crisisbeheersing verantwoordelijk zijn voor bevolkingszorg en door mensen met specialistische kennis. Daarnaast zorgen de actiecentra voor het beantwoorden van vragen die vanuit het ROT/RBT worden gesteld en zijn ze de verbindende factor in het eenduidig uitdragen en organiseren van coronamaatregelen.

- > Bevolkingszorg heeft de platformfunctie van de veiligheidsregio's gefaciliteerd door het organiseren van overleg tussen alle inliggende gemeenten. In het overleg zijn AOV'ers³ geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen, zijn regionale werkafspraken gemaakt en zijn 'best practices' met elkaar gedeeld.
- > Bevolkingszorg heeft veelvuldig afgestemd en samengewerkt met de GHOR (bijvoorbeeld over het voorbereiden van een zorghotel), de GGD (bijvoorbeeld over de opvang van dak- en thuislozen) en crisiscommunicatie (in sommige veiligheidsregio's is dit een aparte kolom).

1.2 Diversiteit aan thema's

Bevolkingszorg heeft zich tijdens de coronacrisis beziggehouden met een grote diversiteit aan thema's. Een aantal thema's stond gedurende de hele crisis centraal, terwijl andere zich na verloop van tijd aandienen.

Centrale thema's

- > Het juridisch borgen van de maatregelen die worden genomen door de rijksoverheid door middel van noodverordeningen.
- > Het aanpassen van de landelijke concept-noodverordening naar aanleiding van de regionale aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld het verbod op recreatief nachtverblijf in Zeeland) en de beantwoording van gerelateerde vragen door middel van een lijst met veel gestelde vragen en een handelingskader ter ondersteuning van gemeenten.
- > Toezicht op handhaving van de noodverordening. Regionaal samenwerken op het gebied van handhaving door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en politie.
- > Deelname aan bestuurlijke taakgroepen die zich bezighouden met de gevolgen voor recreatie en toerisme, het sociale domein en de economie.
- > Het signaleren van ontwikkelingen binnen de gemeenten, zodat deze meegegeven kunnen worden aan de voorzitter van de veiligheidsregio.
- > Informatievoorziening richting de kolom van bevolkingszorg, het ROT, de gemeenteraad, de AOV'ers van alle gemeenten en de pers.
- > Het coördineren, stroomlijnen en afstemmen van de crisiscommunicatie van de landelijke maatregelen vanuit de rijksoverheid naar de regio en gemeenten.
- > Communicatie via de kanalen van de veiligheidsregio naar inwoners over de maatregelen in regionale noodverordeningen. De communicatie bestaat uit een publieksvriendelijke Q&A en beantwoording van vragen.
- > Verbinding tussen veiligheidsregio en gemeenten.

Thema's in de loop der tijd

- > Monitoring van drukte door recreatie en toerisme.
- > Grensoverschrijdende effecten van maatregelen.
- > Preparatie van de nafase.
- > Aanpak van overlast van motoren en wielrenners in het paasweekend door wegen af te sluiten.
- > Feestdagen als Dodenherdenking, Bevrijdingsdag en de ramadan/het Suikerfeest.
- > Het openen van scholen in onder andere het basisonderwijs.
- > Huisvesting en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten.

³ Deze functionaris wordt in andere regio's ook wel Adviseur Crisisbeheersing (ACB'er) of Adviseur Rampenbestrijding (ARB'er) genoemd.

- > Evenementenbeleid.
- > Advisering over initiatieven van de horeca/terrassen.
- > Procesafspraken rondom demonstraties.
- > De impact van maatregelen op diverse (kwetsbare) doelgroepen.
- > Het afbouwen van maatregelen.

1.3 Afwijking van reguliere taken

Respondenten verschillen van mening of de taken van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis anders zijn dan tijdens een meer reguliere incident of crisis.

