

Langdurige crisis?

Uitdagingen van langdurige inzet voor
veiligheidsregio's.



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2025

Auteur(s) M. Luesink, J. Landsman, C. Boin en M. van Duin
Met medewerking van N. Meijer, E. de Paauw en S. van der Haar
Contactpersoon M. Luesink

Datum 30 april 2025

Foto cover Shutterstock

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.

Samenvatting

De laatste tijd wordt veel gesproken over langdurige, complexe en stapelende crises die nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor crisisbeheersing. Om 'nieuwe' situaties en uitdagingen te duiden, worden soms begrippen geïntroduceerd waar geen duidelijke beschrijving voor bestaan. Deze ontwikkeling zien wij gebeuren omtrent de term 'langdurige crisis'. Er is echter geen definitie of eenduidige beschrijving van de term, noch is er consensus over de gevolgen van dit 'nieuwe' fenomeen voor de organisatie en uitvoering van de crisisbeheersing. In dit onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat wordt verstaan onder een 'langdurige crisis' en wat betekent een langdurige crisis voor de inrichting van de Nederlandse crisisbeheersing?

Het rapport richt zich specifiek op veiligheidsregio's, maar beschrijft vraagstukken die ook relevant kunnen zijn voor andere actoren betrokken bij crisisbeheersing. Dit rapport beschrijft de bevindingen op basis van een literatuurstudie, documentenanalyse en interviews met veiligheidsregio's. De belangrijkste bevindingen zijn:

- > De meerwaarde van de term 'langdurige crisis' is naar ons idee te betwijfelen. Zo geven respondenten aan dat het begrip meer omhelst dan een crisis die lang duurt. Daarnaast wordt bij het beschrijven van kenmerken van een langdurige crisis al snel de crisisrespons beschreven. Wij menen daarom dat het nuttiger is om te spreken van een langdurige inzet van de (crisis)organisatie.
- > Naar aanleiding van recente gebeurtenissen (de coronacrisis en de opvang van Oekraïense vluchtelingen) staat opnieuw de vraag centraal 'waar leent de veiligheidsregio zich voor?' Meningsverschillen bestaan over de taakopvatting van de veiligheidsregio.
- > Adequaat inspelen op verschillende crisissituaties vereist flexibiliteit van de organisatie. Het ontwikkelen en behouden van een flexibele (crisis)organisatie is een groot vraagstuk. We zien hierin twee verschillende aanpakken van veiligheidsregio's: (1) het ontwikkelen van een specifieke projectorganisatie naast de crisisorganisatie en (2) het gebruiken van de crisisorganisatie als 'gereedschapskist' zonder voorafgaand afspraken te maken over de precieze inrichting bij langdurige inzet.
- > De coronacrisis en opvang van Oekraïense vluchtelingen hebben laten zien dat langdurige inzet wat anders betekent voor crisisfunctionarissen dan kortdurende inzet. Hier zijn alle respondenten het over eens. Ideeën verschillen echter over de invulling van een leidinggevende functie bij een langdurige inzet, wie de functie moet vervullen en of diegenen hier reeds vakbekwaam voor zijn.

Gesprekken over langdurige inzet worden gevoerd, maar dit zal continue aandacht blijven vragen. Wij hopen dat dit rapport kaders kan bieden om gesprekken over langdurige inzet te faciliteren.

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Samenvatting | 3 |
| | Inleiding | 5 |
| 1 | De langdurige crisis | 8 |
| 1.1 | Kenmerken van een langdurige crisis | 8 |
| 1.2 | Wat maakt een 'langdurige crisis' anders? | 9 |
| 1.3 | Tot slot: langdurige inzet van de (crisis)organisatie | 11 |
| 2 | Aandacht voor langdurige inzet | 13 |
| 2.1 | Crises als trigger | 13 |
| 2.2 | Activiteiten omtrent langdurige inzet | 13 |
| 2.3 | Tot slot: veranderende rol van de veiligheidsregio | 14 |
| 3 | Opschalen, inrichten en afschalen bij langdurige inzet | 16 |
| 3.1 | Opschalen bij langdurige inzet | 16 |
| 3.2 | Inrichten van de (crisis)organisatie | 18 |
| 3.3 | Afschalen na langdurige inzet | 19 |
| 3.4 | Tot slot: flexibele (crisis)organisatie | 20 |
| 4 | Leidinggeven bij een langdurige inzet | 21 |
| 4.1 | Bijzonderheden bij langdurige inzet | 21 |
| 4.2 | Nieuwe functie vereist? | 22 |
| 4.3 | Vakbekwaamheid | 23 |
| 4.4 | Tot slot: sprint versus marathon | 24 |
| 5 | Slotbeschouwing | 26 |
| 5.1 | Bevindingen | 26 |
| 5.2 | Hoe nu verder? | 27 |
| | Literatuurlijst | 29 |
| | Bijlage: Toelichting methode | 31 |

Inleiding

Achtergrond

De laatste tijd wordt veel gesproken over langdurige, complexe en stapelende crises die nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor crisisbeheersing. Voorbeelden hiervan zijn de coronapandemie, de oorlog tussen Rusland en Oekraïne, cyberaanvallen en klimaatverandering. Zo stelt de Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's dat ons crisisbeheersingssysteem in de toekomst voorbereid moet zijn op steeds complexere, grensoverschrijdende en mogelijk onvoorstelbare crises (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Ook in beleidsdocumenten en crisisplannen van veiligheidsregio's wordt ingegaan op deze ontwikkeling. In het regionaal crisisplan van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid staat: "naast de klassieke flitscrisis worden we steeds vaker ingezet bij crises die voorzienbaar, maar dreigend of sluimerend zijn en/of langduriger van aard" (2023, p. 21).

