

De veiligheidsregio als verbinder

Een overkoepelende beschouwing van de rol
van de veiligheidsregio's tijdens de coronacrisis





Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs	J. Domrose, M. van Duin, V. Gaspar & M. Luesink
Met medewerking van	M. Bakker, E. Berger, O. Karacan, L. van der Varst en V. Wijkhuijs
Contactpersoon	J. Domrose
Onder begeleiding van	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV)
Contactpersoon	M.L. van Schaijk
Datum	22 maart 2022
Foto's	Shutterstock, ANP, Gettyimages

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.



Voorwoord

Toen wij vanuit de Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweerzorg (NACB) van NIPV in juli 2021 startten met een overkoepelende beschouwing van de rol en het optreden van de veiligheidsregio's, leek de coronacrisis wel zo ongeveer onder controle. Helaas had het virus – met onder andere de Omikron-variant – weer een nieuwe verrassing in petto, en zouden zelfs nieuwe records van het aantal besmettingen per dag worden gehaald. Hoewel het aantal ernstig zieken (en daarmee de belasting van de ziekenhuizen) relatief beperkt bleef, was de maatschappelijke impact nog steeds groot. Klas na klas werd naar huis gestuurd; werken moest nog steeds vooral vanuit huis gebeuren en onderwijl nam het chagrijn in de samenleving toe: nog steeds niet naar de kroeg, dat festival of gewoon gezellig met de gehele familie bij elkaar.

Het is vanzelfsprekend dat wij met dit rapport allang niet de enige instelling zijn die naar de coronacrisis kijkt. Zonder andere rapporten tekort te willen doen, is het duidelijk dat het recent verschenen eerste uitgebreide tussenrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022) het meest aandacht heeft gekregen. Het grootste deel van dat rapport richt zich op zaken die niet primair een relatie hebben met het voorliggende rapport, maar toch komt wel een aantal behartigenswaardige zaken over de veiligheidsregio's aan bod. De Onderzoeksraad is duidelijk positief over de rol en bijdragen van de veiligheidsregio's, alsmede over de eensgezindheid van de voorzitters van de regio's in hun uitingen naar buiten en de rol die daarmee door het Veiligheidsberaad werd vervuld.

Zelf hebben wij recent vanuit de NACB in opdracht van het Veiligheidsberaad gekeken naar en gereflecteerd op het optreden van de Veiligheidsberaad (Wijkhuijs et al., 2022). Wij constateren dat het Veiligheidsberaad het juiste gremium was om de aansluiting tussen Rijk en gemeenten te

organiseren en te faciliteren. Het is ook wel bijzonder te noemen dat het Veiligheidsberaad die betekenisvolle rol kreeg zonder enige beslissingsbevoegdheid. Of dat nu ook tot een steviger wettelijke verankering moet leiden is lastig te beantwoorden. Ondanks, maar misschien ook juist dankzij de lichte formele inbedding, kwam de rol van het Veiligheidsberaad zo goed uit de verf. De 25 voorzitters zullen bij een landelijke crisis in veel gevallen een belangrijke rol spelen en daarmee is er ook een belangrijke rol voor het Veiligheidsberaad weggelegd.

Inmiddels zijn wij op moment van schrijven van dit voorwoord – half maart 2022 – nog steeds niet van het virus af en staat al weer een rijtje nieuwe varianten te popelen om ons het leven zuur te maken. Ondanks de nog steeds enorme aantallen besmettingen en zieken is de coronacrisis van het ene op het andere moment met de aanval van Rusland op Oekraïne vrijwel uit de aandacht verdwenen. Daarbij valt al vanaf het prille begin op dat veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad een duidelijke rol hebben in de koppeling tussen het lokale en het nationale niveau. Veiligheidsregio's zijn aangewezen om een centrale rol te vervullen bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Ook dit is een bewijs dat de laatste paar jaar de veiligheidsregio's een stevige plaats hebben gekregen.

Wij hopen dat (ook) dit rapport zal bijdragen aan de verdere professionalisering van veiligheidsregio's bij acute, maar zeker ook bij meer chronische crises.

Menno van Duin, lector Crisisbeheersing

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Inhoud

Inleiding	5	6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio	36
Achtergrond en doelstelling	5	6.1 Ontwikkelingen	37
Aanpak	5	6.2 Observaties	37
Opbouw van deze publicatie	7		
Eerder verschenen onderzoek	8		
		Tijdslijn COVID-19 – deel 3	39
1. Kenmerken van de coronacrisis	10		
1.1 Ontwikkelingen	11	7. Evalueren tijdens een langdurige crisis	42
1.2 Observaties	11	7.1 Ontwikkelingen	43
		7.2 Observaties	43
Tijdslijn COVID-19 – deel 1	13		
		8. De afschaling	45
2. Veiligheidsregio's in een witte crisis	18	8.1 Ontwikkelingen	46
2.1 Ontwikkelingen	19	8.2 Observaties	46
2.2 Observaties	20		
3. Communicatie, naleving en handhaving	21	9. Lessen voor toekomstige crises	48
3.1 Ontwikkelingen	22	9.1 Leiding en coördinatie	49
3.2 Observaties	22	9.2 Informatiemanagement	50
		9.3 Crisiscommunicatie	51
4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie	24	9.4 Samenwerking met partners	51
4.1 Ontwikkelingen	25		
4.2 Observaties	25	Ter afsluiting	53
Tijdslijn COVID-19 – deel 2	27	Literatuur	55
		Bijlage 1	57
5. De spin in het web	31	Bijlage 2	62
5.1 Ontwikkelingen	32	Bijlage 3	64
5.2 Observaties	34		

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Inleiding

Achtergrond en doelstelling

Sinds februari 2020 houdt het coronavirus (SARS-CoV-2) Nederland en de rest van de wereld in zijn greep. Wat begon als een crisis voor de zorgsector, ontwikkelde zich snel tot een alomvattende crisis die nagenoeg alle sectoren, disciplines en thema's binnen de samenleving raakte. Nooit eerder waren alle veiligheidsregio's gedurende een periode van meerdere maanden opgeschaald naar GRIP-4. De coronacrisis ontwikkelde zich daarmee tot een unieke en tegelijkertijd uitdagende crisis voor een organisatie die van oudsher is ingericht voor de beheersing van kortdurende incidenten en rampen (zie ook Van Duin, 2019).

In de voorliggende publicatie blikken wij terug op de ontwikkeling van de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis, waarbij wij gebruikmaken van de vele tientallen evaluaties die gedurende de crisis zijn opgesteld. Met welke uitdagingen zijn veiligheidsregio's in de loop van de afgelopen twee jaar geconfronteerd en wat heeft dit betekend voor hun optreden en de samenwerking met diverse partners? Hoe hebben veiligheidsregio's ingespeeld op de steeds terugkerende besmettingsgolven en de maatschappelijke vraagstukken die hiermee gepaard gingen? En tot slot: wat kan deze crisis ons leren voor toekomstige (al dan niet langdurige) crises?

Aanpak

Eerder verschenen corona-onderzoeken

Om al doende van de coronacrisis te kunnen leren, is de NACB van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)¹ in maart 2020 gestart met verschillende onderzoeksactiviteiten. Zo zijn in 2020 burgemeesters (drie keer), veiligheidsregio's, de GGD, bevolkingszorgfunctionarissen en wetenschappers in het kader van zogenoemde snelle kennismobilisaties bevraagd over hun ervaringen met of visie op de coronacrisis. Ook hebben de 25 veiligheidsregio's en hun partners (c.q. gemeenten, GGD'en, politie en Defensie) in het najaar van 2020 tijdens digitale leersessies ervaringen en lessen uitgewisseld over de samenwerking in deze crisis. In 2021 zijn veiligheidsregio's en burgemeesters voor respectievelijk een derde en vierde keer bevraagd, zijn er (samen met het COT) bestuurlijke handelingsperspectieven opgesteld voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters en zijn er tot slot een aantal inzichten en lessen uit de crisis samengevat in een overkoepelende notitie (een volledig overzicht van de publicaties is weergegeven in het volgende hoofdstuk). Al deze onderzoeken bieden belangrijke inzichten in de (ontwikkeling van de) rol van de veiligheidsregio's in de coronacrisis en worden daarom als input gebruikt voor deze overkoepelende beschouwing.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹ Voor 7 maart 2022: het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid.



Aanvullende onderzoeksactiviteiten

Aanvullend op de beschouwing van de eerder gepubliceerde rapporten zijn in het kader van dit onderzoek de interne evaluaties van de veiligheidsregio's bekeken, die tussen maart 2020 en augustus 2021 zijn opgesteld (zie ook bijlage 1). De rode draden uit deze in totaal 94 evaluaties hebben samen met eerder verschenen onderzoek de basis gevormd voor een achttal thema-leertafels, te weten:

1. Leiding, coördinatie en improvisatie in veiligheidsregio's
2. Crisis- (en risico)communicatie in de coronacrisis
3. Informatiemanagement in de coronacrisis
4. Bestuurlijke samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten
5. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en het Rijk
6. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en de witte kolom
7. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en bevolkingszorg
8. Handhaving van de coronamaatregelen.

Functionarissen uit veiligheidsregio's en van relevante samenwerkingspartners (gemeente, GGD en het Rijk) werden uitgenodigd om zich via onze website in te schrijven voor één of meerdere leertafels en op bovenstaande thema's te reflecteren. De leertafel-sessies, die tussen medio september en begin november 2021 werden gehouden, duurden twee uur en vonden digitaal plaats via MS-Teams.

De opbrengsten van de leertafels werden in november en december 2021 verdiept met interviews met drie directeurs veiligheidsregio en een hoofd crisisbeheersing. Deze vier personen vormden tevens de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. De begeleidingscommissie vergaderde in totaal drie keer tussen juli 2021 en maart 2022.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Opbouw van deze publicatie

De inzichten uit de leertafels en interviews, evaluaties van de veiligheidsregio's en eerder verschenen onderzoek hebben wij weergegeven in onderstaande negen thema's:

1. Kenmerken van de coronacrisis
2. Veiligheidsregio's in een witte crisis
3. Communicatie, naleving en handhaving
4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie
5. De spin in het web
6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio
7. Evalueren tijdens een langdurige crisis
8. De afschaling
9. Lessen voor toekomstige crises

We beginnen hieronder met een korte terugblik op eerder verschenen onderzoeken over het optreden van veiligheidsregio's en partners in de coronacrisis. Vervolgens worden per bovengenoemd thema een aantal belangrijke ontwikkelingen beschreven die zich tussen februari 2020 en januari 2022 hebben voorgedaan, aangevuld met een beschouwing van de belangrijkste uitdagingen en succesfactoren. Tussen de thema's in worden op een tijdlijn relevante besluiten, maatregelen en gebeurtenissen weergegeven, die direct of indirect invloed hebben gehad op het optreden van de veiligheidsregio's in de verschillende fasen. De publicatie eindigt met een korte slotbeschouwing over de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Eerder verschenen onderzoek

Samengenomen heeft de NACB tussen april 2020 en juli 2021 twaalf onderzoeken gepubliceerd over het optreden en de ervaringen van veiligheidsregio's en partners tijdens de coronacrisis. Omdat deze onderzoeken mede de basis vormen voor een terugblik op de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis, zijn hieronder per publicatie enkele, voor de veiligheidsregio's relevante, conclusies samengevat.

1. [De impact van de coronacrisis op gemeenten: Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak \(april 2020\)](#): Nederland bevindt zich één maand in de coronacrisis. Burgemeesters zijn tevreden over de structuren die zijn opgericht voor de afstemming tussen gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk. De koppeling van lokaal naar nationaal heeft vorm gekregen.
2. [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak \(mei 2020\)](#): In gemeenten is er meer en meer aandacht voor de langetermijnevolgen van de coronacrisis en de nafase en voor de terugkeer naar reguliere gemeentelijke processen. Er wordt gewerkt aan een (nood)wet om de afstemming tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten op een andere juridische grondslag te kunnen baseren.
3. [De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis \(mei 2020\)](#): Veiligheidsregio's zijn op verschillende momenten met de crisis geconfronteerd en hebben hun opschaling daarop aangepast. Ze nemen een centrale, coördinerende rol in bij het samenbrengen van partners en de regionale implementatie van landelijke maatregelen.
4. [COVID-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit \(juni 2020\)](#): Samenwerken in goede en flexibele netwerkstructuren wordt als essentieel gezien om de uitbraak te bestrijden en maatschappelijke effecten te beperken. Taakspecificatie, -toedeling en -motivering en informatievoorziening zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.
5. [Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis \(juni 2020\)](#): Experts uit verschillende domeinen constateren dat de coronacrisis verweven is met allerlei thema's op verschillende terreinen: sociaal, institutioneel, informatie & communicatie, economisch, infrastructureel en ecologisch. Dit maakt dat effecten (en neveneffecten) van maatregelen moeilijk in te schatten zijn voor beleidsmakers.
6. [De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis \(juli 2020\)](#): Gedurende de eerste maanden van de coronacrisis heeft bevolkingszorg in veel regio's een steeds belangrijker schakelfunctie ingenomen tussen de veiligheidsregio en gemeenten. Keuzes met betrekking tot taakverdeling hangen veelal samen met de reguliere organisatie van bevolkingszorg binnen de regio.
7. [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak \(oktober 2020\)](#): In gemeenten speelt de vraag of de COVID-wet door de Tweede en Eerste Kamer komt en wat deze betekent voor de rol van veiligheidsregio's en gemeenteraden. Een goede afstemming tussen het kabinet en de gemeenten wordt belangrijk geacht, mocht de rol van de veiligheidsregio door de komst van de wet kleiner worden.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



8. [Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde ervaringen en inzichten \(januari 2021\)](#): Samenwerken, verbindend vermogen, investeren in de sfeer, over en weer verwachtingen expliciteren, kennen en gekend worden, vertrouwen, je gewaardeerd voelen en kennismaken van de wijze van werken van andere ketens blijken volgens betrokkenen essentiële aspecten te zijn bij de aanpak van de coronacrisis door veiligheidsregio's en partners.
9. [Ervaringen van burgemeesters in het eerste jaar van de coronacrisis \(februari 2021\)](#): Burgemeesters waarderen de regionale samenwerking in de coronacrisis. Driekwart van hen geeft tevens aan zich te kunnen vinden in de corona-aanpak van het Rijk, ook al wordt het als uitdaging ervaren om maatregelen uit te leggen aan burgers.
10. [Bestuurlijke handelingsperspectieven voor voorzitters veiligheidsregio en burgemeesters \(maart 2021\)](#): De bestuurlijke handelingsperspectieven wijzen op het belang om het regionaal overleg tussen burgemeesters ook na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) in stand te houden, waarbij veiligheidsregio's vooral een faciliterende rol vervullen. Tegelijkertijd kunnen gremia als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) juist een grote rol vervullen in de ondersteuning van gemeenten.
11. [De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021 \(juni 2021\)](#): Operationeel leiders (OL) constateren dat de rol van de veiligheidsregio's na de inwerkingtreding van de Twm minder afnam dan verwacht. Het Veiligheidsberaad en de regionale beleidsteams (RBT) vergaderen nog zeer frequent en burgemeesters leunen bij de besluitvorming nog sterk op hun veiligheidsregio.
12. [De coronacrisis: voorbereiding én improvisatie \(juli 2021\)](#): Scenario's die vóór corona voor infectieziekten zijn opgesteld, schetsen vrij reële beelden ten aanzien van sterftecijfers, druk op de IC, schaarste en uitdagingen rondom vaccines. De lange duur en alomvattendheid van de crisis en de ingrijpende overheidsmaatregelen vergen daarentegen improvisatievermogen van alle samenwerkingspartners.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