- > Een deel van de respondenten geeft aan dat de rol van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis niet per se afwijkend is van de reguliere taken. Wel is er nu sprake van regionale (of soms landelijke) vraagstukken die vragen om een langdurige inzet van bevolkingszorgfunctionarissen en vindt er sturing plaats vanuit de Wet publieke gezondheid (Wpg).
- > Een ander deel van de respondenten geeft aan dat er wel degelijk een verschil is tussen de rol van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis en tijdens andere incidenten en crises. De klassieke bevolkingszorgprocessen (onder andere publieke zorg, omgevingszorg en ondersteuning) spelen tijdens de coronacrisis een veel kleinere rol en zijn nauwelijks opgepakt in de structuur van de crisisorganisatie. Deze taken zijn bijna altijd opgenomen in de reguliere, lokale organisatie. Daarnaast is in veel gemeenten gekozen voor een regulier overleg/crisisteam of zijn er nieuwe teams/processen ingericht, zodat het 'team bevolkingszorg' niet leidend is tijdens deze crisis. Een ander verschil dat wordt aangegeven, is dat bevolkingszorg zich bij een 'regulier' incident meer richt op het bijstaan van de (niet-zelfredzame) burger en de bestrijding van het incident. Bij deze coronacrisis is bevolkingszorg meer een kenniscentrum voor gemeenten, inwoners, ondernemers en toeristen.

1.4 Afstemming tussen de veiligheidsregio en gemeenten

De afspraken die zijn gemaakt over de rolverdeling tussen de veiligheidsregio en inliggende gemeenten verschillen. Deels is gebruik gemaakt van bestaande structuren en netwerken en deels zijn er nieuwe overlegorganen in het leven geroepen. Er zijn met name afspraken gemaakt over welke thema's lokaal of regionaal opgepakt dienen te worden.

- > Of afstemming heeft plaatsgevonden over het lokaal of regionaal oppakken van thema's is afhankelijk van de manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd. Respondenten geven aan dat extra afstemming niet nodig is geweest wanneer bevolkingszorg regionaal georganiseerd is of als taken zoveel mogelijk zijn weggezet binnen reeds bestaande structuren en netwerken. Lokale problemen zijn besproken in het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en bovenlokale problematiek is opgelost tussen inliggende gemeenten onder het motto 'lokaal wat kan en regionaal wat moet'. Afstemming met de veiligheidsregio verloopt in enkele regio's primair via het GBT en zelden rechtstreeks via bevolkingszorg. Als bevolkingszorg lokaal georganiseerd is, zijn meestal aan het begin van de crisis afspraken gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en rollen in een (bestuurlijk) afstemmingsoverleg. Wat kan er lokaal opgepakt worden en wat regionaal? Daarnaast zijn afspraken gaandeweg tot stand gekomen of is gebruik gemaakt van de (reeds bestaande) regionale structuur.

- > Bestaande (crisis)structuren en netwerken zijn deels gebruikt voor de afstemming tussen de veiligheidsregio en inliggende gemeenten. De sectie bevolkingszorg wordt genoemd als spil tussen het ROT/RBT en inliggende gemeenten. Na een ROT of RBT zijn AC-Bz'en, AOV'ers of vaste contactpersonen (in enkele veiligheidsregio's) op de hoogte gebracht over de laatste ontwikkelingen uit het ROT/RBT door middel van een update via de e-mail of een app. Zij hebben vervolgens de informatie verder doorgezet naar relevante gemeentefunctionarissen. Deze functionarissen zorgden op hun beurt voor het doorzetten van informatie vanuit gemeenten naar de regio.
- > Diverse gremia, zoals projectteams, (bestuurlijke) taakgroepen, afstemmingsoverleggen op bestuurlijk of operationeel niveau, informatieknooppunten en kennisbanken zijn in het leven geroepen naast bestaande structuren om de schakel te vormen tussen de veiligheidsregio en gemeenten. Hierdoor is de sectie bevolkingszorg ontlast.

1.5 Succesfactoren

Respondenten hebben op de vraag welke succesfactoren zij zien voor bevolkingszorg in deze crisis relatief eenduidig geantwoord. Als succesfactoren zijn genoemd:

- > De bevolkingszorgfunctionarissen hebben flexibiliteit, betrokkenheid, deskundigheid en gedrevenheid getoond. Daarnaast zijn zij in staat geweest om een breed scala aan onderwerpen snel op te pakken.
- > Korte lijnen binnen teams op gemeentelijk niveau, op regionaal niveau en in de samenwerking tussen regio en gemeenten. Hierdoor weten teams elkaar goed te vinden, wordt informatie frequent gedeeld, is men goed op elkaar ingespeeld en kan men elkaar waar nodig ondersteunen.
- > Veel functionarissen kennen elkaar al uit de koude fase of hebben reeds eerder met elkaar samengewerkt. Dat zorgt ervoor dat taken effectief en efficiënt zijn uitgevoerd.
- > Het (standaard of specifiek voor de coronacrisis) uitlenen van functionarissen tussen gemeenten en de veiligheidsregio zorgt voor een breed gedragen samenwerking op het gebied van bevolkingszorg. Het gaat hierbij niet alleen om de sleutelfuncties, maar bijvoorbeeld ook om juridische capaciteit.
- > Snelheid van handelen en organiseren.
- > Centrale informatievoorziening en centrale punten voor het afvangen van vragen of verdelen van capaciteit.
- > Een deel van de respondenten benoemt de regionale opzet (en in sommige gevallen zelfs provinciale opzet), de opschaling van bevolkingszorg in de crisisstructuur en de slagkracht en verbinding met gemeenten als meerwaarde; een ander deel benoemt juist ook de meerwaarde van het lokaal organiseren.

1.6 Leerpunten

De respondenten hebben in reactie op de vraag naar leerpunten uiteenlopende zaken genoemd.

- > Bij een langdurige crisis zoals deze vormen capaciteit en bemensing een uitdaging. Vaak is er omwille van de continuïteit gekozen voor een vaste club mensen gedurende een langere periode, maar een langdurige inzet eist zijn tol. Enerzijds worden wisselingen en wekelijkse overdrachten als vertragend ervaren, anderzijds kan roulatie

- een uitputtingsslag voorkomen. Tijdig opschalen om capaciteit beschikbaar te krijgen én te houden, wordt door verschillende respondenten als leerpunt aangemerkt.
- > Taken, rollen en verantwoordelijkheden blijken niet altijd duidelijk te zijn en ook rolvastheid is een aandachtspunt. Het is noodzakelijk om in een vroeg stadium heldere afspraken te maken. Dat kan ook duidelijkheid scheppen over de taakverdeling tussen gemeenten en veiligheidsregio.
 - > Het is van belang de verhouding tussen de lijnorganisatie en de crisisorganisatie in de gaten te houden. Crisistaken en reguliere taken hebben elkaar op den duur in de weg gezeten. Reguliere taken lopen ten gevolge van de crisis vertraging op. Het blijkt niet altijd goed mogelijk taken in de lijnorganisatie 'weg te zetten', omdat vraagstukken toch weer bij de crisisorganisatie terugkomen.
 - > Het vasthouden van de focus op een langdurige inzet van bevolkingszorg blijkt lastig te zijn. Sommige functionarissen gaan alweer over tot de orde van de dag, terwijl andere functionarissen nog 'in de crisis zitten'.
 - > Efficiënt(er) inrichten van de besluitvorming is een aandachtspunt. Vraagstukken worden soms in verschillende gremia behandeld en geaccordeerd, wat niet wenselijk is vanuit het oogpunt van snelheid. Niet alleen de besluitvorming, maar ook interne communicatie en beantwoording van vragen laten soms te lang op zich wachten. Volgens de respondenten spelen onduidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden en over de noodverordening hierbij een rol.
 - > Op het gebied van afstemming en informatie-uitwisseling worden verschillende leerpunten genoemd. Voor eenduidige en centrale beeldvorming is brede afstemming (vooraf) – niet alleen binnen de eigen kolom of taakorganisatie – van belang. Frequente(re) operationele afstemming tussen regio en gemeenten en (inter)gemeentelijke terugkoppeling worden als een leerpunt aangemerkt. Ook wordt het inrichten van platform voor centrale informatievoorziening en -vergaring, vragen en antwoorden, casuïstiek, 'good practices' en dergelijke genoemd.
 - > (Tussentijds) reflecteren en evalueren zijn van belang, zowel onderling als met partners: "Doen we nog het goede en doen we het goed?"
 - > Juristen en/of een regionale expertpool van juristen zouden eerder betrokken moeten worden. Ook zouden juristen deel moeten nemen aan opleiden, trainen en oefenen (OTO), wat nu nog niet het geval is.
 - > Voor de veiligheidsregio kan het lastig zijn een eenduidig beeld te geven: er zijn 'grijze gebieden' in de noodverordeningen en gemeenten maken hun eigen afwegingen over (versoepeling van) de maatregelen. Dat geldt ook voor de veiligheidsregio's onderling.
 - > Tot slot wordt het belang van bestuurlijke betrokkenheid – op zowel gemeentelijk als op regionaal niveau – en betrokkenheid van gemeentesecretarissen genoemd. Draagvlak en sturing van deze zijde, onder meer van belang voor het creëren van collectief gedachtegoed, ontbraken in sommige gevallen. Soms was niet duidelijk waarom bepaalde keuzes of afwegingen waren gemaakt of volgde er geen terugkoppeling.