Deze nadruk op 'andersoortige' crises zien we ook binnen het crisisonderzoek, waar onderzoekers nieuwe soorten crisis (waaronder 'sluimerend' en 'grenzeloos') onderscheiden en bestuderen (zie bijvoorbeeld Boin et al., 2018 en Boin et al., 2021). Hoewel veel van deze crises niet nieuw te noemen zijn, wijzen crisisonderzoekers op verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die meer langdurige of complexe crises in de hand werken. Zo zijn systemen, structuren en processen steeds complexer en sterker onderling afhankelijk. Daardoor worden de snelheid waarop een dreiging zich binnen systemen verspreidt en de omvang van de impact van de dreiging vergroot (Boin et al., 2018). Denk bijvoorbeeld aan de nauwe verbondenheid van het internationaal luchtverkeer waardoor een virus zich binnen enkele weken over vrijwel de hele wereld kan verspreiden. Dit bemoeilijkt het organiseren van een adequate crisisrespons, bijvoorbeeld wanneer het onduidelijk is wat de oorzaak van de crisis is of in welk systeem de oorzaak zich bevindt (Perrow, 1984).

Om 'nieuwe' situaties en uitdagingen te duiden, worden soms begrippen geïntroduceerd waar geen duidelijke definities voor bestaan. Het gebruik van vage begrippen om ontwikkelingen te beschrijven wijst op onduidelijkheid over het onderliggende fenomeen, een gebrek aan concretisering en moeite met het aantonen van de urgentie. Het resultaat is vaak dat de daaropvolgende strategieën eveneens vaag en weinig concreet blijven (Van Vark & Noll, 2025). Deze ontwikkeling zien wij ook gebeuren omtrent de term 'langdurige crisis'. Deze term is de afgelopen jaren aan het Nederlandse crisisbeheersings-vocabulaire toegevoegd. De term lijkt voort te komen uit het heersende gevoel dat crisisorganisaties met 'iets anders' of 'iets nieuws' worden geconfronteerd. Er is echter geen definitie of eenduidige beschrijving van de term; noch is er consensus over de gevolgen van dit 'nieuwe' voor de organisatie en uitvoering van de crisisbeheersing. In dit rapport doen wij op beide vlakken een eerste poging om een antwoord te formuleren.

Doel en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om te verkennen wat wordt verstaan onder de term 'langdurige crisis' en welke gevolgen een langdurige crisis heeft voor de Nederlandse crisisbeheersing. De onderzoeksvraag is tweeledig en luidt:

Wat wordt verstaan onder een 'langdurige crisis' en wat betekent een langdurige crisis voor de inrichting van de Nederlandse crisisbeheersing?

Methodologie

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een combinatie van methoden toegepast: een literatuurstudie, een documentanalyse, een korte uitvraag via e-mail en verdiepende interviews.

Literatuurstudie

Er is een literatuurstudie uitgevoerd naar het gebruik en de betekenis van verschillende crisisterminologieën. Hiervoor zijn openbare databanken, zoals ScienceDirect en JSTOR, geraadpleegd en is gezocht naar toonaangevende boeken en artikelen met betrekking tot crisistypologieën, -kenmerken en -typen. Wetenschappelijke tijdschriften, waaronder het *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, het *Journal of Contingencies and Crisis Management* en de *Public Management Review* zijn geraadpleegd.

Documentenanalyse

In de documentanalyse zijn diverse beleidsstukken van veiligheidsregio's en nationale crisisedepartementen onderzocht om te achterhalen wat erin wordt gezegd over langdurige crises. Hierbij zijn verschillende zoektermen gebruikt die verband houden met langdurige crises, zoals 'langdurig', 'sluimerend', 'grootschalig', 'stapelend' en 'hybride'. Vervolgens is geanalyseerd welke crisistypen worden beschreven, welke kenmerken daarbij worden genoemd, hoe dit gerelateerd wordt aan de inrichting van de (crisis)organisatie en welke verschillende voorbeelden worden gegeven.

Op regionaal niveau is van elke veiligheidsregio de meest recente versie van het Regionaal Crisisplan of Beleidsplan geanalyseerd. Op nationaal niveau is gekeken naar recente beleidsstukken zoals de *Landelijke agenda crisisbeheersing*, de *Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden* en de landelijke crisisplannen. In totaal zijn 37 documenten geanalyseerd. Deze staan opgesomd in de bijlage.

Korte uitvraag

Onder alle 25 veiligheidsregio's is een korte uitvraag via de mail gedaan om, op informele wijze, informatie op te halen over de aandacht die in veiligheidsregio's besteed wordt aan langdurige crises. Tevens is gevraagd waar de informatiebehoefte ligt met betrekking tot dit thema. In de bijlage staan de vragen opgesomd die via de mail zijn verstuurd. We hebben in totaal 20 reacties ontvangen. De uitvraag had als doel om een eerste beeld op te halen van wat er speelt binnen veiligheidsregio's rondom het thema langdurige crises en op welke vlakken behoefte is aan onderzoek.

Verdiepende gesprekken

Op basis van de verzamelde informatie uit de uitvraag, de documentanalyse en de literatuurstudie zijn er verdiepend gesprekken gevoerd met vijftien veiligheidsregio's. In totaal zijn daarbij 18 personen gesproken die vanuit hun functie bij de veiligheidsregio ervaring hebben met – het vormen van beleid rondom – langdurige crises. Een overzicht van de respondenten en de hoofdlijnen van de topiclijst voor de interviews zijn opgenomen in de bijlage.