1. Kenmerken van de coronacrisis



1.1 Ontwikkelingen

- › Om de kenmerken van de coronacrisis in perspectief te kunnen plaatsen, is het goed om in te zoomen op een aantal ontwikkelingen binnen de crisisbeheersing van de afgelopen jaren:
 - › Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) lag het zwaartepunt voor de veiligheidsregio's bij de rampenbestrijding. De wet was vooral een reactie op de vuurwerkramp in Enschede en de brand in café 't Hemeltje in Volendam en moest een aanzet geven meer bovenlokaal of regionaal te organiseren. Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw kwamen ook andere soorten bedreigingen (terrorisme en vormen van maatschappelijke onrust) in beeld. Daarom werd naast rampenbestrijding ook de term crisisbeheersing in de wet opgenomen.
 - › In 2020 vond een evaluatie plaats van de Wvr. Hierin werd geconstateerd dat de Wvr niet of nauwelijks de samenwerking tussen de 25 afzonderlijke regio's stimuleert (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020).
 - › Sinds de inwerkingtreding van de Wvr is iedere veiligheidsregio verplicht een regionaal risicoprofiel op te stellen. Een dreigende pandemie staat in alle regionale (en het nationale!) risicoprofielen genoemd als één van de meest bedreigende, maar tegelijkertijd ook één van de meest waarschijnlijke soorten crises.
 - › In het eerste decennium na de inwerkingtreding van de Wvr 2010 kende Nederland slechts enkele situaties waarin in één van de regio's werd opgeschaald naar GRIP-4 en een RBT bijeenkwam. Wanneer er gedacht werd aan rampen en crises dacht men 'vóór corona' daarom vooral aan een relatief kortstondige gebeurtenis die een beperkt deel van ons land (een stad, regio of soms zelfs enkele regio's) zou treffen.

1.2 Observaties

- › Het hoeft geen betoog dat deze coronacrisis om heel veel redenen bijzonder is te noemen:
 - › Sinds de Tweede Wereldoorlog is er geen crisis geweest die zo lang duurde ('eindeloos').
 - › De coronacrisis is een crisis met een ongekeerde schaal (wereld!).
 - › Het is letterlijk een crisis met pieken en dalen (inmiddels zijn er al vijf golven van grootschalige besmettingen geweest).
 - › De crisis heeft geleid tot vele duizenden doden, wat eufemistisch wel werd uitgedrukt in 'oversterfte'.
 - › Nog nooit hebben we in Nederland een situatie gehad met opschaling in alle regio's en van vele maanden naar GRIP-4.
 - › Ook hebben we nog nooit zo intensief gebruikgemaakt van het instrument 'noodverordening'.
 - › De hele aansturing van de crisis geschiedt vanaf het begin top-down, terwijl de sector vooral gewend was met bottom-up informatielijnen: van het Commando Plaats Incident (CoPI) naar het regionaal operationeel team (ROT) en dan naar het gemeentelijk of bestuurlijk beleids-team (GBT/RBT).
- › De coronacrisis startte als een gezondheidscrisis, maar ontwikkelde zich gaandeweg tot een veel bredere maatschappelijke en financieel-economische crisis.
- › Het eerste half jaar was er veel solidariteit in de samenleving en stonden vrijwel alle neuzen dezelfde kant op. Gaandeweg nam deze solidariteit af, ontstonden er divergerende standpunten en nam de polarisatie toe. Vooral in grote gemeenten nam het aantal demonstraties fors toe. Maatschappelijke onrust werd een thema.
- › Vanwege de extreme lengte van de crisis zijn vrijwel alle cijfers en getallen bijzonder: 25 veiligheidsregio's in de crisisstructuur en inmiddels hebben er per regio vaak al meer dan 100 vergaderingen (ROT, RBT, VB) plaatsgevonden; tussen maart 2020 en januari 2022 heeft premier Rutte vele tientallen persconferenties gehouden.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Zelfs twee jaar na het begin van de crisis (met 50% kennis 100% beslissingen nemen) worden wij iedere keer weer door de ontwikkelingen verrast. Na de eerste golf kwam een tweede, een derde, enzovoort. Zelfs na massale vaccinaties waren we niet van het virus verlost; ook een booster was nodig.
- › Vanwege al deze bijzondere eigenschappen is het lastig deze crisis goed te typeren. De crisis heeft nogal kameleontische eigenschappen (chronisch, soms opeens kortstondig hevig, onvoorspelbaar, eindeloos, grenzeloos et cetera) en vertoont daarmee overeenkomsten met de grilligheid van het virus zelf.
- › De crisis heeft inmiddels veel van velen gevraagd. Niet alleen staat al vele maanden de zorg onder druk; ook in diverse andere sectoren wordt al bijna twee jaar extreem veel van organisaties en hun medewerkers verwacht.
- › Het bijzondere van deze crisis is vooral ook dat ze echt iedereen raakte. Bij andere crises raakten bepaalde groepen of mensen in een bepaald gebied betrokken, maar dit keer werd iedereen persoonlijk geraakt. Miljoenen Nederlanders werden zelf in meer of mindere mate ziek; zeer vele verloren wel iemand in hun directe omgeving (familielid, vriend, collega). Miljoenen ouders werden in meer of mindere mate docent en iedereen had wekenlang te maken met allerlei forse beperkingen (scholen dicht, thuis werken, avondklok, mondkapje, beperkingen van sociale contacten). Ondernemers – met name in de horeca, evenementenbranche en de recreatiebranche – kampen door de coronamaatregelen tot op heden met hoge schulden en andere structurele problemen.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Tijdslijn COVID-19 – deel 1

December 2019 t/m 1 september 2020²



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

² Deze en de volgende tijdslijnen (deel 2 en 3) zijn onder andere gebaseerd op gegevens uit Boin et al. (2020), RIVM (2021a en b), Veiligheidsberaad (2020) en Rijksoverheid (2021).



- 10 maart 2020**
Oproep: inwoners van Brabant dienen zoveel mogelijk thuis te blijven.
- 12 maart 2020**
Persconferentie: oproep aan iedereen om zoveel mogelijk thuis te werken. Bijeenkomsten met > 100 personen worden afgelast.
- 16 maart 2020**
Rutte licht in een toespraak 'tot de natie' de strategie toe voor het mitigeren van COVID-19. Eerste model-noodverordening wordt verzonden naar de veiligheidsregio's.
- 20 maart 2020**
Persconferentie: nieuwe coronamaatregelen; minister Bruins treedt af.
- 25 maart 2020**
2e model-noodverordening vastgesteld.

9 maart 2020
Persconferentie: oproep om geen handen meer te schudden.

11 maart 2020
De WHO classificeert COVID-19 als een pandemie.

15 maart 2020
Persconferentie: scholen, horeca en sportclubs moeten sluiten. Oproep om 1,5 meter afstand te houden.

17 maart 2020
Persconferentie: afkondiging van een eerste economisch noodpakket voor bedrijven en zzp'ers.

23 maart 2020
Persconferentie: Nederland bevindt zich in een 'intelligente lockdown'.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

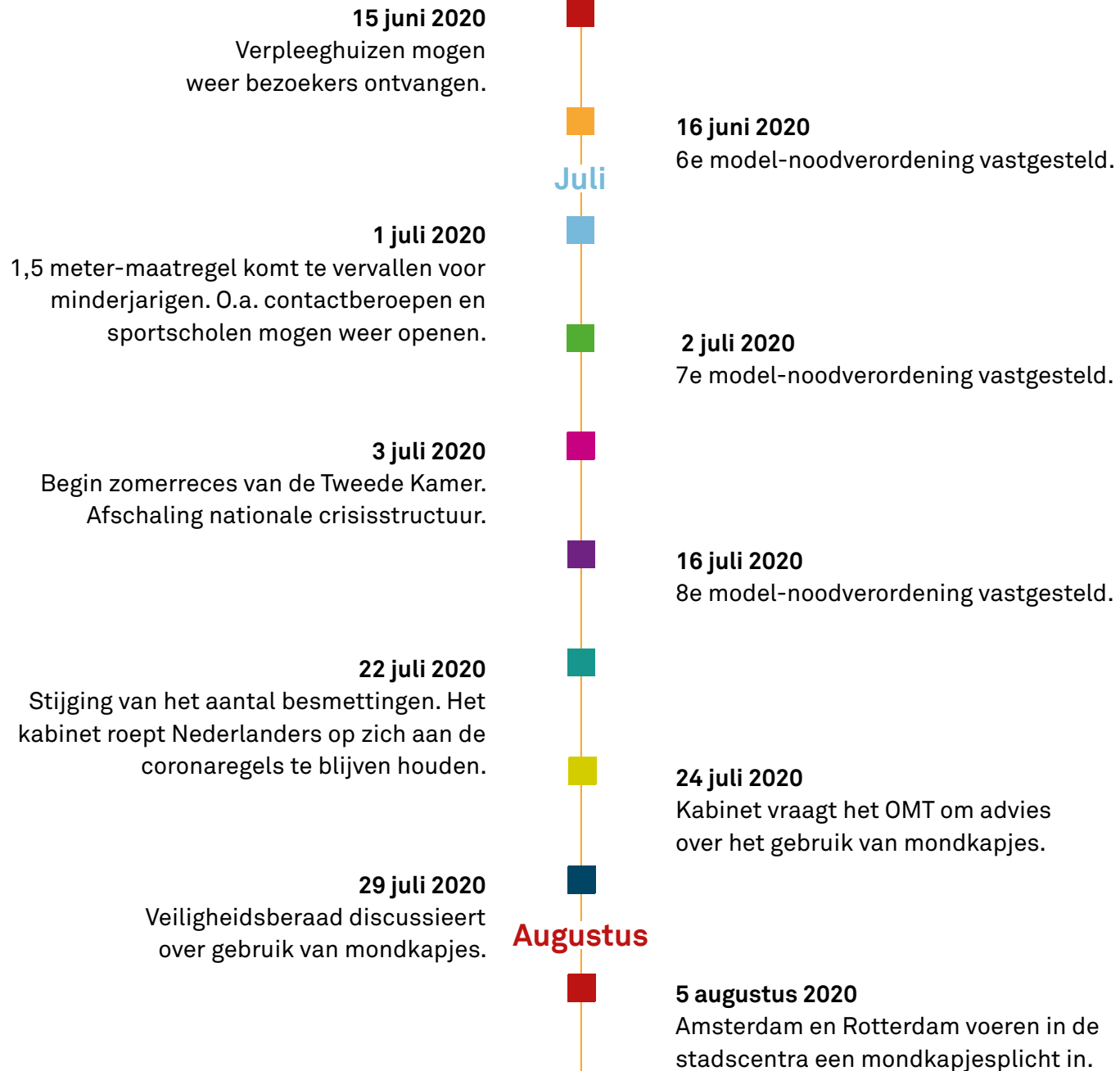
Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

³ De publicatiedata van de eerste vijf model-noodverordeningen zijn gebaseerd op het 'Overzicht publicatiedata noodverordeningen' van het Veiligheidsberaad van 4 juni 2020. De publicatiedata van de overige model-noodverordeningen komen voort uit het onderzoek van Becker, Honée, Boogaard en Geertjes (2020).



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



6 augustus 2020
Persconferentie: afkondiging van lokaal en regionaal geldende maatregelen.

12 augustus 2020
Tweede Kamer is terug van reces voor een ingelast coronadebat.

20 augustus 2020
Demonstraties en rellen in Den Haag tegen de coronamaatregelen.
10e model-noodverordening vastgesteld.

14 september 2020
11e model-noodverordening vastgesteld.

29 september 2020
13e model-noodverordening vastgesteld.

September

10 augustus 2020
9e model-noodverordening vastgesteld.

18 augustus 2020
Kabinet adviseert om thuis max. 6 personen te ontvangen en thuis te werken.

1 september 2020
In de veiligheidsregio's worden drie risiconiveaus geïntroduceerd (waakzaam, zorgelijk en ernstig) met bijbehorende maatregelen.