1.7 Een mogelijke aanpassing van structuren/werkwijzen

Bevolkingszorg is voorbereid op een crisis die enkele dagen duurt. De vaag is dan ook in hoeverre de huidige opzet passend is voor een crisis die (veel) langer duurt en waarbij een reële dreiging aanwezig blijft. Een aantal respondenten heeft aangegeven welke aanpassingen in de structuur of werkwijzen wij wenselijk of mogelijk achten. De kanttekening

die hierbij wel geplaatst moet worden, is dat een dergelijke crisis niet vaak voorkomt, zodat de vraag rijst of het überhaupt nodig is om de structuur aan te passen aan langdurige crises.

- > Bij een langdurig incident kan de crisisorganisatie mogelijk beter functioneren door in een kleinere setting bij elkaar te komen, zodat informatie slagvaardig opgehaald en gedeeld kan worden.
- > Het is voorstelbaar dat de AC-Bz meer positie zal krijgen.
- > Het kan wenselijk zijn de crisiscommunicatie van de GHOR, GGD en bevolkingszorg in één kolom samen te voegen.
- > 'Dedicated teams' van functionarissen die als team piket draaien en elkaar daardoor beter kennen en goed op elkaar zijn ingespeeld, kunnen een alternatief zijn voor de huidige piket en pools van losse functionarissen. Die dedicated teams kunnen dan bestaan uit een combinatie van bevolkingszorg- en GGD-functionarissen.
- > Daarnaast geven diverse respondenten aan dat bevolkingszorg op hoofdlijnen niet aangepast hoeft te worden. Bevolkingszorg heeft laten zien van meerwaarde te zijn en heeft zich goed neergezet; de huidige werkwijze heeft goed gewerkt. De coronacrisis is wel een aanjager voor het anders faciliteren en inrichten van de digitale samenwerking voor bevolkingszorg.

2 Conclusies

De maatregelen die zijn genomen om het aantal besmettingen met het COVID-19-virus te beheersen, zijn veelal van invloed (geweest) op het gemeentelijk beleid. Hierdoor zijn in vrijwel alle gemeenten crisisteams of overleggremia ingericht, waar bevolkingszorg een vaste plaats aan tafel heeft. Daarnaast is bevolkingszorg vertegenwoordigd in de regionale crisISOverleggen: het ROT en RBT.

In deze rapportage hebben wij verslag gedaan van onze inventarisatie naar de rol van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis. De wijze waarop bevolkingszorg in de verschillende veiligheidsregio's en inliggende gemeenten wordt ingevuld, is divers. Dit betreft zowel de visie op wat bevolkingszorg inhoudt als de organisatie van bevolkingszorg, de capaciteit die voor bevolkingszorg beschikbaar is, enzovoort. Die diversiteit wordt gereflecteerd in de soms uiteenlopende antwoorden die wij van de respondenten kregen op de vragen die wij hen voor deze kennismobilisatie stelden. Het feit dat deze inventarisatie heeft plaatsgevonden terwijl de coronacrisis nog gaande is en dat niet alle veiligheidsregio's een bijdrage hebben geleverd, betekent zonder meer dat het verkregen beeld, (nog) niet volledig is. Op basis van wat wij nu weten, komen wij tot de volgende conclusies.

De rol van bevolkingszorg

Gedurende de coronacrisis is de rol van bevolkingszorg steeds belangrijker geworden als schakel tussen de veiligheidsregio en gemeenten. Naarmate de maatregelen één voor één werden versoepeld, werd bevolkingszorg steeds meer belast. De belangrijkste taken van bevolkingszorg waren bestuurlijke en juridische advisering en ondersteuning rondom onder meer de noodverordeningen, crisiscommunicatie met als doel een eenduidig beleid en uitstraling, en informatie(management). Bevolkingszorg was vertegenwoordigd in een breed scala aan overleggremia en actiecentra. Daarnaast heeft bevolkingszorg veelvuldig samengewerkt en afgestemd met netwerkpartners (GGD, GHOR) en heeft zij partijen met elkaar weten te verbinden.