Ontwikkeltraject leider langdurige inzet

Naast dit onderzoek is eind 2024 ook een traject op basis van co-creatie (onderzoek, onderwijs en praktijk) gestart om de leerbehoefte omtrent leidinggeven bij langdurige inzet te verkennen. Als onderdeel van dit traject hebben twee interactieve sessies plaatsgevonden (in februari en maart 2025) waarin eerste inzichten van het onderzoek zijn besproken en ideeën zijn getoetst. Deelnemers van de sessie waren vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's Brabant-Zuidoost, Gelderland-Zuid, Groningen, Hollands Midden, IJsselland, Midden- en West-Brabant, Noord-Holland Noord, Utrecht en Zuid-Limburg. Opbrengsten van deze sessies zijn verwerkt in dit rapport.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich specifiek op veiligheidsregio's. Bij de korte uitvraag, verdiepende gesprekken en het leertraject leider langdurige crises zijn dan ook uitsluitend veiligheidsregio's bevraagd. In de documentanalyse zijn naast Regionale Crisisplannen en Beleidsplannen ook enkele landelijke beleidsstukken geanalyseerd om een beeld te krijgen van de bredere context waarin veiligheidsregio's opereren. Deze afbakening is gekozen om aan te sluiten bij de praktijkvraag van veiligheidsregio's met betrekking tot welke (nieuwe) uitdagingen zij tegenkomen bij langdurige inzet van de (crisis)organisatie en hoe daarmee om te gaan. Ook voor andere crisis- en partnerorganisaties van veiligheidsregio's kan langdurige inzet specifieke vraagstukken met zich meebrengen, waarvoor mogelijk relevante inzichten en overeenkomsten in dit onderzoek staan.

In dit onderzoek beschrijven we de veranderende context waarin veiligheidsregio's opereren en welke rollen de veiligheidsregio's daarin tot nu toe hebben gehad. We beschrijven niet waar de veiligheidsregio wel of niet van zou moeten zijn. De focus ligt op de manier waarop veiligheidsregio's de toegewezen opdracht uitvoeren, niet op de vraag of deze opdracht wel of niet bij hen zou moeten liggen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de term 'langdurige crisis' onder de loep genomen. In hoofdstuk 2 wordt beschreven waarom er steeds meer aandacht is voor langdurige inzet en welke activiteiten veiligheidsregio's hebben ondernomen met betrekking tot dit thema. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe veiligheidsregio's hun (crisis)organisatie inrichten voor een langdurige inzet, waarbij ook het opschalen en afschalen beschreven worden. In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal of een langdurige inzet van de (crisis)organisatie vraagt om een nieuwe leidinggevende functie. In de slotbeschouwing staan de hoofdbevindingen van het onderzoek beschreven en wordt een blik op de toekomst geworpen.

1 De langdurige crisis

In dit hoofdstuk wordt de term 'langdurige crisis' kritisch onder de loep genomen. Hoewel de term steeds vaker wordt gebruikt, blijft onduidelijk waar deze precies naar verwijst. Dit hoofdstuk beschrijft hoe respondenten in dit onderzoek een langdurige crisis definiëren. Vervolgens analyseren we in hoeverre een langdurige crisis daadwerkelijk verschilt van een crisis. Tot slot concluderen we dat de term niet zozeer gebruikt wordt om de crisissituatie te beschrijven, maar vooral duidt op een langdurige inzet van de (crisis)organisatie.

1.1 Kenmerken van een langdurige crisis

Er bestaat geen eenduidige definitie van de term 'langdurige crisis.' In de academische crisismangementliteratuur wordt vrijwel niet gebruikgemaakt van het begrip. De meest passende Engelse vertaling is 'protracted crisis', een term die vooral gerelateerd is aan langdurige conflicten (Harmer & Macrae, 2004; Russo et al., 2008). Naar aanleiding van de coronacrisis wordt de term recentelijk door een enkele auteur gebruikt om een crisis te beschrijven die lang duurt tijdens verschillende fasen of situaties (Ihlen et al., 2024).

In de bestudeerde documenten van veiligheidsregio's wordt de term vaak gebruikt, maar slechts een enkele keer omschreven. Ook zien we dat het begrip met andere termen zoals 'niet-acuut', 'sluimerend' of 'hybride' door elkaar heen wordt gebruikt. Daarom is in elk interview de vraag gesteld wat de respondenten verstaan onder de term 'langdurige crisis'.

1.1.1 De langdurige crisis, aldus de veiligheidsregio's

Uit de interviews zijn enkele kenmerken van langdurige crisis naar voren gekomen. Zo geven respondenten aan dat, zoals de term al suggereert, het een crisis van *lange duur* betreft. De langdurigheid van de crisis kan betrekking hebben op verschillende fasen: de aanloop, de responsfase en de nafase. Afhankelijk van de aard van de crisis kan een of meerdere van deze fasen zich over een langere periode uitstrekken. Zo kende de financiële crisis van 2008 een lange aanloop, duurde de responsfase van de coronacrisis uitzonderlijk lang en staat de MH17-ramp bekend om zijn langdurige nasleep.

Het *begin en einde* van een langdurige crisis zijn vaak diffuus, zo geven respondenten aan. De crisis kan zich geleidelijk ontwikkelen, zonder dat daarbij sprake is van een duidelijk startpunt en einde. Bovendien kan het *tempo* van de ontwikkelingen tijdens de crisis sterk variëren. Zo kan de situatie langere tijd sluimeren, om vervolgens (plotseling) te escaleren waardoor (acute) inzet vereist is. De snelheid van de ontwikkelingen van de crisis beïnvloedt dus de snelheid van de crisisrespons die daar tegenover moet staan. Daarmee beïnvloedt ze ook de tijdsdruk die wordt ervaren door crisisactoren.