20 september 2020
12e model-noodverordening vastgesteld.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

2. Veiligheidsregio's in een witte crisis



2.1 Ontwikkelingen

- › Omdat COVID-19 als A-ziekte werd geclassificeerd, werden de voorzitters van de veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de bestrijding van de uitbraak in hun regio en kregen alle veiligheidsregio's (onder andere) de taak om de partijen in de zorg te ondersteunen van (Van Duin et al., 2020).
- › De GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) vormt een onderdeel van de veiligheidsregio en wordt aangestuurd door de directeur Publieke Gezondheid (DPG). Tijdens de coronacrisis vervulde de GHOR een coördinerende functie voor de geneeskundige hulpverlening. Zo bracht de GHOR onder andere zorgcapaciteit in beeld en breidde deze uit waar nodig (bijvoorbeeld door de inrichting van zorg-hotels). Ook werden plannen en protocollen opgesteld voor de ondersteuning van de infectiepreventie, uitbraakbestrijding en zorgverlening (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- › De GGD'en zijn veelal⁴ congruent ingericht aan de veiligheidsregio's en worden eveneens aangestuurd door de DPG. In een aantal regio's zijn de GGD en de veiligheidsregio in één organisatie ondergebracht. In deze crisis lag de focus van de GGD-en op het indammen van het coronavirus via onder andere testen, bron- en contactonderzoek en door te vaccineren.
- › De veiligheidsregio's werkten in deze crisis tevens samen met de elf regionale overleggen acute zorg (ROAZ), die verantwoordelijk waren voor de continuïteit van zorg (zie ook Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- › Ter ondersteuning van de verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorginstellingen (VVT-instellingen) en van de geestelijke gezondheidszorginstellingen (GGZ-instellingen) is in deze crisis op verzoek van de minister van VWS voor het eerst een Regionaal Overleg Niet Acute Zorg (RONAZ) in het leven geroepen (Van Duin et al., 2020). Hiermee ontstond een samenwerkingsstructuur met zorginhoudelijke verantwoordelijkheid, die aanspreekbaar was voor zowel de DPG, het zorgkantoor, de zorgverzekeraar, het ROAZ, zorgaanbieders en andere partijen in de regio's.
- › Gaandeweg de coronacrisis was er steeds meer samenwerking en afstemming nodig tussen de 'witte kolom' (de zorgketen) en de veiligheidsregio's. De wijze waarop in de regio's invulling werd gegeven aan de aanpak van en de structuur voor samenwerking verschilde, met verschillende ervaringen – positief en negatief – tot gevolg (Domrose et al., 2021a). Verschillen zijn onder andere:
 - › De inbedding van de GHOR (bij GGD of veiligheidsregio) en de wijze van koppeling tussen de GGD en de veiligheidsregio (één organisatie of juist niet).
 - › De afwijkingen in de schaal van de ROAZ-regio's en de veiligheidsregio's.
 - › Samenwerkingsafspraken tussen DPG's, de GHOR-organisaties en de ROAZ-structuren.
 - › De reeds bestaande werkwijzen en wijze van organiseren van de acute zorg.
 - › De reeds bestaande relaties met de niet-acute zorg (of het ontbreken daarvan).
 - › Recente (pandemie)oefeningen (in een flink aantal regio's!) waardoor betrokkenen elkaar kenden en men regionaal op sommige knelpunten was voorbereid (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).
- › In reactie op deze crisis hebben regelmatig aanpassingen plaatsgevonden van de regionale samenwerkingsstructuur (bijvoorbeeld door de oprichting van ROAZ en RONAZ). Daarnaast is er juist een expliciet(er) onderscheid gemaakt tussen een strategisch, tactisch en operationeel ROAZ, en zijn onder andere een regionaal crisisteam zorg en een bestuurlijk overleg Care opgericht (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020).

⁴ M.u.v. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die haar verzorgingsgebied deelt met de GGD'en Hart voor Brabant en West-Brabant.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



2.2 Observaties

- › In deze crisis was het soms zoeken naar de koppelingen tussen de witte kolom en de crisisstructuur van de veiligheidsregio's. De opschaaling in de veiligheidsregio wijkt af van de wijze waarop de witte kolom is opgeschaald en ingericht. Ook was de bestuurlijke rolverdeling op het grensvlak van de infectieziektebestrijding, de zorg en de algemene kolom aanvankelijk onduidelijk. De samenwerking tussen de GGD en de multidisciplinaire crisisorganisatie verliep hier op momenten stroef, wat vooral te maken had met verschillende rolopvattingen en onderlinge verwachtingen (Domrose et al., 2021a).
- › Daarnaast bestaan er cultuurverschillen tussen de veiligheidsregio en de 'witte sector'. De behoefte om rechtstreeks 'te sturen' bij de veiligheidsregio kon botsen met de eigen verantwoordelijkheid van instellingen binnen de zorgsector. Ziekenhuizen waren niet gewend om in een crisisorganisatie te opereren en in hiërarchieën te werken; daarnaast speelden de financiële en andere belangen in relatie tot ziekenhuizen mee (Domrose et al., 2021a).
- › Aan de andere kant leek er binnen de veiligheidsregio's soms weinig zicht op, en begrip voor, de complexe en gedifferentieerde wereld te zijn van de zorgverlening (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). De mate van centrale (aan)sturing in de zorg is gering (Van Duin et al., 2020).
- › Complicerende factor voor de samenwerking was het feit dat grenzen niet overlappen: er zijn elf ROAZ-gebieden en 25 veiligheids- en GGD-regio's, terwijl er zorginstellingen zijn die verzorgingsgebieden hebben die zich uitspreiden over deze grenzen (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). Het speelveld met de verschillende actoren werd zo groot, dat het lastig werd om het overzicht te bewaren (Domrose et al., 2021a).
- › De informatie-uitwisseling tussen de GGD en veiligheidsregio kwam in sommige regio's moeilijk op gang. In de ROT's was er in de eerste maanden van de crisis vaak frustratie over het feit dat er geen 'witte' informatie doorkwam. Voor de GGD was het echter soms lastig om in de informatiebehoefte te voorzien, omdat er vanuit allerlei partijen veel van de organisatie werd gevraagd en er gebrek was aan menskracht (Domrose et al., 2021a). In de regio's waar de GGD onderdeel uitmaakt van de veiligheidsregio of op dezelfde locatie zit, ervoeren veiligheidsregio's echter vaak juist korte lijnen met de witte kolom en was er sprake van een efficiënte samenwerking en informatiedeling (Domrose et al., 2021a). Ook blijkt dat de formatie van 'dedicated ROT's' met een vaste AC-GZ (zie ook hoofdstuk 3) bijdroeg aan een efficiënte informatie-uitwisseling tussen de witte kolom en veiligheidsregio's.
- › Alhoewel de meeste regio's het erover eens zijn dat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en GGD'en na verloop van tijd duidelijk verbeterde in deze crisis, bleef het versterken van het netwerk tussen 'wit' en 'multi' een overkoepelend aandachtspunt voor de toekomst (Domrose et al., 2021a).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

3. Communicatie, naleving en handhaving



3.1 Ontwikkelingen

- > Vanaf de eerste gemelde besmettingen eind februari 2020 was het noodzakelijk richting de bevolking te communiceren over actuele ontwikkelingen en maatregelen. Aanvankelijk stelden veiligheidsregio's (grotendeels in samenwerking met gemeenten) een eigen communicatiestrategie op die aansloot bij de regionale ontwikkelingen van de crisis. De Brabantse en Limburgse regio's waren hierbij eerder aan zet dan de rest van het land (Van Duin et al., 2020).
- > Ook organisaties zoals de GGD'en, zorginstellingen, politie en natuurlijk het Rijk communiceerden in de eerste maanden – voornamelijk ieder voor zich – over het groeiende aantal bestemmingen en ziekenhuisopnames. Gedurende de crisis nam de veiligheidsregio veelal een leidende rol in de coördinatie van de communicatie.
- > In april 2020 publiceerde het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) een 'Handreiking communicatieaanpak coronavirus' (NKC, 2020) en praktisch communicatiemateriaal voor communicatieprofessionals in het land. Veiligheidsregio's maakten doorgaans dankbaar gebruik van de landelijke lijn; enkele regio's (of inliggende grote gemeenten) bleven daarnaast eigen campagnes ontwikkelen om beter aan te sluiten bij de regionale behoeften (Van Duin et al., 2020).
- > Gedurende de crisis is door veiligheidsregio's een breed scala aan communicatiemiddelen ingezet om de gehele bevolking te bereiken, maar ook om onder andere gemeenten en de pers te informeren. Zo hebben de meeste veiligheidsregio's een aparte corona-site ingericht op hun website, zijn er Q&A's opgesteld, infographics en campagnes ontwikkeld, ervaringsverhalen en filmpjes van bekende personen uit de regio verspreid en persmomenten georganiseerd.
- > In veel regio's ondersteunden communicatieadviseurs van de gemeenten de functionarissen van de veiligheidsregio's bij onder andere het opstellen van Q&A's en uitwerken van campagnes. Tegelijkertijd boden veiligheidsregio's juridische ondersteuning aan gemeenten bij het vertalen van de nationale regelgeving naar lokaal beleid.
- > In verschillende grensregio's was er aandacht voor communicatie met de buurlanden over het verminderen van het grensverkeer ('kom niet naar Nederland').
- > Met de komst van coronamaatregelen nam ook de noodzaak toe voor handhaving. Hierbij werd er primair een beroep gedaan op de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van de gemeenten, die waar nodig (en vooral indien de situatie uit de hand liep) ondersteund werden door de politie.
- > In de zomer van 2020 verschoof het zwaartepunt van het coronabeleid van landelijk naar regionaal. Veiligheidsregio's kregen meer vrijheden bij het opstellen van regels rondom onder andere evenementen en handhaving (Van Duin & Wijkhuis, 2020). Tegelijkertijd groeide vanaf deze periode de weerstand bij de bevolking tegen coronamaatregelen en de bijhorende overheidscampagnes. Door het veranderende sentiment in de samenleving nam binnen veiligheidsregio's en gemeenten de behoefte toe aan een communicatiestrategie die afgestemd was op regionale problematieken.
- > Vanaf de inwerkingtreding van de Twm kwam de verantwoordelijkheid voor de regionale en lokale communicatie hoofdzakelijk bij gemeenten te liggen. Bij de regionale afstemming van strategieën werden ze in veel regio's nog ondersteund door de veiligheidsregio.

3.2 Observaties

- > Door het grote aantal betrokken partijen was het in het begin van de coronacrisis zoeken welke instantie de leiding zou moeten hebben in de communicatie richting de bevolking. De GGD'en beschikten over de inhoudelijke kennis en relevante cijfers, maar hadden in veel gevallen niet de capaciteiten en competenties om spontaan in te spelen op de

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



actuele informatiebehoefte van de bevolking. Ook heerste er in sommige regio's in de eerste weken onduidelijkheid over de taakverdeling tussen veiligheidsregio en gemeenten, bijvoorbeeld toen er in het voorjaar van 2020 sprake was van enorme drukte in natuurgebieden (Van Duin et al., 2020).

- › Uiteindelijk zien wij dat er gedurende de crisis op verschillende manieren invulling is gegeven aan de samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van communicatie, deels ook ingegeven door de verschillende fasen van de crisis en de rol van het Rijk hierin: op het ene moment nam de veiligheidsregio het voortouw, en op een later moment was er behoefte aan lokaal maatwerk. In de Randstad-regio's werd de communicatie voornamelijk ingekleurd door de grootste inliggende gemeente.
- › De samenwerking tussen regio's onderling en met het NKC werd in deze crisis, mede door de oprichting van appgroepen, wederzijds als positief en effectief ervaren. Dat laat onverlet dat er volgens de grensregio's bij het Rijk en in de Randstad-regio's te weinig begrip was voor communicatie-uitdagingen rondom het grensverkeer en het groot aantal dagjesmensen tijdens Duitse feestdagen (zie ook hoofdstuk 4).
- › De coronacrisis raakte het vakgebied van crisiscommunicatie aan allerlei kanten en vroeg om vindingrijkheid en flexibiliteit. De communicatiestrategie moest voortdurend aangepast worden aan actuele ontwikkelingen. Waar er op het ene moment een beroep werd gedaan op de gehele bevolking ("Alleen samen krijgen we corona onder controle"), koos men op een ander moment voor de benadering van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld: "Slimmer chillen = corona killen."). Ook verschoof de focus van de communicatie naarmate de crisis vorderde steeds meer naar risicocommunicatie. Tijdens de (recent gehouden) leertafels ontstond de indruk dat niet alle communicatieadviseurs de nodige competenties hadden om flexibel in te spelen op de veranderende crisis. Volgens meerdere gesprekspartners is de

doorontwikkeling van de communicatiekolom op dit vlak een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

- › Het meten van het effect van communicatiecampagnes op de naleving van de maatregelen was een uitdaging in deze crisis. Toch deden enkele veiligheidsregio's een poging om via enquêtes zicht te krijgen op het gedrag en de motivatie van inwoners.
- › In deze crisis vervulden veiligheidsregio's voor het eerst ook een rol op het gebied van handhaving van maatregelen. Weliswaar lag de verantwoordelijkheid voor de praktische uitvoering bij politie en gemeenten, maar door een platform te bieden ondersteunden veiligheidsregio's gemeenten om tot een gezamenlijke lijn te komen. Daarnaast werden veiligheidsregio's door het Rijk benaderd om een regionaal beeld van de handavingsactiviteiten (c.q. geregistreerde waarschuwingen en bekeuringen) te schetsen. Het is immers efficiënter om 25 veiligheidsregio's te benaderen dan 355 gemeenten.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

4. (Door)ontwikkeling van de (crisis)organisatie



4.1 Ontwikkelingen

- > Na de vaststelling van eerste coronagevallen eind februari 2020 schaalden de getroffen veiligheidsregio's (al dan niet formeel) op naar GRIP-4. (Vorbereidende) ROT's en RBT's werden in stelling gebracht.
- > Naar aanleiding van de afkondiging van eerste landelijke coronamaatregelen door premier Rutte op 12 maart, schaalden ook de overige veiligheidsregio's op naar GRIP-4. Hiermee werd de bevoegdheid tot het uitvaardigen van noodverordeningen (ter implementatie van de maatregelen) bij de voorzitters veiligheidsregio gelegd.
- > Per 1 december 2020 trad de Twm in werking, waarmee de structuur van aanwijzingen en noodverordeningen werd verlaten en de bevoegdheden op decentraal niveau bij de burgemeesters kwamen te liggen. Praktisch de helft van de veiligheidsregio's ging daarna over op een projectorganisatie (enkele deden dit al in het najaar), met als doel om de afstemming tussen gemeenten te faciliteren. In de projectteams waren veelal dezelfde kolommen vertegenwoordigd als in de ROT's (Domrose et al., 2021b).
- > De vergadercyclus binnen de crisisorganisaties en projectteams werd gedurende 2020 en 2021 aangepast aan de actuele ontwikkelingen: waar er rond de 'besmettings-pieken' behoefte was aan minimaal wekelijkse afstemming (in de eerste weken van de coronacrisis vergaderden ROT's en RBT's zelfs gemiddeld twee tot vijf keer per week), nam de overlegfrequentie in de zomerperiodes veelal af.

4.2 Observaties

- > Voor vrijwel alle veiligheidsregio's was het vinden van de juiste organisatievorm in de coronacrisis een uitdaging. De lange duur van de crisis en de aanhoudende dynamiek speelden hier evident een rol. Over de gehele linie kozen veiligheidsregio's voor een flexibele organisatiestructuur met uiteenlopende samenstellingen van crisisteams en met diverse aanvullende teams en werkgroepen, die de crisisorganisatie dienden te ondersteunen. Enkele nieuwe organisatievormen in deze crisis zijn:
 - > **Diverse bestuurlijke gremia:** In meerdere veiligheidsregio's is onderscheid gemaakt tussen een volledig RBT met alle burgemeesters (en veelal aangevuld met de DPG, officier van justitie en de korpschef van de politie) en een kern-RBT, bestaand uit de voorzitter veiligheidsregio en zijn of haar staf (plus eventueel enkele burgemeesters). In de drie Brabantse regio's is er in deze crisis voor het eerst voor gekozen om een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) op te richten, waarin de drie voorzitters veiligheidsregio aansloten. Daarnaast leverde iedere regio enkele sleutelfunctionarissen (bijvoorbeeld de directeur, interregionaal operationeel leider, informatiemanager, strategisch adviseur en/of communicatieadviseur; zie ook Van Duin et al., 2020). Bij de overgang naar projectorganisaties werden RBT-overleggen veelal 'vervangen' door bestuurlijk afstemmingsoverleggen.
 - > **Dedicated teams:** In veel veiligheidsregio's is na de eerste weken of maanden gekozen om in plaats van steeds wisselende, gepiketteerde ROT's vaste 'dedicated' teams samen te stellen met één dedicated OL. In de meeste veiligheidsregio's was men positief te spreken over deze dedicated teams, die zich enkel met de coronacrisis bezighielden: doordat steeds dezelfde mensen met dezelfde deskundigheid en toenemende ervaring aan tafel zaten, ontstonden voorspelbaarheid en rust. Aan de andere kant is in enkele regio's gedurende de crisis juist besloten om de rol van de OL weer afwisselend door meerdere personen te laten vervullen, omdat de belasting voor één persoon

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

te groot werd. Ook wilde men in deze regio's de kans op tunnelvisie beperken (Domrose et al., 2021b).