Thema's

De thema's waarmee bevolkingszorg zich bezighield tijdens de coronacrisis waren erg divers. In het begin lag de nadruk op informatievoorziening naar gemeenten, bestuurlijke advisering (naar aanleiding van besmettingsgevallen, maatregelen en de noodverordening), crisiscommunicatie en de verbinding tussen veiligheidsregio en gemeenten. In een later stadium kwamen hier zaken bij zoals de monitoring van drukte, de invulling van feestdagen, handhavingsstrategieën, de impact van de maatregelen op het welzijn van mensen, arbeidsmigranten, demonstraties, horecabeleid en het afbouwen van maatregelen.

Afwijking van reguliere taken

Respondenten verschillen van mening of de taken van bevolkingszorg tijdens de coronacrisis anders zijn dan tijdens een meer reguliere incident of crisis. Een deel gaf aan dat de rol niet zozeer afwijkend was van de reguliere taken, maar dat er nu wel sprake was van een regionaal (of zelfs landelijk) vraagstuk met een langdurige inzet en sturing vanuit de Wpg. Een ander deel gaf aan dat er wel degelijk sprake is van een afwijking van reguliere

taken. Klassieke bevolkingszorgprocessen speelden een kleinere rol en taken zijn (vaak) niet in de crisisstructuur opgepakt. Daarnaast richtte bevolkingszorg zich niet op het bijstaan van de (niet-zelfredzame) burger en de bestrijding van het incident, maar fungeerde als kenniscentrum.

Afstemming

Of afstemming heeft plaatsgevonden over het lokaal of regionaal oppakken van thema's is afhankelijk van de manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd. Extra afstemming was veelal niet nodig als bevolkingszorg regionaal is georganiseerd of als taken weggezet konden worden binnen bestaande structuren en netwerken. Als bevolkingszorg lokaal georganiseerd is, vond meestal aan het begin van de coronacrisis afstemming plaats tussen de veiligheidsregio en inliggende gemeenten. Daarnaast zijn afspraken gaandeweg tot stand gekomen of zijn afspraken organisch gevormd. In een aantal regio's is met name gebruik gemaakt van bestaande structuren (ROT/RBT) en netwerken voor de afstemming, terwijl in andere regio's nieuwe overleggrems zijn opgericht, zoals projectteams en (bestuurlijke) taakgroepen.

Succesfactoren

Er zijn diverse succesfactoren genoemd voor bevolkingszorg in deze crisis. Allereerst worden de flexibiliteit, betrokkenheid, deskundigheid en gedrevenheid van de bevolkingszorgfunctionarissen gezien als succesfactor, evenals de snelheid van handelen en organiseren. Daarnaast waren de korte lijnen binnen teams op verschillende niveaus en de samenwerking tussen de veiligheidsregio en gemeenten effectief. Ook was het gunstig dat veel functionarissen elkaar al kenden. Het uitlenen van functionarissen tussen gemeenten en de veiligheidsregio zorgde voor een breed gedragen samenwerking. Tot slot wordt niet alleen de meerwaarde gezien van de regionale opzet van bevolkingszorg, maar ook die van het lokaal organiseren.

Leerpunten

Naast succesfactoren is ook een aantal leerpunten naar voren gekomen. Zo zijn de capaciteit en bemensing een uitdaging in een langdurige crisis zoals de huidige. Het leerpunt hierbij is dat tijdig opgeschaald moet worden om capaciteit beschikbaar te krijgen én te houden. Ook het vasthouden van de focus op een langdurige inzet van bevolkingszorg blijkt lastig. Daarnaast is rolvastheid een aandachtspunt, evenals het duidelijker krijgen van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Andere leerpunten zijn het efficiënter inrichten van de besluitvorming en het eerder betrekken van juristen en/of inrichten van een regionale expertpool van juristen. De verhouding tussen de lijnorganisatie en de crisisorganisatie is ook een punt van aandacht, omdat crisistaken en reguliere taken elkaar in de weg zijn gaan zitten. Verder zijn er nog enkele leerpunten genoemd op het gebied van afstemming en informatie-uitwisseling: brede afstemming (vooraf) en frequente(re) operationele afstemming tussen regio en gemeenten en (inter)gemeentelijke terugkoppeling zijn van belang. Het ontbreken van een platform voor centrale informatievoorziening wordt gezien als gemis.