Een langdurige crisis is complex, aldus de respondenten. Naast de lange duur en een diffuus begin en einde van de crisis, dragen de volgende aspecten ook bij aan de complexiteit:

- > *Omvang*. Een langdurige crisis wordt door respondenten als een grootschalige crisis gezien die grenzen van sectoren en/of beleidsterreinen overschrijdt. Hierdoor is of raakt een breed netwerk van partijen betrokken bij de crisis, waarin ook niet klassieke crisispartners (steeds vaker) aansluiten.
- > *Onvoorspelbaarheid*. Een langdurige crisis is lastig te voorspellen. Zo is het moeilijk te zeggen welke risico's tot langdurige crises kunnen leiden. Wanneer weet je of een crisis een langdurige crisis zal zijn? Zo geeft een respondent aan: "Terugkijkend weten we dat het langdurig was, maar van tevoren weet je dat vaak niet. Het is niet alsof je aan de voorkant weet dat het twee jaar gaat duren."
- > *Onduidelijkheid over de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*. Door de vaak grote hoeveelheid (crisis)organisaties die bij de respons van een langdurige crisis betrokken zijn, kan het onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is en wie welke rol heeft. En waar voor kortdurende crisissituaties de speciale bevoegdheden van functionarissen en organisaties goed geregeld zijn en ook geaccepteerd worden door andere partijen en burgers, kunnen deze bevoegdheden tijdens langdurige crises (als) ondemocratisch worden (ervaren).

Tot slot wordt door respondenten het *politiek-bestuurlijke karakter* van langdurige crises benadrukt. Een langdurige crisis vindt (meestal) plaats op bovenregionaal, nationaal of zelfs internationaal niveau. Dit betekent dat samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's nodig is, of dat de maatschappelijke impact zo groot is dat burgemeesters en/of andere bestuurders betrokken zijn bij de crisisrespons. Het politiek-bestuurlijke karakter draagt ook bij aan de complexiteit van de crisis, omdat verschillende belangen en mogelijke gevoeligheden een rol kunnen spelen.

1.2 Wat maakt een 'langdurige crisis' anders?

De term 'langdurige crisis' verwijst weliswaar naar een crisis met een lange duur, maar, zo geven de respondenten zelf ook aan, een langdurige crisis is meer dan dat. Uit paragraaf 1.1 blijkt dat de term een crisis betreft die naast langdurig ook grootschalig, onvoorspelbaar en complex is. Om de toegevoegde waarde van het begrip beter te kunnen duiden, is het van belang eerst te beschrijven wat een crisis is, om daarna te kijken wat een langdurige crisis anders maakt.

1.2.1 Wat is een crisis?

Ook over de definitie van een crisis bestaat geen consensus. Een definitie die vanuit sociaalwetenschappelijke literatuur veelal wordt aangehouden, is die van Rosenthal (1984). Hij beschrijft een crisis als een "een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslissingstijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen" (p. 25). Daarbij draait het erom dat een groep, organisatie of gemeenschap de situatie als dreigend en urgent ervaart, wat leidt tot collectieve stress (Boin et al., 2018; Wijkhuijs & Boin, 2025). Of een situatie als 'crisis' geldt, is subjectief: wanneer meerdere groepen in de maatschappij – denk aan politici, beleidsmakers, media en burgers – de situatie als dreigend, urgent en onzeker ervaren, dan spreken we van een crisis (Boin et al., 2021). Wanneer een situatie als 'crisis' bestempeld wordt, creëert dit verwachtingen en tegelijkertijd legitimatie van overheid optreden (Edelman, 1977; 't Hart, 1993).

Wettelijke definitie van crisis

In de Wet veiligheidsregio's (2010) staat een crisis beschreven als "een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast." Tot de wettelijk vastgestelde vitale belangen behoren internationale rechtsorde, nationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. In de veiligheidsstrategie van het Rijk zijn deze omgevormd tot internationale rechtsorde en stabiliteit, territoriale veiligheid, fysieke veiligheid en economische veiligheid, en aangevuld met ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit (Rijksoverheid, 2023, p. 12).

Naast het begrip crisis worden ook andere termen gebruikt voor het beschrijven van ingrijpende gebeurtenissen, zoals incident en ramp. Een incident is (veel) kleiner in omvang dan een crisis, maar hoeft wat betreft impact niet minder groot te zijn. Denk hierbij aan treinongevallen, een brand of schietincident waarbij mensen of dieren om het leven komen. De gebeurtenis is veelal kortdurend, maar kan tijdelijk veel beroering in de samenleving opleveren. Een crisis is daarentegen vrijwel altijd van lange duur (Wijkhuijs & Boin, 2025).

Een ramp betreft een grote gebeurtenis, zoals het neerstorten van een vliegtuig of een aardbeving of tsunami, waarbij significante schade gedaan wordt aan de fysieke veiligheid. Een ramp is, volgens de Wet veiligheidsregio's (2010), "een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd." Een ramp roept vrijwel geen discussie op over de ernst van de situatie en de benodigde respons. De acute gebeurtenis die (een deel van) de samenleving bedreigt, creëert een onbetwistbare noodzaak tot snelle besluitvorming en acties (Geisemann & Geiger, 2024). Zo is elke ramp te beschouwen als een crisis, maar is niet iedere crisis een ramp (Wijkhuijs & Boin, 2025).

1.2.2 Van 'klassieke' rampen naar 'moderne' crises

Crisisonderzoek is nog een jong vakgebied. Rampenonderzoek begon in de Verenigde Staten in de jaren vijftig; in de jaren tachtig begonnen Nederlandse bestuurskundigen het bredere fenomeen 'crisis' te bestuderen. De eerste decennia van de eenentwintigste eeuw richtten zij zich voornamelijk op ingrijpende gebeurtenissen die een duidelijk begin en einde, een bronlocatie en een snelle doorlooptijd kenden; dat wil zeggen, op rampen (Boin et al., 2018). De afgelopen tien jaar is een duidelijke verbreding zichtbaar van de focus van crisisonderzoek. Crisisonderzoekers hebben andersoortige crises geïdentificeerd en analytisch uitgewerkt, waaronder grenzeloze (*transboundary*), sluimerende (*creeping*) en polycrises (Boin et al., 2018; Boin et al., 2021; Lawrence et al., 2024). Wij zien overeenkomsten tussen de ideeën van respondenten over 'langdurige crises' en grenzeloze en sluimerende crises. Om deze reden worden deze twee crisistypen hier beschreven.