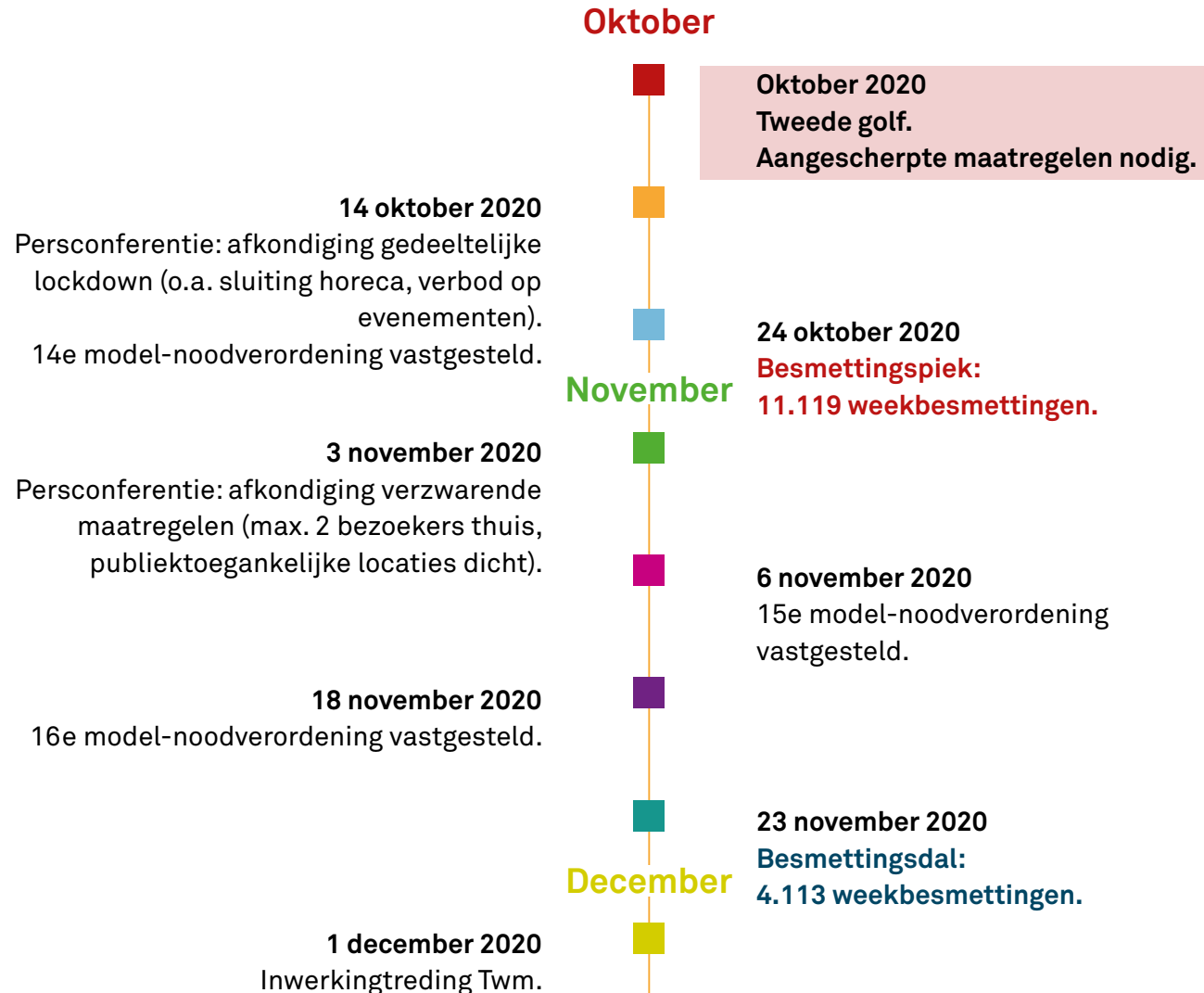
- > **Aanvullende teams:** In alle regio's zijn, naast de reguliere crisisstructuur, tijdelijke ondersteunende teams opgericht. Voorbeelden zijn: scenarioteams, ondersteuningsteams voor de operationeel leider, duidingstafels, juridisch loketten en regionale themawerkgroepen, denktanks en taskforces.
- > Opvallend in deze crisis was de lijn tussen het ROT en RBT. Door de doorlooptijd naar het RBT en de continue verandering van de wereld als gevolg van aanwijzingen vanuit Den Haag, bleek het haast onmogelijk om als ROT in een adviseringspositie te komen. In plaats daarvan nam het ROT een uitvoerende rol in, waarbij het in de praktijk her en der in het vaarwater terecht kwam van de GGD en/of de politie.
- > Door de centrale positie van het RBT was er tevens sprake van verschillende informatieposities bij sleutelfunctionarissen en waren besluitvormingsprocessen niet voor iedereen altijd even goed te volgen (zie ook Domrose et al., 2021a). Aan de andere kant zagen wij dat de samenwerking tussen OL en informatiemanager in deze crisis intensiverde; in veel regio's werden vaste duo's gevormd. In het begin was deze samenwerking (mede door het gebrek aan een duidelijke operatie) zoeken, maar "toen de structuur eenmaal stond, werd het een geoliede machine," aldus een gesproken informatiemanager".
- > De nieuwe invulling en rol van het ROT in de coronacrisis vroegen om andere competenties bij de OL's dan de klassieke flitsrampen (zie Domrose et al., 2021a; Domrose et al., 2021b). Waar bij kortdurende rampen en crisis behoefte is aan besluitvaardige leiders, werden in deze langdurige crisis juist leiders naar voren geschoven die verschillende partijen wisten te verbinden. Ook bestuurlijke sensitiviteit bleek van belang binnen het ROT, waardoor de rol van de (dedicated) OL in sommige regio's voor het eerst door een gemeentesecretaris werd ingevuld. Daarnaast veranderde in deze crisis ook de rol van de directeur veiligheidsregio (zie hoofdstuk 5).

- > Hoewel de rol en positie van de veiligheidsregio na 1 december 2020 (Twm) duidelijk een andere werd, gingen de meeste regio's vrijwel op de oude voet verder. De regio bleef eenzelfde rol spelen, en vaak werd nog gesproken over een RBT, terwijl de formele status was gewijzigd (zie ook Domrose et al., 2021b).
- > Terugblikkend bevestigt deze crisis het principe dat de structuur van de crisisorganisatie afgestemd dient te zijn op de actuele situatie en uitdagingen. Er is simpelweg geen 'one-size-fits-all' voor verschillende crises en ook niet voor verschillende veiligheidsregio's met uiteenlopende kenmerken en uitdagingen (denk aan grensproblematieken, rellen en verzet in de Randstadregio's, het grote aantal ouderen in landelijke regio's). Met het oog op toekomstige crises, die qua duur en complexiteit naar verwachting steeds meer zullen afwijken van de klassieke flitsrampen, zijn flexibiliteit en improvisatievermogen cruciaal voor een veerkrachtige crisisorganisatie.



Tijdslijn COVID-19 – deel 2

Oktober 2020 t/m 1 juli 2021



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



8 februari 2021
Basisscholen en KDV mogen weer open.
Click en collect voor niet essentiële winkels.

Maart

Maart 2021
Derde golf. Opnieuw oplopende besmettingen.

3 maart 2021
Contactberoepen mogen weer starten.
Winkels mogen op afspraak open.

20 april 2021
Besmettingspiek:
9.274 weekbesmettingen

April

19 mei 2021
Inwerkingtreding 2e stap openingsplan:
o.a. sportscholen en bibliotheken mogen
weer open.

Mei

8 februari 2021
Besmettingsdal:
1.491 weekbesmettingen.

1 maart 2021
Middelbare scholen en het MBO gaan
weer gedeeltelijk open.

16 maart 2021
Buitensporten mag met max. 4 personen
bij sportverenigingen en op aangewezen
plekken.

28 april 2021
Persconferentie: avondklok komt ter
vervallen. Terrassen en niet-essentiële
winkels mogen (beperkt) open.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Juni



1 juni 2021

Inwerkingtreding Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.



5 juni 2021

Einde van de lockdown: horeca mag open van 6:00 tot 22:00 uur. Culturele sector gaat weer open.



26 juni 2021

De meeste regels komen te vervallen, 1,5 meter afstand-houden blijft gelden. Discotheken en clubs mogen weer open, met coronatoegangsbewijs.



27 juni 2021

Besmettingsdal:
483 weekbesmettingen

Juli



1 juli 2021

Er zijn internationale coronapaspoorten beschikbaar voor gevaccineerde Nederlanders.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

alleen samen
krijgen we
corona onder
controle

5. De spin in het web



5.1 Ontwikkelingen

- > De alomvattendheid van de coronacrisis vergde al in een vroeg stadium afstemming met de functionele keten. Met name in het begin van de crisis zochten veiligheidsregio's de samenwerking op met de zorg-sector, onder andere via de DPG in het RBT. Om de verbinding ook op operationeel-tactisch niveau te borgen (of waar nodig te versterken), sloten in meerdere regio's GGD'en aan bij het ROT, werden vaste aanspreekpunten aangewezen bij beide partijen en/of onderling professionals uitgewisseld (zo sloten informatiemanagers van veiligheidsregio's aan bij het Landelijk Netwerk Acute Zorg). Ook andere partners uit de functionele kolom, zoals private zorginstellingen, Defensie, waterschappen en het Rode Kruis, waren in meerdere veiligheidsregio's aangehaakt bij operationele overleggen.
- > Veel thema's en maatregelen in deze crisis raakten het gemeentelijke beleid, zoals onderwijs, welzijn, zorg en sport, maar tevens ook bijstand, de uitvoering van verschillende financiële regelingen en openbare orde en veiligheid (Van Duin & Wijkhuis, 2020a). Met name in de eerste maanden speelden veiligheidsregio's een belangrijke rol in de informatievoorziening richting de gemeenteraden. Zo maakten veiligheidsregio's gebruik van periodieke nieuwsbrieven, memo's, vragenlijsten, email- en Whatsappgroepen om burgemeesters en raadsleden te informeren over de landelijke besluitvorming. Tevens waren burgemeesters (of een regionale afvaardiging) sinds de opschaling na GRIP-4 in maart 2020 vertegenwoordigd in de RBT's. Daarnaast informeerden voorzitters veiligheidsregio ministers in het Veiligheidsberaad over regionale sentimenten en vond er hier afstemming plaats over bovenregionale maatregelen.
- > Met de toename van de landelijke coronamaatregelen nam tevens de noodzaak toe tot afstemming met het Rijk over dilemma's en vraagstukken op regionaal niveau. Zo adviseerden vertegenwoordigers van de RCDV de MCCb (Ministeriële Commissie Crisisbeheersing), ICCb (Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing) en het IAO (Interdepartementaal Afstemmingsoverleg) – en vanaf de zomer van 2020 de Ambtelijke Commissie COVID-19 (ACC-19) en het Directeuren Overleg COVID-19 (DOC-19) – over onder andere de uitvoerbaarheid van maatregelen. En in Whatsappgroepen met vertegenwoordigers van veiligheidsregio's en het NKC werden naast communicatiemateriaal ook lokale en regionale beelden van sentimenten binnen de bevolking en de naleving van maatregelen gedeeld.
- > In de eerste maanden van de coronacrisis was door vrijwel alle veiligheidsregio's een speciale corona-informatiewebsite ingericht voor de bevolking en verspreiden regio's (op regionale behoeften afgestemd) communicatiemateriaal via hun sociale mediakanalen. Ook is door enkele regio's een COVID-19 monitor opgezet om de ontwikkeling van sentimenten in de samenleving en de naleving van maatregelen te kunnen volgen (zie ook hoofdstuk 2 'Communicatie, naleving en handhaving').

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

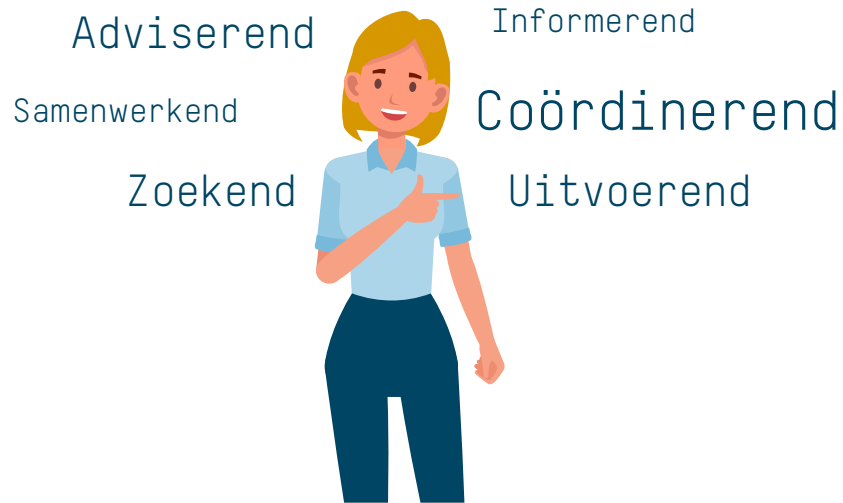
Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Verbindend



Figuur 1 Met welk woord zou je de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis typeren?