Aanpassing structuren

Diverse respondenten hebben aangegeven dat bevolkingszorg naar aanleiding van de coronacrisis niet aangepast hoeft te worden op hoofdlijnen. Zij vinden dat de meerwaarde van bevolkingszorg zichtbaar is geworden en dat de huidige werkwijze goed heeft gewerkt. Wel lijkt het goed om te onderzoeken in hoeverre de huidige opzet van bevolkingszorg passend is voor een crisis met een lange duur. Daarnaast wordt de suggestie gedaan om bij

een (langdurig) incident de crisisorganisatie beter te laten functioneren door te werken in een kleinere setting en met teams die gezamenlijk piketdienst hebben.

Literatuur

Instituut Fysieke Veiligheid (2020a). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020b). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak*. Arnhem: IFV.

Bijlage 1 Respondenten

Naam	Functie
G. Algra	AOV'er gemeente Súdwest-Fryslân
A. Bakker	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
J. Bruekers	AOV'er gemeente Meierijstad
V. Craigg	ACB'er gemeente Delft
M. Dam	AOV'er gemeente Apeldoorn
F. De Beer	ACB'er Veiligheidsregio Drenthe
J. De Jong	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Utrecht
B. Den Exter	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Hollands-Midden
R. Hage	ARB'er gemeente Zwijndrecht
T. Hillebrand	AOV'er gemeente Leeuwarden
R. Hogeterp	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Fryslân
E. Homan	AOV'er gemeente Terschelling
W. Huissen	AOV'er gemeente Reimerswaal
E. Kamer	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
L. Kneppers	ACB'er gemeente Zoetermeer
J. Kolkman	AOV'er gemeente Bergen op Zoom
L. Oosterik	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Twente
W. Pentury	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Zeeland
H. Runia	AOV'er gemeente Harlingen
B. Slutter	AOV'er gemeente Haarlem
P. Te Brake	AOV'er gemeente Losser
T. Tenten	Coördinator bevolkingszorg Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden

H. Timmermans	Coördinerend gemeentesecretaris Veiligheidsregio Brabant-Noord
T. Timmermans	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
M. Ünlü	AOV'er gemeente Neder-Betuwe
S. van der Burg	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Haaglanden
L. van der Krabben	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Brabant-Noord
J. van der Ploeg	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Drenthe
K. van der Ploeg	AOV'er gemeente Leiden
S. van Petten	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
N. van Schaijk	AOV'er gemeente Meierijstad
J van 't Hof	AOV'er gemeente Amsterdam
M. Westra	Coördinator bevolkingszorg Veiligheidsregio Groningen

Bijlage 2 Snelle kennismobilisatie

De wereldwijde uitbraak van het COVID-19-virus is te beschouwen als een 'ongekende crisis'. Van de wijze waarop we in Nederland deze uitbraak en de gevolgen ervan trachten te beheersen, kunnen we veel leren over hoe met dit soort crises om te gaan. Voor het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV is dit reden geweest om reeds nu, gedurende de crisis, onderzoek te doen naar de ervaringen van verschillende betrokkenen, zoals gemeenten (i.c. burgemeesters), veiligheidsregio's en de GGD/GHOR.

Door al in een vroeg stadium zogenoemde snelle kennismobilisaties uit te voeren, kunnen bevindingen worden vastgelegd die anders, na verloop van tijd, vergeten zouden zijn geraakt. Op het moment van onderzoek is bij betrokkenen de herinnering nog redelijk vers en accuraat. Als wij langer zouden wachten, zullen waarschijnlijk de eerste indrukken zijn vervaagd door allerlei nieuwe kwesties die dan de aandacht vragen. Juist de lange duur van de coronacrisis maakt het zinvol al vanaf het begin en met enige regelmaat zaken te beschouwen en een balans op te maken. Mogelijk bieden de uitkomsten van het onderzoek voor betrokkenen input voor het vervolg of kunnen hieruit – voor de toekomst – lessen worden gegenereerd hoe de aanpak van een dergelijke crisis te organiseren.

In het kader van de snelle kennismobilisatie zijn tot nu toe de volgende publicaties verschenen:

- > De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak (april 2020).
- > De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak (mei 2020).
- > De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis (mei 2020).
- > COVID-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit (juni 2020).
- > Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis (juni 2020).