Een *grenzeloze* crisis is een crisis die op meerdere manieren 'grenzen' kan overschrijden. Ten eerste, politieke grenzen: de crisis overschrijdt overheidslagen (denk aan gemeente, regio, nationaal) en/of meerdere jurisdicties op hetzelfde niveau (meerdere gemeenten of regio's bijvoorbeeld). Ten tweede, functionele grenzen: de crisis overschrijdt meerdere beleidsterreinen, waardoor eigenaarschap en verantwoordelijkheid complex worden. Ten derde, tijdsgrenzen: de crisis heeft geen duidelijk begin en einde. Ze kan een aaneenschakeling van gebeurtenissen zijn of een gebeurtenis met gevolgen die zich over verschillende termijnen kenbaar maken (Ansell et al., 2010).

Een *sluimerende* crisis heeft een lange incubatieperiode en kan lang blijven sluimeren nadat de kritieke fase voorbij is. De kenmerkende langzame opbouw maakt de beheersing van

deze crises zeer ingewikkeld: waarschuwingssignalen kunnen zich onopgemerkt en uit het zicht voltrekken; door complexiteit en een gebrek aan gevoelde urgentie bestaat (te veel) tijd om in debat te gaan over de aard, ernst en gewenste aanpak van het probleem. Typerend voor een sluimerende crisis is dan ook dat niet tijdig of onvoldoende ingegrepen wordt (Boin et al., 2021).

Binnen crisisonderzoek is dus een verschuiving zichtbaar, van een oorspronkelijke focus op rampen ('klassieke' crises) naar een bredere conceptualisering van wat allemaal als 'crisis' begrepen en geanalyseerd kan worden. Tegelijkertijd is een vergelijkbare verschuiving zichtbaar bij de veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's vinden hun oorsprong in de rampenbestrijding, maar krijgen de laatste jaren gebeurtenissen op hun bordje die duidelijk geen rampen zijn (Van Duin, 2019): de complexe, grootschalige, ambigue en politieke situaties die zij 'langdurige crises' noemen. Hier zitten duidelijke overeenkomsten met de begrippen 'grenzeloze' en 'sluimerende' crises. Maar meer dan dat lijken de respondenten hiermee te doelen op het verschil tussen de 'klassieke' ramp waar hulpdiensten ervaring mee hebben, en de nieuwere introductie in hun takenpakket: het bredere concept van 'crisis'.

De meerwaarde van het begrip 'langdurige crisis' is daarom, naar ons idee, te betwijfelen. Daar komt bovenop dat respondenten, wanneer ze gevraagd werden een langdurige crisis te beschrijven, vaak snel overgingen op een bespreking van de vereiste crisisrespons. Dat wil zeggen: de focus ligt niet op de gebeurtenis zelf, maar op de (langdurige) inzet die de situatie van de veiligheidsregio vereist. Wij menen daarom dat het nuttiger is om te spreken van een langdurige inzet van de (crisis)organisatie. Dit begrip hanteren wij daarom in de rest van dit rapport.

1.3 Tot slot: langdurige inzet van de (crisis)organisatie

Tabel 1.1 biedt een overzicht van verschillende situaties die hebben geleid of kunnen leiden tot langdurige inzet van de veiligheidsregio. Voor de langdurige inzet van de (crisis)organisatie hoeft dus niet per se sprake te zijn van een situatie die door de veiligheidsregio zelf als crisis wordt bestempeld.

Een *evenement* doelt op een geplande gebeurtenis. Een evenement kan de kans op een incident, ramp of crisis vergroten. Een *dreiging* betreft een zorgwekkende ontwikkeling die mogelijk tot een incident, ramp of crisis kan leiden. Een dreiging kan geïdentificeerd zijn of onopgemerkt escaleren. Tevens kan ze gemitigeerd worden of tot een *incident, ramp of crisis* leiden. Deze zijn reeds in dit hoofdstuk beschreven. Met een *taakstelling* bedoelen we een opdracht vanuit het Rijk om inzet te leveren voor een specifieke situatie. Dit kan voortkomen uit een situatie die vanuit het perspectief van veiligheidsregio's mogelijk niet als crisis ervaren wordt (denk aan het coördineren van de opvang van Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers), maar ook vanuit een situatie die wel degelijk als crisis wordt ervaren (denk aan de coronacrisis).

Tabel 1.1 Overzicht van situaties die langdurige inzet van veiligheidsregio's kunnen vragen

| Situatie | Voorbeeld van langdurige inzet van een of meerdere veiligheidsregio's |
|--------------|---|
| Evenement | Oud en nieuw, Koningsdag, Tour de France |
| Dreiging | Droogte, militaire dreiging, klimaatverandering |
| Incident | Hagelbui in zuidoost Brabant (2015), Fort Oranje (2017), Containercalamiteit in het Waddengebied (2019) |
| Ramp | Vuurwerkramp (2000), MH17 |
| Crisis | Coronacrisis |
| Taakstelling | Opvang van Oekraïense vluchtelingen |

Langdurige inzet van veiligheidsregio's bij evenementen zit voornamelijk in de voorbereiding. Planningsstaven of voorbereidende teams worden vrijgemaakt om (lang) van tevoren tijd en capaciteit te besteden aan de voorbereiding op gebeurtenissen als oud en nieuw en Koningsdag. Ook bij dreigingen zien we dat veiligheidsregio's de laatste jaren steeds vaker voorbereidende teams opschalen om een situatie te duiden en te monitoren. Bijvoorbeeld bij droogte schalen (sommige) veiligheidsregio's een voorbereidend ROT op om betrokken partijen aan tafel te krijgen.

Incidenten en rampen kunnen langdurige inzet van veiligheidsregio's vragen wanneer de situatie een lange nasleep heeft. Een veiligheidsregio kan gevraagd worden om ondersteuning te bieden of bijstand te verlenen aan partijen als gemeenten, nadat de kritieke fase is afgelopen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost in 2016 na een hevige hagelbui. De veiligheidsregio was tijdens de kritieke fase opgeschaald naar GRIP-2 en al snel weer afgeschaald. De schade en ophoping van problemen, waaronder zorgen over vrijgekomen asbest, zorgden ervoor dat de (overwegend kleinere) getroffen gemeenten coördinatie en ondersteuning van de veiligheidsregio vroegen (Wijkhuijs et al., 2023).