Toelichting op de figuren

Tijdens zeven van de acht leertafels die in het kader van het huidige onderzoek plaatsvonden (zie ook de inleiding), zijn deelnemers gevraagd om via Mentimeter anoniem een aantal vragen te beantwoorden over hun beleving van de rol van de veiligheidsregio's in de coronacrisis. Zo is deelnemers gevraagd met welk woord zij de rol van de veiligheidsregio's in deze crisis zouden typeren (zie figuur 1). Ook konden zij op een schaal van 1 t/m 5 aangeven in hoeverre zij vonden dat veiligheidsregio's een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan onder andere de verbinding van meerdere samenwerkingspartners (zie figuur 2).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



5.2 Observaties

- › Waar in kortstondige crises doorpakken en besluitvaardigheid van belang zijn, was in de coronacrisis het leggen en onderhouden van de verbinding tussen verschillende partijen de belangrijkste kernwaarde. Figuur 1 laat zien dat de veiligheidsregio's zich in de coronacrisis als spin in het web profileerden en als schakel fungeerden tussen landelijke, regionale en lokale samenwerkingspartners (inclusief burgers). Het was dan ook om die reden dat aan verbindende leidinggevenden de rol van operationeel leider werd toebedeeld.
- › Tijdens de leertafels gaf meer dan driekwart (77%) van alle deelnemers aan dat de veiligheidsregio's een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de verbinding tussen gemeenten en het Rijk: veiligheidsregio's informeerden het Rijk over regionale en lokale uitdagingen en koppelden landelijke besluiten en communicatiestrategieën terug naar het regionale en lokale niveau.
- › Ook op de verbinding tussen gemeenten onderling oefenden veiligheidsregio's een positieve invloed uit: het RBT vormde een platform voor burgemeesters om lokale maatregelen op elkaar af te stemmen en zorgde voor meer inzicht in de specifieke problemen en zorgen binnen de buurgemeenten. "Gemeenten (en hun bestuurders) zijn in deze crisis naar elkaar toegroeid," aldus burgemeesters die deelnamen aan de bestuurlijke leertafel die in het kader van dit onderzoek plaatsvond.
- › Door de grote hoeveelheid informatie en nieuwe informatiestromen in deze crisis (denk aan het Veiligheidsberaad en (landelijke) bestuurlijke informatiedeling) moest de veiligheidsregio haar informatiepositie deels opnieuw uitvinden. De infrastructuur die nodig was om de informatie te managen, werd gaandeweg aangepast aan de nieuwe situatie. Dit resulteerde onder andere in de oprichting van informatieknooppunten en verschillende landelijke Whatsappgroepen. Men slaagde er naarmate de crisis vorderde steeds beter in om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten.
- › Toch was er niet op alle momenten in deze crisis sprake van een vlekkeloze verbinding tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en gemeenten. Zo bleek men in Den Haag slechts in beperkte mate zicht te hebben op de problematiek in de grensgebieden en moesten grensregio's met name in de eerste maanden van de crisis spontaan inspelen op de implicaties van nieuwe maatregelen voor het grensverkeer. Feitelijk gaf zelfs de laatste lockdown (december 2021) nog allerlei problemen: Duitsland en België werden verrast door de strenge maatregelen in Nederland en de grote hoeveelheid Nederlandse toeristen in onder andere de horeca en winkelcentra vlakbij de grens.
- › Daarnaast bleef de informatiepositie van veiligheidsregio's na de afschaling van de nationale crisisstructuur in de zomer van 2020 achter en werden ze niet meer geconsulteerd over de uitvoerbaarheid van de noodverordeningen. Besluitvorming over maatregelen vond in toenemende mate (en in het bijzonder na de invoering van de Twm) via politieke lijnen plaats (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).
- › Ook waren veiligheidsregio's in deze crisis zoekend naar de koppelingen met de diverse spelers binnen de witte kolom, die voornamelijk direct door VWS werden aangestuurd. Zo probeerden veiligheidsregio's via de DPG's aangehaakt te blijven bij landelijke besluitvorming van VWS en op regionaal niveau ondersteuning te bieden aan de GGD'en, maar initiatieven werden niet altijd positief ontvangen. Dat de veiligheidsregio's niet direct een schakelfunctie vervulden tussen witte kolom en Rijk blijkt ook uit de uitvraag tijdens de leertafels (zie figuur 2). Desondanks werd binnen veiligheidsregio's ook nog tijdens de vijfde golf nagedacht over mogelijkheden om de witte kolom te ondersteunen, met name in de overgang van de coronacrisis naar een endemische infectieziekte.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

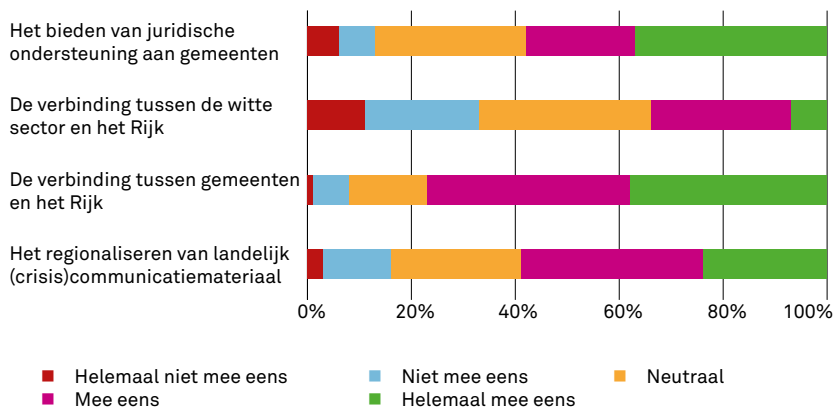
Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



› Tot slot zien wij in deze crisis een geëvolueerde rol van de veiligheidsregio's op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Door enerzijds de doorvertaling van landelijke maatregelen naar regionaal communicatie- en campagnemateriaal en anderzijds de terugkoppeling van regionale sentimenten aan samenwerkingspartners, versterkten de veiligheidsregio's (in ieder geval in het begin van de crisis) de verbinding tussen diverse overheidspartijen (denk aan het Rijk, GGD'en, politie en gemeenten) en de burger.



Figuur 2 Mate waarin deelnemers het eens zijn met de bijdrage van veiligheidsregio's aan ontwikkelingen en gebeurtenissen tijdens de coronacrisis, gemeten aan de hand van een 5-puntsschaal (helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens)

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

6. De nieuwe rol van de directeur veiligheidsregio



6.1 Ontwikkelingen

- › Na de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's en de vorming van veiligheidsregio's is de functie directeur veiligheidsregio (verder te noemen directeur) ontstaan. Voorheen was – bij de brandweerkorpsen en ook bij de hulpverleningsorganisatie – de brandweercommandant de hoogste functionaris. Aanvankelijk waren er maar enkele regio's met een directeur (Don Berghuijs (Rotterdam-Rijnmond) was de eerste directeur die zich als zodanig afficheerde in Nederland). In de afgelopen jaren stelden enkele veiligheidsregio's een aparte directeur aan, naast de brandweercommandant. Gaandeweg kwamen er steeds meer aparte directeuren.
- › De functie van directeur was vanaf het begin geen operationele functie. Wel kon de directeur in de functie van strategisch adviseur Brandweer zitting nemen in een gemeentelijk of regionaal beleidsteam (bij GRIP-3 of 4). Dat was dan in de piketrol die de directeur in veel gevallen ook vervulde.
- › Bij verschillende (mini)crises van de laatste jaren (bijvoorbeeld Fort Oranje, de containercalamiteit in het Noorden) zagen wij al dat de directeur gedurende de gehele crisis een rol – maar dan los van een piketfunctie – ging vervullen. Deze beide GRIP-4-situaties hebben bijgedragen aan een veranderende opvatting over de rol van de directeur (Van Duin et al., 2019a; Van Duin et al., 2019b).
- › Ten tijde van de coronacrisis speelden vrijwel alle directeuren een grote rol en waren bijna in alle gevallen het eerste operationele aanspreekpunt van de voorzitter veiligheidsregio (soms samen met de operationeel leider).

6.2 Observaties

- › Wij constateren dat de directeuren veiligheidsregio in deze coronacrisis een grote rol hebben gespeeld. In deze crisis zetten de directeuren afzonderlijk en gezamenlijk een stap naar voren: we kunnen wel spreken van de 'emancipatie' van de directeur.
- › Er zijn verschillende redenen waarom in deze crisis de rol van de directeur zo geprononceerd kon worden. Het heeft met de aard van de crisis te maken, met de relatief grote rol die veiligheidsregio's zouden spelen en ten slotte met de strategische posities die door directeuren werden ingenomen.
 - › **Aard van de crisis:** Deze crisis duurde lang (er was sprake van een slepende en chronische crisis), waardoor beroep werd gedaan op veel leidinggevende capaciteit; de crisis raakte het hele land (hetgeen overal leidde tot parallele structuren) en kende grote bestuurlijke betrokkenheid. Geen functionaris binnen een veiligheidsregio heeft meer contact met burgemeesters en zeker ook met de voorzitter van de veiligheidsregio dan de directeur; met een grote rol van de voorzitter was er bijna vanzelfsprekend ook een belangrijke rol voor de directeur weggelegd. Daarnaast kende deze crisis veel topdownsturing. Niet het CoPI (bottom up), maar de voorzitter kwam met de laatste informatie (uit bijvoorbeeld het Veiligheidsberaad). Al deze aspecten maakten betrokkenheid van de directeur onvermijdelijk.
 - › **Rol van de veiligheidsregio's:** De rol van de directeuren werd natuurlijk mede zo groot, omdat de eerste acht, negen maanden met (25 regionale) noodverordeningen werd gewerkt, die iedere keer door de veiligheidsregio's moesten worden opgesteld. Dat betekende zo'n 20-24 noodverordeningen per regio. Regio's werden daarmee sowieso een relevante actor (en daarmee dus ook weer de hoogste leidinggevende ervan).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › **Strategische posities:** In de meeste gevallen was (en is nog steeds) de directeur het eerste operationele aanspreekpunt voor de voorzitters veiligheidsregio. Voorzitters kwamen en komen wekelijks met informatie uit het Veiligheidsberaad. Ook bij de voorbereiding op deze bijeenkomsten spelen regio's een rol. Vanaf het begin van de crisis sloten één of twee directeuren standaard aan bij overleggen van de ICCb. Ook bij andere gremia (MCCb, IAO, Veiligheidsberaad) sloten directeuren aan; daarnaast werden gedurende de crisis ad hoc nieuwe netwerken en gremia gevormd (ACC-19, DOC-19). Als gevolg van de participatie van directeuren in diverse gremia hadden de directeuren die ook iedere vrijdag met elkaar overlegden in de RCDV een sterke informatiepositie. Feitelijk was er operationeel niemand binnen de 25 regio's die over zo'n sterke informatiepositie beschikte.
- › Het is niet verwonderlijk dat sommige andere leidinggevenden – vaak met een lange operationele staat van dienst – die bijvoorbeeld zo nu en dan functioneerden als operationeel leider, aanvankelijk wel enige moeite hadden met deze zo vooruitgeschoven rol van hun directeur. Dit is niet onbegrijpelijk, aangezien de oude opschalingsmodellen (ingevuld door personen met een piketfunctie) ondergraven werden.
- › Al met al constateren wij dat niet alleen de voorzitter veiligheidsregio een breed gewaardeerd en geaccepteerd relatief nieuw 'fenomeen' is, maar dat dat ook geldt voor de directeur.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

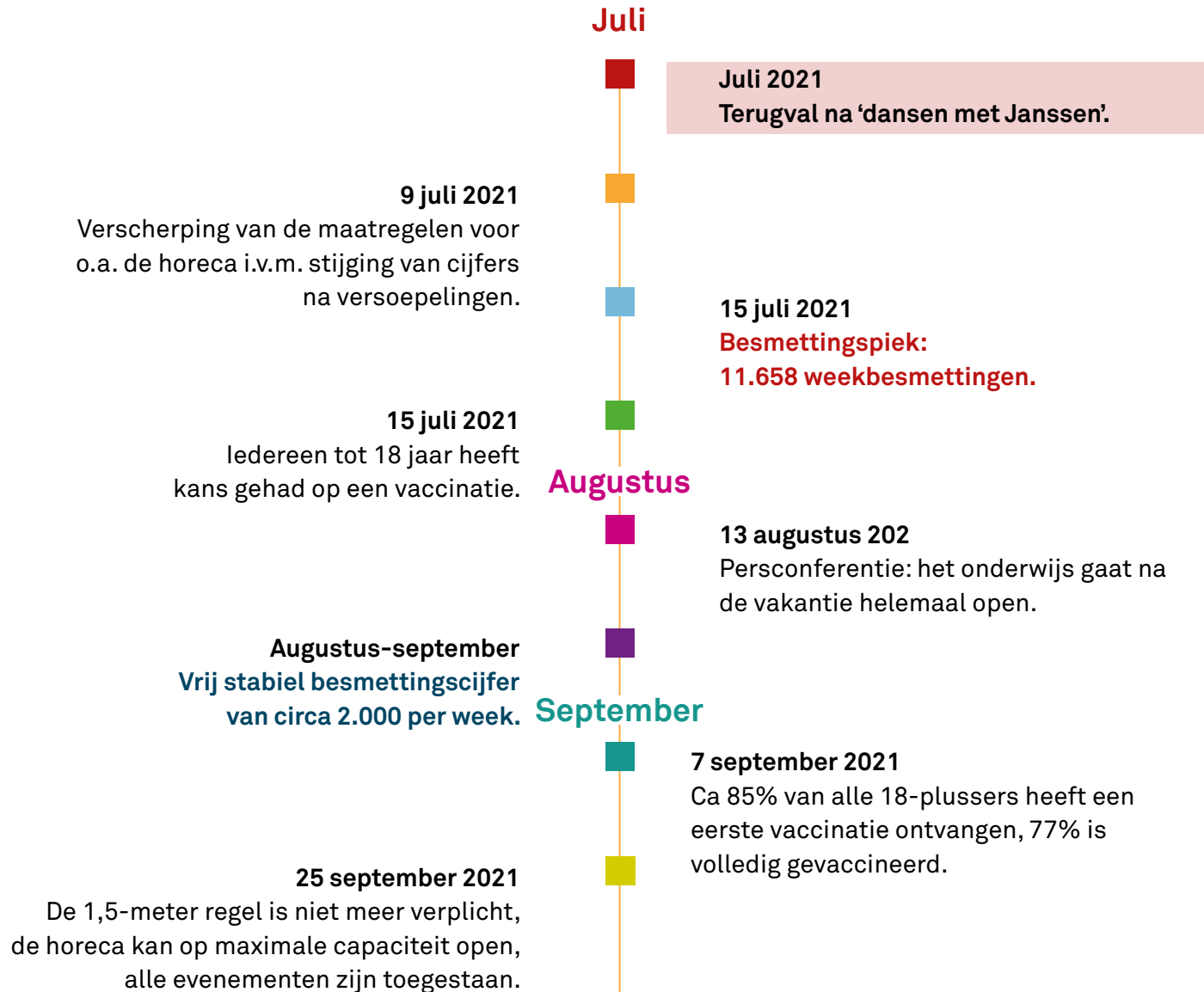
Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Tijdslijn COVID-19 – deel 3

Juli 2021 t/m 10 januari 2022



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



November

- 3 november 2021**
De besmettingen lopen op. Het kabinet adviseert om de helft van de werktijd thuis te werken.
- 12 november 2021**
De 1,5 meter-regel wordt verplicht in gebouwen zonder toegangsbewijs. O.a. winkels en horeca moeten eerder sluiten. Het thuiswerkadvies geldt weer.
- Medio november 2021**
Start van de boostercampagne voor 60+ers en andere risicogroepen.
- 28 november 2021**
Verscherping van de maatregelen: alles gaat dicht van 17:00 tot 05:00 uur, behalve essentiële winkels, dienstverlening en de topsport.