Bij een crisis kan de aanloop, responsfase en/of de nasleep vragen om langdurige inzet. De coronacrisis heeft laten zien dat in een crisis in vredetijd zelfs jaren kan duren. Daarnaast kan langdurige inzet middels een taakstelling tot stand komen. De veiligheidsregio's kregen de opdracht vanuit het Rijk om de opvang van Oekraïense vluchtelingen te coördineren en realiseren, en ook om coördinatiepunten voor asielzoekers te organiseren in samenwerking met het COA (Directoraat-Generaal Migratie, 8 maart 2022).

2 Aandacht voor langdurige inzet

Door de recente ervaringen met de coronacrisis en de opvang van Oekraïense vluchtelingen zeggen respondenten niet meer aan het onderwerp langdurige inzet te ontkomen. Dit hoofdstuk beschrijft de manieren waarop veiligheidsregio's dit thema aanvielen en welke activiteiten ze ondernemen. Tot slot reflecteren we in dit hoofdstuk op de veranderende rol van de veiligheidsregio.

2.1 Crises als trigger

De coronacrisis en opvang van Oekraïense vluchtelingen creëerden complexe situaties voor de veiligheidsregio's en vroegen om een langdurige inzet. Voor beide situaties gold dat een adequate respons niet georganiseerd kon worden met de reguliere crisisorganisatie. Ook in de *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg (2022)* wordt gesteld dat er "een aanzienlijk verschil is tussen de aanpak van een kort- en langdurige crisis" (p. 2). De reguliere crisisorganisatie is er niet op gericht om voor weken, maanden of zelfs jaren op volle toeren te draaien. Veiligheidsregio's moesten om die reden flexibel omgaan met het inzetten van de organisatie.

Respondenten geven aan dat de coronacrisis en het coördineren van de opvang van ont-heemden uit Oekraïne en andere asielzoekers een deels andere inzet van de veiligheidsregio's vereisten dan zij gewend waren. Dit heeft hen ertoe gezet om na te denken over wat nodig is voor een toekomstige langdurige inzet. Daarbij is het organiseren van een flexibele crisisorganisatie een onderdeel van de (algehele) professionalisering van crisisbeheersing die de afgelopen jaren plaatsvindt (Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's, 2020). Veel veiligheidsregio's gebruiken hiervoor de BDUR-gelden die zij vanaf 2023 hebben gekregen en waardoor ze ook financiële ruimte hebben om hierin te kunnen investeren. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's in de recente crises rollen gespeeld die buiten de klassieke taakopvatting vallen.

2.2 Activiteiten omtrent langdurige inzet

Wat de veiligheidsregio's zijn gaan doen naar aanleiding van de coronacrisis en het coördineren van de opvang van Oekraïners en andere asielzoekers, verschilt in enige mate. De meeste veiligheidsregio's hebben zich gericht op de inrichting van de (crisis)organisatie bij een langdurige inzet. Hierbij staat voornamelijk de continuïteit van de organisatie centraal, maar ook de duurzame inzet van medewerkers en de verbinding tussen de 'projectorga-nisatie' (voor langdurige inzet) en de crisisorganisatie (voor GRIP-opscaling). Daarbij ontwikkelt een aantal regio's ook uitgangspunten of kaders voor een langdurige inzet, of heeft dat al gedaan. Veel veiligheidsregio's hebben dit in de meest recente versie van het

regionaal crisisplan gezet of maken het een onderdeel van de actualisatie van het regionaal crisisplan.

Een paar veiligheidsregio's hebben onderzoek laten uitvoeren of zelf uitgevoerd naar langdurige crises. Die onderzoeken zijn voornamelijk gericht op datgeen wat de situatie anders maakt, wat het van de crisisstructuur vraagt en van de competenties van crisisfunctionarissen. Eén veiligheidsregio is in gesprek gegaan met bestuurders in de regio over de veranderende rol van de veiligheidsregio en hoe zij daar tegenover staan. Een andere veiligheidsregio heeft met medewerkers van de eigen organisatie gesprekken gevoerd, en is voornemens dat weer te doen wanneer de crisisstructuur verder is uitgewerkt.

Een derde thema waar meerdere veiligheidsregio's zich mee bezighouden, is de vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen bij langdurige inzet. Hoe crisisfunctionarissen vakbekwaam worden en vervolgens blijven, is voor veel veiligheidsregio's een vraagstuk. Sommige veiligheidsregio's hebben nieuwe functies gecreëerd bij de inrichting van de (crisis)organisatie voor langdurige inzetten; waar sommige regio's een geschikte opleiding voor zoeken. Andere veiligheidsregio's zoeken naar een passende manier om de projectorganisatie te laten oefenen. Ook het vakbekwaam houden van de functionarissen is voor velen een zoektocht, omdat ze verwachten dat grootschalige en complexe crises in de toekomst waarschijnlijk niet heel vaak zullen voorkomen.

De volgende twee hoofdstukken gaan in op bovengenoemde thema's.

2.3 Tot slot: veranderende rol van de veiligheidsregio

In 2010 zette de Wet veiligheidsregio al “de verbreding van klassieke rampen naar moderne crises” in gang (Van Duin, 2019, p. 11). In de jaren daarna is deze verbreding terug te zien binnen de veiligheidsregio's door het oprichten van een afdeling crisisbeheersing, aanstellen van directeurs veiligheidsregio zonder brandweerachtergrond, en een grotere rol voor de voorzitter veiligheidsregio. De veiligheidsregio nam over de jaren heen drie rollen aan: de klassieke brandweerrol (bij grote branden en incidenten), de reguliere-coördinerende rol (wateroverlast in het VUmc in 2015) en de niet-reguliere coördinerende rol (ondersteunen van opvang van Syrische vluchtelingen in 2015) (Van Duin, 2019). Een echte ('moderne') crisis vond echter niet plaats tot 2020. De coronacrisis was misschien wel de eerste keer dat veiligheidsregio's zich hebben moeten 'bewijzen' op het gebied van crisisbeheersing.

Bij het toevoegen van crisisbeheersing aan de taakstelling van veiligheidsregio's (2010), bij het ondersteunen van noodopvang voor Syrische vluchtelingen (2015) en onlangs weer tijdens de coronacrisis (2020) en bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen (2022) komt de discussie over de taakopvatting van de veiligheidsregio op. Tegenwoordig wordt deze discussie veelal gevat in de vraag: waar leent de veiligheidsregio zich voor? Meningsverschillen bestaan (nog steeds) tussen veiligheidsregio's over de taakopvatting van de organisatie. Waar op dit moment sommige regio's aanzetten tot gebruikmaken van het momentum om aandacht te besteden aan de versterking van crisisbeheersing, zijn andere regio's terughoudender en kijken kritisch terug op de rol die de veiligheidsregio's hebben gespeeld bij recente gebeurtenissen als de coronacrisis en de opvang van Oekraïense vluchtelingen.

Op basis van de gebeurtenissen van de afgelopen jaren zien wij enkele ontwikkelingen waardoor we verwachten dat de verbreding niet zomaar zal stoppen. Gezien de ontwikkelingen in de samenleving kunnen vaker grenzeloze crises plaatsvinden. Veiligheidsregio's en hun bestuurders zien de veiligheidsregio steeds meer als een platform en benadrukken de netwerkfunctie van de organisatie. Daarnaast ligt er momenteel veel nadruk op veiligheid en crisisbeheersing, gezien de huidige dreiging in Oost-Europa, een dreiging die Nederland een lange tijd niet heeft gehad en waar mogelijke nieuwe rolopvattingen voor betrokken partijen, waaronder de veiligheidsregio's, bij kunnen komen kijken.

3 Opschalen, inrichten en afschalen bij langdurige inzet

Alle respondenten zijn van mening dat een langdurige inzet een andere aanpak vereist dan de traditionele crisisstructuur en GRIP-opscaling bieden. Dit hoofdstuk beschrijft de ideeën over en manieren waarop veiligheidsregio's hun (crisis)organisatie opschalen, inrichten en afschalen bij langdurige inzet. Tot slot reflecteren we op het ontwikkelen van een flexibele (crisis)organisatie.

3.1 Opschalen bij langdurige inzet

3.1.1 Start van de crisis

Veel veiligheidsregio's herkennen meerdere 'routes' om op te schalen naar een (crisis)organisatie voor langdurige inzet (hierna: projectorganisatie).¹ Deze routes zijn over het algemeen (1) van reguliere crisisorganisatie (à la GRIP) naar projectorganisatie, (2) van voorbereidend team en afstemming naar projectorganisatie, of (3) direct naar projectorganisatie.

Van reguliere crisisorganisatie naar projectorganisatie

Enkele veiligheidsregio's geven aan altijd vanuit de reguliere crisisorganisatie te starten. Hierdoor kan snel een startgremium worden samengesteld om effectief in te spelen op chaotische omstandigheden en onvolledige informatie. Vervolgens wordt nagegaan welke manier van organiseren goed past in die situatie.

Van voorbereidend team naar projectorganisatie

Bij voorzienbare situaties – sluimerende crises waarvan de dreiging is herkend en wordt gemonitord, of evenementen waarvan duidelijk is wanneer deze plaatsvinden – worden steeds vaker voorbereidende teams opgericht. Denk aan een pre-ROT, voorbereidend team (ROVT) of planningsstaf. Respondenten geven aan dat dergelijke crises zich naar verwachting meer geleidelijk aandienen, waardoor signalering en monitoring mogelijk zijn, en door een voorbereidend team maatwerk geleverd kan worden wat betreft de responsstructuur. In deze situatie is er tijd voor afstemming binnen de organisatie en met partners voor het opschalen van een geschikte responsstructuur, indien nodig. Een voorbereidend team kan het eindstation zijn, als overgang dienen naar de regionale crisisorganisatie of naar de flexibele projectorganisatie, zo geeft een respondent aan.

¹ De term projectorganisatie wordt niet door elke veiligheidsregio gehanteerd, maar betreft in dit rapport voor het leesgemak het brede spectrum van (crisis)organisaties voor langdurige inzet.

Direct naar projectorganisatie

Het kan bij aanvang van een situatie direct duidelijk zijn dat langdurige inzet gevraagd wordt, zo geven respondenten aan, bijvoorbeeld wanneer het Rijk een landelijke taakstelling afgeeft voor de veiligheidsregio('s).

Meerdere regio's spreken over het maken van een crisisdiagnose waarmee gekeken wordt welke organisatievorm passend is bij de situatie. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland beschrijft een crisisdiagnose als "de analyse van wat er speelt, welk team of teams geactiveerd dienen te worden en welke samenstelling deze teams dienen te hebben" (2022, p. 5). Het maken van een crisisdiagnose kan alleen bij een niet-acute situatie, zodat er voldoende tijd voor is. De Regionaal Operationeel Leider speelt veelal een centrale rol in dit proces. Hij of zij neemt het besluit over de benodigde structuur. Veiligheidsregio Kennemerland (2022) geeft aan dat een crisisdiagnose geen eenmalige gebeurtenis is, maar een proces dat gedurende een crisis herhaald wordt om te kijken of de organisatievorm nog steeds past bij de fase van de crisis.