November 2021

Vierde golf. Opmars van de omikron-variant.

6 november 2021

Het coronatoegangsbewijs wordt op veel plekken verplicht. Voor andere binnenlocaties geldt een mondkapjesplicht.

16 november 2021

Debat in de Tweede Kamer over het invoeren van de 2G-maatregel.

24 november 2021

**Besmettingspiek:
24.639 weekbesmettingen.**

December

December 2021

Vijfde golf: hoge besmettingscijfers, matige bezettingsgraad IC's.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



18 december 2021
Persconferentie: afkondiging lockdown vanaf 19 december. Het onderwijs, niet-essentiële winkels, niet-medische contactberoepen, doorstroom- en binnensportlocaties gaan dicht.

31 december 2021
Jaarwisseling:
verbod op vuurwerk.

10 januari 2022
Beëdiging kabinet-Rutte IV met Ernst Kuipers als nieuwe minister van VWS.

Januari

26 december 2021
Besmettingsdal:
10.603 weekbesmettingen.

Begin januari
Verschillende coronaprotesten in het land.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

7. Evalueren tijdens een langdurige crisis



7.1 Ontwikkelingen

- › Veiligheidsregio's hebben sinds begin van de crisis verschillende keren gereflecteerd op het optreden en functioneren van het ROT en RBT, evenals op de samenwerking met diverse partners. In verband met het verzoek van de Inspectie Justitie & Veiligheid aan alle veiligheidsregio's om in plaats van de jaarlijkse systeemtest een zelfevaluatie van de aanpak COVID-19 uit te voeren, heeft iedere veiligheidsregio minimaal één evaluatierapport opgesteld over haar optreden tijdens de coronacrisis.
- › Tevens is in de Twm vastgelegd dat de voorzitter veiligheidsregio binnen één maand naar inwerkingtreding van deze wet verslag dient uit te brengen over de regionale gevolgbestrijding van de coronacrisis tot 1 december 2020. Voorzitters hebben hier invulling aan gegeven door het opstellen van één of meerdere verantwoordingsdocumenten richting de raden van de inliggende gemeenten.⁵
- › Het merendeel van de regio's heeft in de periode februari 2020 t/m september 2021 tussen de twee en vijf evaluaties gehouden (zie ook bijlage 1). Enkele regio's hebben meer dan tien evaluatierapporten opgesteld. Van meerdere regio's is bekend dat ze niet al hun interne evaluaties hebben vastgelegd in formele rapporten. Het totaal aantal door veiligheidsregio's uitgevoerde evaluaties is daarmee onbekend; in het kader van het voorliggende onderzoek zijn 94 rapporten ingezien.
- › Zeventien (zo'n twee derde van alle) veiligheidsregio's hebben minimaal één evaluatie door een externe partij laten opstellen.
- › Negen veiligheidsregio's hebben één of meerdere van hun evaluaties gepubliceerd op hun website en daarmee openbaar gemaakt voor het publiek. Van vier veiligheidsregio's is bekend dat zij de bevolking (bijvoorbeeld doormiddel van enquêtes of impactmonitors) hebben betrokken bij hun evaluatie.
- › In dertien veiligheidsregio's liep eind 2021 nog een evaluatie, of was een (afsluitende) evaluatie gepland.

⁵ De verantwoordingsdocumenten zijn niet meegeteld in de hier genoemde cijfers.

7.2 Observaties

- › De coronacrisis vroeg op het gebied van evalueren om een nieuwe werkwijze: waar veiligheidsregio's gewend waren om hun optreden na afloop van een (flits)incident of kortdurende crisis retrospectief te beschouwen, vergde deze slepende en chronische crisis een integratie van tussentijdse evaluaties in de crisisaanpak. Uit diverse snelle kennismobilisaties blijkt dat regio's er – mede door tussentijdse evaluaties – in slaagden om hun aanpak aan te passen aan de ontwikkelingen van de crisis. Zo heeft een aantal regio's hun crisisorganisatie vanaf het najaar van 2020 ondergebracht in een projectstructuur. Ook zijn ze overgegaan van een piket-ROT naar een vast Corona-ROT met een 'dedicated OL': een OL die geheel werd vrijgemaakt gedurende maanden om het Corona-ROT aan te sturen (zie ook hoofdstuk 3). In enkele regio's werden dergelijke besluiten naar aanleiding van volgende evaluatiemomenten weer teruggedraaid.
- › Veiligheidsregio's gaven gedurende de coronacrisis op uiteenlopende manieren invulling aan het evalueren van hun crisisaanpak. De verschillen liggen hierbij niet in de inhoudelijke thema's. In nagenoeg alle evaluaties komen namelijk de onderwerpen leiding en coördinatie, informatiemanagement, crisiscommunicatie en samenwerking met gemeenten, de GGD en het Rijk aan bod. Wel zijn er duidelijke verschillen in de frequentie van evalueren en de lengte van de geëvalueerde periode(s). Waar enkele regio's voor het hele jaar 2020 één evaluatierapport opstelden (namelijk ter verantwoording tegenover de Inspectie), is in andere regio's in bepaalde periodes wekelijks schriftelijk geëvalueerd. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat het leren en reflecteren in regio's waarin gedurende 2020 en de eerste helft van 2021 slechts één evaluatiedocument is opgesteld, op andere manieren vorm heeft gekregen.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Naast concrete actiepunten voor de korte termijn zijn er in de evaluaties veelal ook lessen voor toekomstige crises aangegeven. In totaal hebben veiligheidsregio's (of hun externe opdrachtnemers) in de 94 rapporten die we mochten inzien, 932(!) lessen en adviezen (met deels inhoudelijke overlap) geformuleerd. Aangezien de duidelijkheid en (overzichtelijke) weergave van lessen van belang zijn voor een daadwerkelijk leereffect (Beerens, 2021), is het essentieel om de gedurende de coronacrisis opgedane lessen te bundelen en waar nodig te concretiseren en te vertalen naar toekomstige crises. In hoofdstuk 8 hebben wij daarvoor een eerste voorzet gedaan.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

8. De afschaling



8.1 Ontwikkelingen

- › Op 12 maart 2020 schaalden de laatste veiligheidsregio's op naar GRIP-4 en werden ROT's en RBT's in stelling gebracht (zie ook hoofdstuk 3).
- › In verband met de dalende besmettingscijfers werd begin juli 2020 de nationale crisisorganisatie afgeschaald. Ter vervanging van de MCCb, ICCb en het IAO werden de MCC-19, ACC-19 en het DOC-19 ingericht. Het kabinet ging op zomerreces. Ook binnen de veiligheidsregio's nam de (bestuurlijke) overlegfrequentie veelal af (Van Duin & Wijkhuis, 2020).
- › Vanaf het najaar van 2020 brachten enkele veiligheidsregio's de werkzaamheden rondom corona onder in een projectstructuur (Domrose et al., 2021a).
- › Na de inwerkingtreding van de Twm per 1 december 2020 verminderde de formele rol van de voorzitters veiligheidsregio. Toch bleven in verband met de hoge besmettingsgraad in december 2020 de RBT's (of vergelijkbare bestuurlijke gremia) actief in de veiligheidsregio's.
- › Vanaf het voorjaar van 2021 werd in enkele veiligheidsregio's afgeschaald naar GRIP-2.⁶ Parallel aan de implementatie van het openingsplan voor de samenleving vonden er gesprekken plaats over en gezamenlijke afschaling van alle 25 veiligheidsregio's (Domrose et al., 2021b); de RCDV stelde een afschalingsnotitie op voor het Veiligheidsberaad.
- › In juni 2021 besloot het Veiligheidsberaad dat alle veiligheidsregio's gezamenlijk per 1 juli 2021 zouden afschalen, waarbij de overlegstructuur tot 1 september in stand zou worden gehouden.⁷
- › In verband met de komst van de vijfde golf en de opmars van de omikronvariant in het najaar van 2021 zijn er tot op heden (februari 2022) RBT's actief binnen de veiligheidsregio's (al dan niet onder een andere naam).

8.2 Observaties

- › In zekere zin past afschaling (misschien het best te definiëren als het tegenovergestelde van opschaling) niet als een bijzonder thema in dit rapport. Zoveel is er immers niet daadwerkelijk afgeschaald. Toch valt op dat er in de afgelopen twee jaar op allerlei niveaus en in allerlei gremia veelvuldig gesproken is over het afschalen van de op dat moment werkende / vigerende structuur.
 - › De eerste keer dat het thema afschaling duidelijk speelde was zomer 2020. Velen – en het kabinet zeker – gingen op vakantie. Op regionaal niveau was afschaling toen nog niet zo'n thema. Overigens bleek de 'Rijksafschaling' ook van relatief korte duur.
 - › Een tweede keer dat afschaling speelde, was met het inwerking treden van de Twm. Formeel veranderde er wel degelijk wat, maar feitelijk bleef de rol van de veiligheidsregio's, hun voorzitters en het Veiligheidsberaad bijna hetzelfde. Het RBT veranderde in sommige regio's van naam; andere bleven het (zelfs) RBT noemen.
- › Na verschillende virusgolven kwam afschaling steeds weer in beeld, maar telkens waren er verschillende factoren die ertoe bijdroegen dat deze afschaling uiteindelijk niet werd gerealiseerd:
 - › Er kwam een nieuwe variant van het virus waardoor het aantal besmettingen weer oplaaide.
 - › De opgeschaalde vorm was zo vertrouwd dat met name burgemeesters er vaak geen afstand van wilden doen.
 - › De maatschappelijke effecten van het virus en de pandemie namen toe, hetgeen onder andere bleek uit de toename van protesten en polarisatie.
 - › Afstemming tussen burgemeesters onderling en met anderen bleef waardevol.
 - › Soms los van de virusontwikkeling bleef er het nodige te doen voor de veiligheidsregio (vaak ook op bestuurlijk en juridisch gebied).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

⁶ Bron: Agenda Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Hollands Midden d.d. 22 april 2021.

⁷ Bron: VNG (2021). Nieuwstedenbrief coronacrisis nr. 33.



- › Omdat andere gremia in de lucht bleven (bijvoorbeeld het VB), was er sowieso wekelijks ‘wat te doen’ (voorbereiden; de voorzitter iets meegeven; terugkoppeling na afloop, enzovoort).
- › Terwijl veel gesproken werd over afschaling, is bij verschillende gremia feitelijk vaak lang doorgegaan in een eenmaal vastgestelde en kennelijk goed werkende opgeschaalde vorm.
- › Feitelijk was tegelijkertijd sprake van coronamoeheid en coronaverslaving. We kregen er – ook kijkend naar de permanente aandacht in de media – geen genoeg van en dagelijks was er wel iets te bespreken.
- › Het spreken over afschaling, het voorbereiden erop en het dan uiteindelijk (steeds) niet of nauwelijks doen moet voor diverse betrokkenen die daar een rol in speelden zonder meer de nodige energie hebben gekost. Aan wel of niet en dan toch maar niet afschalen zit ook een mentaal aspect.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises

9. Lessen voor toekomstige crises



In dit hoofdstuk hebben wij lessen verzameld die voortkomen uit de interne evaluatierapporten van de veiligheidsregio's die tussen maart 2020 en september 2021 zijn opgesteld. Met het oog op de leesbaarheid zijn enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd; de inhoud van de lessen is echter gelijk gebleven. Daarnaast zijn in onderstaand overzicht geen regio-specifieke lessen opgenomen, maar alleen leerpunten die toepasbaar zijn voor alle 25 veiligheidsregio's. Het onderstaande overzicht dient daarom geenszins beschouwd te worden als een volledige lijst van lessen die gedurende deze crisis werden verzameld.

Uit het overzicht van alle evaluaties (zie bijlage 1) blijkt, dat 37 evaluatierapporten en de daarin vastgehouden lessen door externe partijen zijn opgesteld. Het voordeel van deze extern opgestelde evaluaties is, dat er met een ander perspectief (namelijk van buitenaf) gekeken is naar ontwikkelingen en leerpunten tijdens deze crisis. Omdat de evaluaties veelal door dezelfde externe partijen zijn verricht, zien wij dat er nogal veel sprake is van overlap tussen de vastgehouden lessen (dit maakte het voor ons wederom mogelijk om tot een enigszins beknopt overzicht te komen).

De verzamelde lessen zijn hieronder per thema weergegeven: leiding en coördinatie, informatiemanagement, crisiscommunicatie en samenwerking met partners. De onderzoekers hebben hier verder geen nadere duiding aan gegeven.

9.1 Leiding en coördinatie

Inrichting van de crisisorganisatie

- > Maak in de planvorming een onderscheid in de crisisstructuur voor (kortdurende) flitscrises en langdurige crises waarbij de crisisorganisatie zelf ook wordt getroffen.
- > Durf bij langdurige crises creatief om te gaan met bestaande structuren en beweeg waar mogelijk mee met de opgave. Blijf in het kader van een

flexibele crisisorganisatie alert op de vraag: zitten we met de juiste expertise / partners om tafel?

- > Versterk de ondersteuning voor de operationeel leider, bijvoorbeeld door de aanwijzing van een 'ondersteunende operationeel leider' en/of een specifieke staf voor de OL.
- > Bestendig het werken met *pré-ROT's* bij een dreigende crisis.
- > Neem bij toekomstige rampen en/of crises in overweging om een aparte werkgroep scenario's in te richten. De samenstelling kan deels hetzelfde zijn als tijdens de coronacrisis, maar moet altijd ingevuld worden met deskundigen die expertise hebben van de zaken die spelen tijdens de specifieke situatie op dat moment.

Vorbereiden en oefenen

- > Bespreek in welke mate de crisisorganisatie voorbereid moet zijn op een langdurige crisis. De coronacrisis is exceptioneel. Op welke elementen wil de crisisorganisatie zich voorbereiden en welke punten zijn ter improvisatie op het moment dat iets zich voordoet?
- > Oefen periodiek in een GRIP-4 situatie, zowel in bestuurlijke setting als ambtelijk. Doorleef daarbij de verschillen die er zijn tussen een gemeentelijke crisis en een crisis op regionale of landelijke schaal. Sluit bij GRIP-4 nauw aan op de bedrijfsvoeringsprocessen van de veiligheidsregio.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



- › Onderzoek of er handvatten zijn om diverse teams voor te breiden op langdurige onzekerheid in een crisis en train deze.

Besluitvorming

- › Zorg voor expliciete besluitvorming in het RBT en houd deze na de vergadering samen met de bijhorende acties vast in LCMS.
- › Zorg bij (boven)regionale crises voor een structuur waarin alle burgemeesters voldoende gehoord kunnen worden en op gelijke wijze geïnformeerd (en bevestigd) worden.

Scenarioplanning

- › Bestendig het belang van scenariodenken. Ontwikkel bij volgende crises tijdig eigen scenario's binnen de regio of op gemeentelijk niveau om proactief voor de crisis uit te blijven lopen.
- › Neem ook de tijd om opgestelde scenario's te doorleven.

Werkdruk

- › Wees alert op de grote belasting van (crisis)medewerkers bij langdurige crises. Dit kan bijvoorbeeld door extra afwisseling, vrijstelling van regulier werk en een kritische blik op welke voorbereiding het ROT / RBT vraagt.
- › Ga vanuit het management zowel in teamverband als individueel het gesprek aan over de ervaren werkdruk, wat er vanuit het management wel of niet wordt verwacht van een functionaris en wat een functionaris nodig heeft om prioriteiten te stellen en (tijdig) aan de bel te trekken bij een hoge werkdruk.

Reflectie

- › Plan momenten in voor tussentijdse reflectie: hoe gaat het? Wat staat ons mogelijk te wachten? Wat zijn mogelijke implicaties? Hoe gaat de aansluiting tussen de regio's en partners? Kijk hierbij naar de inhoud, niet naar de posities. Reflecteer op momenten ook interregionaal met andere regio's.

- › Blijf alert op kwetsbaarheid wat betreft continuïteit en kwaliteit, die in zekere mate inherent is aan de inrichting van de crisisorganisatie; bekijk met regelmaat of er op dit gebied knelpunten zijn en/of de inrichting aanpassing behoeft.
- › Besteed op gezette tijden aandacht aan verwachte knelpunten en bestuurlijke dilemma's in de toekomst en tijdens de nafase. Geef het doorleven van toekomstscenario's prioriteit, om de gezamenlijke beeldvorming hierover te versterken.

9.2 Informatiemanagement

Informatiebehoefte

- › Kijk naar de concrete informatiebehoeften voor de komende periode en wat hiervoor nodig is. Inventariseer hierbij ook informatiebehoeften van bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken.
- › Prioriteer wat noodzakelijk is voor de uitvoering, wat nodig is voor bestuurlijk informeren en afstemming en wat 'nice to have' is.
- › Sta expliciet stil bij het belang van duiding.
- › Blijf tussentijds reflecteren op informatiemanagement.

Netcentrisch werken

- › Train onder andere de hoofden informatie binnen de monodisciplinaire teams in het gebruik van LCMS en versterk de samenwerking met de informatiemanager van het ROT.
- › Zorg naast een centraal informatiepunt voor beeld- en besluitvorming (LCMS) ook voor een centraal informatiepunt voor informatie-uitwisseling of afstemming (bijvoorbeeld mails van partners).
- › Bestendig in de planvorming het succes van het informatieknooppunt (IKP) en continueer dit platform.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Informatie-uitwisseling met partners

- > Stem vraag en aanbod af tussen partners: welke informatie is belangrijk bij andere crisistypen en hebben veiligheidsregio's daar toegang toe via partners?
- > Het blijkt niet efficiënt om als veiligheidsregio individueel contact te onderhouden met elke crisispartner. Borg en verbeter daarom de samenwerking met landelijke teams zoals het LOT-C en investeer ook tijdens de crisis in de samenwerking.
- > Neem het landelijke informatiemanagement tijdens een interregionale crisis mee in zowel landelijke als regionale vakbekwaamheidsactiviteiten met als doel tijdens een crisis helder te hebben welke verwachtingen er onderling zijn.

9.3 Crisiscommunicatie

Borging van de crisiscommunicatie

- > Zet communicatieprofessionals in op basis van competenties en maak van communicatie een aparte kolom om eigen prioriteiten te kunnen bepalen en effectief te communiceren. De traditionele crisiscommunicatiestructuur zoals die bij flitsrampen ingezet wordt, voldoet niet bij andersoortige crises.
- > Onderzoek de kansen die een frontoffice heeft. Ontwikkel criteria, de opzet en uitvoering van een frontoffice en borg deze in de (crisis)organisatie.
- > Maak communicatie een vast onderdeel van beeld-, oordeel- en besluitvorming. Bespreek daarin de omgevingsanalyses en het effect ervan op de communicatie. Zet in LCMS wat het beleid is rondom communicatie.

Communicatiestrategie en taakverdeling

- > Maak bij een crisis van grote omvang waarbij meerdere partners (algemene en functionele keten) actief en verantwoordelijk zijn, een duidelijk schema met welke doelgroepen er zijn, wie er eigenaar is van welk deel

van de communicatie en wie wat communiceert met welke kernboodschap en via welk kanaal.

- > Trek ook nadrukkelijk regionaal op rond communicatie. Het regionale verhaal staat niet los van de landelijke kaders, maar kan wel richting, consistentie en houvast bieden.
- > Blijf gedurende crises de dialoog voeren *met het publiek* en herijk de communicatiestrategie regelmatig. Wat zijn de actuele zorgen, vragen en verwachtingen? En hoe kan de overheid helpen? Dit vanzelfsprekend zonder dat de verwachting wordt gewekt dat de overheid alles kan oplossen.

Effect van crisiscommunicatie

- > Het is belangrijk om het effect van de eigen communicatie te meten. Zo kan vastgesteld worden of het communicatieadvies en de aanpak aangepast moeten worden. Het effect kan zichtbaar gemaakt worden in de omgevingsanalyses.

9.4 Samenwerking met partners

Algemeen

- > Voor alle samenwerkingsverbanden geldt: bestendig het onderlinge vertrouwen dat is opgedaan tijdens deze crisis.
- > Voorkom op alle niveaus dat betrokken partijen verrast worden tijdens crises. Het is niet altijd te voorspellen op welke manier er uitvoering gegeven wordt aan beleid, maar het is wel mogelijk om elkaar inzicht te geven in behoeftes, dilemma's en mogelijke scenario's.
- > Breng specifieke taken en verantwoordelijkheden van ketenpartners in kaart en beschrijf de uitgangspunten voor het eigen optreden en functioneren. De taken en verantwoordelijkheden dienen periodiek herijkt en toegelicht te worden.
- > Houd aandacht voor de verschillende afstemmingslijnen op lokaal, regionaal en nationaal niveau wanneer de crisisstructuur anders georganiseerd wordt dan bij een klassiek incident.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Gemeenten

- › Maak duidelijke governance-afspraken tussen de gemeenten en de veiligheidsregio over de inzet van gemeentelijk personeel in de regionale crisisorganisatie bij een langdurige crisis.
- › Zorg voor een structuur waarin alle burgemeesters voldoende gehoord kunnen worden en op gelijke wijze geïnformeerd en bevroegd worden. Evalueer deze structuur regelmatig tijdens de crisis en pas deze zo nodig aan. Zorg voor een AOV-er liaison vanuit de gemeenten naar de crisisorganisatie: een liaisonofficier die de verbinding vormt tussen burgemeester en voorzitter veiligheidsregio op het gebied van beleid.
- › De samenwerking tussen de regiogemeenten vraagt aandacht voor lokale capaciteit voor de disciplines communicatie en OOV.

Witte kolom

- › Zorg bij een 'witte crisis' voor aansluiting van de GGD in het ROT. Dit heeft een positief effect op de samenwerking, uitwisseling en het delen van actuele informatie.
- › Zorg voor gezamenlijke procesafspraken tussen en vaste aanspreekpunten bij de GGD, GHOR, bevolkingszorg en het ROT.
- › Borg de brugfunctie van de DPG (tussen de witte kolom, veiligheidsregio en het publieke domein) voor de toekomst.
- › Wil je de GHOR naar de toekomst toe van waarde laten zijn, dan moet deze een positie worden geven. Het moet duidelijk zijn wat de taken van de GHOR, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in welk stadium van een crisis. Organiseer de verbinding tussen de GHOR en de GGD en zorg dat ze elkaars taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen.

Bovenregionaal en landelijk

- › Ook bij toekomstige crises is het goed om bovenregionaal met elkaar af te stemmen en samen te werken. In deze crisis zat dat, naast infectieziektebestrijding, met name op het communicatieve en juridische vlak. Ga met elkaar na op welke vlakken deze samenwerking verder vorm moet worden gegeven, zodat deze kennis ook bij toekomstige crises kan worden benut.
- › Onderzoek wat er landelijk en regionaal van elkaar verwacht wordt en hoe de afstemming gerealiseerd kan worden. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij bestaande werkwijzen, zoals bestaande vergaderstructuren en het netcentrisch werken.
- › Zorg als RCDV voor afstemming met de andere kolommen en managementraden, zeker als actuele onderwerpen de processen en expertise van bijvoorbeeld de gemeente raken.

Het Rijk

- › Zorg voor voldoende afstemming tussen het Rijk en het werkveld om te voorkomen dat er maatregelen worden getroffen die praktisch vrijwel niet uitvoerbaar zijn of die vanwege gebrek aan capaciteit niet te handhaven zijn.
- › Overweeg om te onderzoeken of een GRIP-Rijk wellicht toch opnieuw kan worden opgenomen in het Referentiekader GRIP, waarbij met name de aansluiting van de nationale crisisstructuur op die van de samenwerkende veiligheidsregio's goed beschreven moet worden. Hierbij dient aan aandacht te zijn voor de rol en de (vakbekwame) bemensing vanuit Rijk en regio van het LOCC-N, LOT-C en het NKC, maar ook voor de rol van reguliere structuren tijdens een crisis zoals managementraden en het Veiligheidsberaad.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Ter afsluiting

Sommigen menen dat de veiligheidsregio's nauwelijks een rol hebben gespeeld in de coronacrisis, en natuurlijk is het waar dat door de veiligheidsregio's nauwelijks grote beslissingen zijn genomen;⁸ de veiligheidsregio's waren vooral uitvoeringsorganisaties. Toch leverden zij een relevante bijdrage: hun cruciale rol lag in het verbinden, coördineren en afstemmen. De (voor ons) meest opvallende ontwikkelingen en observaties met betrekking tot de rol van de veiligheidsregio in de coronacrisis hebben wij hieronder samengevat.

Verbinden op verschillende manieren

- › Sinds het begin van de coronacrisis waren de veiligheidsregio's gericht op het organiseren en faciliteren (bijvoorbeeld door het bijeenroepen en verslagleggen) van allerlei overlegvormen. Zo organiseerden de veiligheidsregio's de noodzakelijke afstemming tussen de vele betrokken overheden. Een goede afstemming tussen het nationale, regionale en lokale niveau was belangrijk om zoveel mogelijk als één overheid de coronacrisis te managen.
- › Een belangrijke rol daarbij was het organiseren (verzamelen, delen) van cruciale informatie, waarbij veiligheidsregio's zich ontwikkelden tot spin in het web.
- › Ook het redigeren en communiceren van het landelijk beleid richting inliggende gemeenten was essentieel (met uniformiteit als uitgangspunt, maar soms ook met ruimte voor regionale of lokale invulling).
- › Eveneens essentieel waren het faciliteren en organiseren van uiteenlopende zaken: juridische vragen, de informatievoorziening aan gemeenteraden en het agenderen van thema's in verschillende gremia waaronder het Veiligheidsberaad.

- › Waar tijd en ruimte was, werd nagedacht over verschillende toekomstbeelden aan de hand van uiteenlopende scenario's.

Leren en reflecteren

- › De coronacrisis leende zich als geen andere voor het principe van al doende leren. Nooit eerder zijn er tijdens een crisis zoveel tussentijdse evaluatierapporten en zelfreflecties geschreven en geleerde lessen vastgehouden, zowel door veiligheidsregio's zelf als door ketenpartners en externe partijen (inclusief onszelf).
- › In veel veiligheidsregio's leidden de evaluaties en geleerde lessen tot een aanpassing van de crisisstructuur. Zo is er 'geëxperimenteerd' met allerlei nieuwe (samenstellingen van) teams en gremia, projectorganisaties en bovenregionale en landelijke overlegorganen en -methoden. De werkwijze werd steeds aangepast aan de actuele behoeften.
- › Tegelijkertijd valt op, dat de rol en het werk van de veiligheidsregio gedurende deze crisis – ondanks allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, nieuwe werkvormen en zelfs de afkondiging van een tijdelijke wet

⁸ Met uitzondering van het besluit dat aan het begin van de coronacrisis in Noord-Brabant werd genomen ten aanzien van evenementen en enkele besluiten rond de investering in een coronaziekenhuis en het sluiten van bedrijven (onder andere slachterijen).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



(Twm) – niet substantieel zijn veranderd. Zo vormden de regio's gedurende de afgelopen twee jaar continu een belangrijk aanspreekpunt en platform voor lokale, regionale en landelijke partijen. Het creëren van verbinding was hierin te allen tijde het centrale element.

- > Dat de rol nauwelijks is veranderd blijkt ook uit de observatie dat de inhoud van de interne evaluatierapporten (die mede de basis vormden voor het voorliggende rapport) hooguit op detailniveau is veranderd gedurende 2020 en het begin van 2021. Ook in de leersessies – die in het najaar van 2021 plaatsvonden – werden nauwelijks nieuwe ontwikkelingen en lessen gedeeld door veiligheidsregio's en partners.

De toekomstige rol van de veiligheidsregio's

- > Het verbindende rol van de veiligheidsregio's – die in deze crisis uitstak – zal ook in toekomstige crises meer en meer van belang worden. De veiligheidsregio's blijken hiervoor ook gewoon veruit de meest logische partij te zijn,⁹ want:
 - > Bij toekomstige crises – waarvan de complexiteit en verwevenheid naar verwachting alleen maar zullen toenemen – zal het multidisciplinaire perspectief van de veiligheidsregio's wederom een belangrijke rol spelen.
 - > Het zorgen voor verbinding, zoals de veiligheidsregio's daarin werd voorzagen, sluit aan bij hun corebusiness: het prepareren op en organiseren van coördinatie en besluitvorming ten tijde van rampen en crises.
 - > Veiligheidsregio's zijn niet zozeer gericht op de inhoud, maar des te meer op het proces; het zijn netwerkorganisaties.
 - > De veiligheidsregio's kennen daarvoor ook een passend schaalniveau (met een overzienbaar aantal gemeenten in iedere regio).
 - > Tot slot staan veiligheidsregio's dichtbij gemeenten en bieden daarmee bestuurders comfort (als oliemannetje, in de afstemming met collega's, facilitair en dergelijke).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

⁹ De GGD'en hadden in de coronacrisis misschien een dergelijke rol kunnen spelen, als niet hun taak (met het bron- en contactonderzoek, teststraten, vaccinaties enzovoort) al zo groot was dat ze deze verbindende rol niet ook nog eens op zich konden nemen.



Literatuur

Bakker, M., Leene, M., Domrose, J., Berger, E., & Duyvis, M. (2020). *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Becker R., Honée L., Boogaard G. & Geertjes G. (2020). *Mate van juridische differentiatie door veiligheidsregio's*. Coronapapers.nl.

Beerens, R. J. J. (2021). *Improving disaster response evaluations: Supporting advances in disaster risk management through the enhancement of response evaluation usefulness*. Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering, Lund University.

Boin, A., Overdijk, W., Van der Ham, C. Hendriks, J., & Sloof, D. (2020). *COVID-19: Een analyse van de nationale crisisrespons*. The Crisis University Press

Domrose, J., Berger, E., Braakhekke, E., & Van Duin, M., (2021a). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Domrose, J., Luesink, M., Berger, E., Van Duin, M., & Karacan, O. (2021b). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: Op weg naar de zomer van 2021*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Evaluatie aanpak Covid-19*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kraaij, M., Van Duin, M., & Cools, C. (2020). *COVID-19: Directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit*. Instituut Fysieke Veiligheid. Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie. (2020). *Handreiking Communicatieaanpak coronavirus*. NKC.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Rijksoverheid (2021). *Coronavirus tijdlijn*. Ontleend aan: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn>.

RIVM (2021a). *Ontwikkeling COVID-19 in grafieken*. Ontleend aan: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/grafieken>.

RIVM (2021b). *Tijdlijn van maatregelen voor bestrijding COVID-19*. Ontleend aan: <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid>.

Van Duin, M. (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Instituut Fysieke Veiligheid

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Eikenaar, T., Elbers, J.M., & Koebrugge, O. (2019a). *GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M., & Domrose, J. (2019b). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied. Een evaluatie in opdracht van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2020). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Domrose, J., Berger, E., & Leene, M. (2020). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Veiligheidsberaad (2020). *Overzicht publicatiedata noodverordeningen*. Ontleend aan: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/ek-bijlage-1-overzicht-publicatiedata-van-noodverordeningen>.

Wijkhuijs, V., Luesink, M., Ten Dam, M., & Van Duin, M. (2022). *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis. Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Bijlage 1

Overzicht corona-evaluaties veiligheidsregio's

A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Amsterdam-Amstelland	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties en zelf-evaluatie, observaties Actieleden Corona	Intern (1) en extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	34	4	Integrale terugblik op gehele coronaperiode gepland
Brabant-Noord	2	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern (2)	Nee	Nee	7	4	Onbekend
Brabant-Zuidoost	6	Januari - december 2020	Zelfevaluatie, tussentijdse terugblik, tussentijdse evaluatie ROT en GHOR	Intern (5), extern (1)	Ja (1 v/d 6)	Ja, d.m.v. impactmonitor	11	2	Nee
Drenthe	1	Maart - augustus 2020	Tussentijdse evaluatie	Intern	Ja	Nee	8	3	Nee
Flevoland	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelf-evaluatie, tussentijdse evaluatie bevolkingszorg	Intern (1), extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	28	2	Ja

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Fryslân	4	Maart 2020 - februari 2021	Tussentijdse evaluaties ROT en RBT, zelfevaluatie, leerevaluatie coronabesmettingen AZC Sneek	Intern (2), extern (2)	Ja (2 v/d 4)	Ja, d.m.v. burgerpanel Fries Sociaal Planbureau	15	3	Onbekend
Gelderland-Midden	1	Maart - december 2020	Evaluatie GRIP-4 incident	Extern	Nee	Nee	5	3	Onbekend
Gelderland-Zuid	5	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties multi-disciplinaire, bevolkingszorg, GHOR en communicatie, zelfevaluatie	Intern (1), extern (4)	Nee	Nee	54	3	Eindevaluatie GRIP-4 corona en evaluatie gemeentelijke actieteams
Gooi en Vechtstreek	4	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelfevaluatie, tussentijdse evaluatie bevolkingszorg	Intern (1), extern (3)	Ja (1 v/d 4)	Nee	28	2	Ja
Groningen	5	Februari 2020 - februari 2021	Tussentijdse evaluaties crisisorganisatie, zelfevaluatie, evaluatie GHOR	Intern (1), extern (4)	Nee	Nee	43	4	Nee
Haaglanden	1	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	0	3	Interne evaluatie
Hollands Midden	2	Maart - oktober 2020	Tussentijdse evaluaties	Intern (1), extern (1)	Nee	Nee	50	3	Ja

10 Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

11 Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

12 Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
IJsselland	2	Maart 2020 – juni 2021	Zelfevaluatie, vragenlijst van Inspectie JenV over bovenregionale en landelijke samenwerking	Intern (2)	Nee	Ja, door GGD IJsselland	11	2	Eindevaluatie COVID-19 gepland
Kennemerland	2	Maart – december 2020	<i>Lessons learned</i> , zelfevaluatie	Extern (2)	Ja (1 v/d 2)	Nee	12	3	Onbekend
Limburg-Noord	2	Februari – november 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	5	3	Nee
Midden- en West-Brabant	2	Maart – december 2020	Tussentijdse evaluatie en zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	5	3	Onbekend
Noord- en Oost-Gelderland	1	Februari - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Nee	Nee	6	4	Tweede bestuurlijke tussen-evaluatie gereed (niet openbaar); evaluatie over periode van start crisis tot einde GRIP-4 lopend

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Noord-Holland Noord	11	Maart 2020 - juni 2021	Tussentijdse rapportages, functioneren crisisorganisatie, zelfevaluatie	Intern (9), extern (2)	Ja (6 v/d 10)	Ja, d.m.v. een enquête over gedrag en motivatie van burgers	51	2	Voorbereiding evaluatie van de periode juli tot en met oktober 2021 naar hele crisisorganisatie en overdracht naar gemeentelijke structuur.
Rotterdam-Rijnmond	7	Maart 2020 - februari 2021	Flitsreflecties, rode draad evaluatie, bevolkingszorg evaluatie	Extern (7)	Nee	Nee	85	3	Nee
Twente	2	Maart - december 2020	First en second impression functioneren crisisorganisatie	Extern	Nee	Nee	6	3	Onbekend
Utrecht	1	Maart - december 2020	Zelfevaluatie	Intern	Ja	Nee	0	3	Nee
Zaanstreek-Waterland	2	Maart - december 2020	Tussentijdse evaluatie, eind-beschouwing	Intern (1), extern (1)	Nee	Nee	11	2	Onbekend
Zeeland	3	Maart - oktober 2020	Zelfevaluatie ROT-RBT, evaluatie kolom bevolkingszorg, quick scan evaluatie strategisch beleids-team zorg	Intern (2), extern (1)	Nee	Nee	66	3	Evaluatie start crisis tot zomer 2021, evaluatie witte kolom

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moet leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



A Veiligheidsregio	B Aantal evaluaties ¹⁰	C Periode van de evaluaties	D Type evaluatie	E Intern of extern opgesteld	F Voor bevolking te vinden op het internet	G Bevolking meegenomen in het proces	H Aantal aanbevelingen en/of lessen ¹¹	I Deelname aan overig NIPV onderzoek naar de coronacrisis ¹²	J Nog lopende evaluaties
Zuid-Holland Zuid	15	Maart 2020 - maart 2021	Wekelijkse evaluaties, multidisciplinaire evaluaties, reflectie van evaluatie, verslag evaluatiebijeenkomst, incidentevaluatie, evaluatieverslagen bevolkingszorg en crisiscommunicatie	Intern (14), extern (1)	Nee	Nee	293	2	Externe evaluatie over periode maart 2020 t/m juni 2021
Zuid-Limburg	5	Maart - november 2020	Zelfevaluatie, tussentijdse evaluaties	Intern (3), extern (2)	Nee	Nee	98	3	ROT-evaluatie van 1 december 2020 tot 1 juli 2021

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

¹⁰ Elke regio heeft tenminste één evaluatie opgesteld, aangezien – op grond van artikel VIIB van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 – de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet (01/12/2020) een verslag moest leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Informele evaluaties of interne evaluaties die wij niet hebben kunnen inzien, zijn niet meegenomen in dit overzicht

¹¹ Hierbij zijn de aanbevelingen en/of lessen per evaluatie bij elkaar opgeteld.

¹² Overig onderzoek: *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin et al., 2020); *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Bakker et al., 2020); *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a); *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).



Bijlage 2

Toelichting op het evaluatieoverzicht

Bovenstaande matrix geeft een overzicht van de evaluaties van de veiligheidsregio's die tussen maart 2020 en augustus 2021 zijn opgesteld. Alle veiligheidsregio's hebben het functioneren van de crisisorganisatie tijdens de coronacrisis geëvalueerd, maar er kunnen verschillen worden geconstateerd met betrekking tot onder andere de frequentie van evalueren, het type en de openbaarheid van de evaluaties. De informatie in de matrix is volledig gebaseerd op informatie uit de evaluaties van de veiligheidsregio's die ons ter beschikking zijn gesteld. Informatie uit andere bronnen dan die van de veiligheidsregio's zelf is niet opgenomen in de matrix.

De veiligheidsregio's (**kolom A**) zijn wettelijk vereist¹³ het functioneren van de crisisorganisatie tijdens de coronacrisis te evalueren. Hierdoor hebben alle veiligheidsregio's tenminste één evaluatie uitgevoerd of uit laten voeren. De evaluatiedocumenten die verwerkt zijn in de matrix zijn aangeleverd door de veiligheidsregio's of zijn te vinden op de website van desbetreffende regio. Verantwoordingsdocumenten, interne evaluaties waar geen formeel document over is opgesteld of evaluaties die we niet hebben mogen inzien, zijn niet meegenomen.

In **kolom B** wordt het totaal aantal evaluaties (zoals hierboven beschreven) van de desbetreffende veiligheidsregio aangegeven. De periode waarin de eerste tot het einde van de laatste evaluatie heeft plaatsgevonden, wordt in de **kolom C** genoemd. Het type evaluatie staat in **kolom D**. De typering is gebaseerd op de titel van de evaluatie en bevestigd met informatie uit de

inleiding van het desbetreffende document. Per evaluatie wordt het type genoemd.

Of de evaluatie(s) intern – door de veiligheidsregio zelf – of extern – door een andere organisatie of adviesbureau – is of zijn uitgevoerd, wordt in **kolom E** aangegeven. In **kolom F** wordt aangegeven of de evaluatie(s) voor burgers online te vinden is of zijn. Dit geeft inzicht in de openbaarheid van de evaluatie(s) van de veiligheidsregio. Daarnaast is er gekeken of de bevolking is meegenomen in de evaluatie(s). Is er, bijvoorbeeld, een enquête geweest die wordt behandeld in de evaluatie? Of heeft de regio de effecten van de crisiscommunicatie gemonitord? Dit wordt aangegeven in **kolom G**.

Aan het einde van een evaluatie wordt vaak een aantal aanbevelingen gedaan en/of zijn er lessen getrokken. Het totale aantal aanbevelingen en/of lessen van alle evaluaties per veiligheidsregio, staat in **kolom H**. De inhoud van de aanbevelingen en eventuele herhalingen van aanbevelingen in verschillende evaluaties is hierbij buiten beschouwing gelaten. **Kolom I** geeft aan, aan hoeveel NIPV-onderzoeken over de veiligheidsregio's in de coronacrisis een regio heeft deelgenomen. Vanaf het begin van de coronacrisis heeft het NACB namelijk onderzoek gedaan naar veiligheidsregio's in de coronacrisis. Zo zijn in de periode van mei 2020 tot mei 2021 vier onderzoeken¹⁴ uitgevoerd waarvoor gesprekken zijn gehouden met verschillende medewerkers uit de veiligheidsregio's.

¹³ Op grond van artikel VIIB van de Twm moest de voorzitter veiligheidsregio binnen een maand na de inwerkingtreding van deze wet een verslag leveren als bedoeld in artikel 40 Wet veiligheidsregio's. Zie <https://wetten.overheid.nl>.

¹⁴ *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis* (Van Duin & Wijkhuis, 2020a). *De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis* (Kraaij, Van Duin & Cools, 2020). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde inzichten en ervaringen* (Domrose et al., 2021a). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021* (Domrose et al., 2021b).

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises

Ten slotte laat de matrix in **kolom J** zien of de desbetreffende veiligheidsregio nog een evaluatie heeft lopen of een evaluatie heeft afgerond na augustus 2021. Deze zijn niet opgenomen in de eerdere kolommen, omdat voor de matrix de periode maart 2020 t/m augustus 2021 is aangehouden.

Ter controle van de cijfers en beschrijvingen gegeven aan de evaluaties, is de matrix naar de veiligheidsregio's gestuurd voordat het rapport is gepubliceerd. Hiermee is de mogelijkheid gegeven eventuele veranderingen en aanvullingen aan ons door te geven.



Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie
en handhaving

Doorontwikkeling
crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol
directeur VR

Evalueren
tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor
toekomstige crises



Bijlage 3

Afkortingen

ACC-19	Ambtelijke Commissie COVID-19	ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorg
CoPI	commando plaats incident	RONAZ	Regionaal Overleg Niet-Acute Zorg
DOC-19	Directeuren Overleg COVID-19	ROT	regionaal operationeel team
DPG	Directeur Publieke Gezondheid	Twm	Tijdelijke wet maatregelen COVID-19
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst	VB	Veiligheidsberaad
GGZ	geestelijke gezondheidszorg	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
GHOR	Geneeskundige Hulporganisatie in de Regio	VVT	verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure	VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg	WHO	World Health Organization
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing	Wvr	Wet veiligheidsregio's
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid		
IRBT	interregionaal beleidsteam		
JenV	Justitie en Veiligheid		
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem		
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie		
LOCC-N	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum - nationaal		
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona		
MCC-19	Ministeriële Commissie COVID-19		
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing		
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid		
NACB	Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweertzorg		
OL	operationeel leider		
OMT	Outbreak Management Team		
RBT	regionaal beleidsteam		
RCDV	Raad Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio		
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu		

Kenmerken crisis

VR's in witte crisis

Communicatie en handhaving

Doorontwikkeling crisisorganisatie

Spin in het web

Nieuwe rol directeur VR

Evalueren tijdens crisis

Afschaling

Lessen voor toekomstige crises



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 026 355 24 00
www.nipv.nl