3.1.2 Kantelpunt: van crisisorganisatie naar projectorganisatie

Hoe weet je wanneer een langdurige inzet van de organisatie vereist gaat worden? Bij deze vraag gaat het al snel over een kantelpunt waarop besloten wordt over te gaan naar een projectorganisatie. Hier zien we verschillen tussen de veiligheidsregio's. Een enkele regio geeft aan geen kantelpunten vast te leggen, omdat deze sterk afhankelijk zijn van de situatie. Meerdere veiligheidsregio's verbinden kantelpunten aan tijd. Zo geeft een respondent aan: "Een grote GRIP-opstapeling kun je als regio ongeveer drie dagen in stand houden, bij een situatie tot drie weken kun je het met een stafsectie afdoen, en situaties vanaf ongeveer drie weken vergen dat je meer vanuit de totale organisatie moet gaan werken." Een aantal veiligheidsregio's houdt de grens van 72 uur aan, waarbij ze erkennen dat deze enigszins arbitrair is. Daarom houden andere veiligheidsregio's het vager. Eén veiligheidsregio geeft bijvoorbeeld aan dat een projectorganisatie wordt opgezet als het einde van de crisis niet te overzien is.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2024) heeft enkele indicatoren geïdentificeerd die van belang zijn om te kunnen signaleren wanneer de dreiging of de acute crisis kantelt en langdurige inzet vraagt. Deze indicatoren zijn de duur van de crisis (>72 uur), stabiliteit van de situatie (geen verdere escalatie), feedback van belanghebbenden (met betrekking tot de stabiliteit van de situatie), beperking van de informatiestroom (de stroom van nieuwe informatie neemt af), operationele behoefte (geen behoefte aan acute hulp), geen 24/7 inzet (inzet tijdens kantoortijd is voldoende), en een veranderende doelstelling (de opstapeling is een ander doel gaan dienen). Het is dan aan de dienstdoende crisisfunctionarissen (in bijvoorbeeld een operationeel kernoverleg (OKO) of een ROT) om deze indicatoren te duiden en al dan niet te besluiten een adviesteam langdurige crises bijeen te roepen.

3.1.3 Rol van directie en bestuurlijk niveau

Bij (de voorbereiding op) een projectorganisatie wordt vaak een grote rol toegedicht aan het bestuurlijk niveau of de directie van een veiligheidsregio. De gezamenlijke crisisorganisatie van veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek heeft bijvoorbeeld in het regionaal crisisplan (2022) staan dat een van de leidende principes bij langdurige inzet is dat de directie veiligheidsregio een rol krijgt. Zo neemt bijvoorbeeld de veiligheidsdirectie het besluit, op advies van het crisisteam, of capaciteit langdurig wordt vrijgemaakt voor een situatie. Dit legt de verbinding tussen warm en koud, aldus de twee veiligheidsregio's. In een

andere veiligheidsregio wordt de leidinggevende van de projectorganisatie gekoppeld aan een portefeuillehouder die lid is van het managementteam. In meerdere regio's vervult de directeur veiligheidsregio, samen met de operationeel leider, een loketfunctie en beoordeelt of de opdracht passend is. De directie en/of het bestuurlijk niveau heeft in de meeste veiligheidsregio's dus doorslaggevend zeggenschap over de vraag of de organisatie wel of niet een langdurige inzet gaat leveren.

3.2 Inrichten van de (crisis)organisatie

3.2.1 Flexibele of vooraf bedachte structuur

We zien twee verschillende strategieën die veiligheidsregio's hanteren wat betreft de inrichting van de projectorganisatie. De verdeling van veiligheidsregio's tussen deze twee strategieën lijkt gelijk op te gaan. Aan de ene kant zijn er veiligheidsregio's die vooraf geen afspraken maken over de inrichting. Ze maken gebruik van de reguliere crisisorganisatiestructuur en bepalen afhankelijk van de situatie die zich voordoet wat nodig is wat betreft de inrichting van de structuur. Het uitgangspunt van deze regio's is dat elke crisis om maatwerk vraagt en dat niet per crisistype voorafgaand vastgelegd kan worden hoe de aanpak eruit moet zien. Zo zegt een respondent: "Het slechtste wat we kunnen doen is bij de langdurige crisis een flexibel vast-nieuw team oprichten. Dat heet flexibel, maar is eigenlijk vast geregeld. Je wil flexibel zijn, aangevuld met de specifieke zaken die nodig zijn." In eerste instantie wordt gebruikgemaakt van de reguliere organisatie- en opschalingsstructuur (lees: GRIP) die wordt aangepast om beter aan te sluiten bij de specifieke situatie. Zo kan de crisisorganisatie bijvoorbeeld worden omgevormd tot een projectorganisatie en wordt flexibel omgegaan met de samenstelling van het crisis- of projectteam.

Aan de andere kant zijn er veiligheidsregio's die vooraf afspraken hebben gemaakt over de inrichting van de projectorganisatie. Deze veiligheidsregio's hebben een structuur ontwikkeld die naast de reguliere crisisstructuur kan worden opgeschaald. De projectstructuur ziet er in elke veiligheidsregio net iets anders uit, maar bestaat over het algemeen uit een team met een leidinggevende, communicatieadviseur, informatiemanager en manager of liaison bedrijfsvoering. Sommige regio's hebben ook een beleidsondersteuner of bestuursadviseur en/of gemeentesecretaris in het team. Daarnaast houden de veiligheidsregio's ruimte voor maatwerk door het projectteam te kunnen aanvullen met de benodigde expertise, afhankelijk van de situatie. Denk hierbij aan de kolommen en externe crisispartners, maar ook aan vertegenwoordigers van interne afdelingen, zoals juridische experts, ICT'ers en financiële experts.

3.2.2 Samenstelling van de organisatie voor langdurige inzet

In de samenstelling van teams bij een langdurige inzet van de (crisis)organisatie springen vier zaken in het oog:

1. Dezelfde hoofdprocessen

In alle gevallen zijn de hoofdprocessen leiding en coördinatie, informatiemanagement en communicatie vertegenwoordigd binnen het crisisteam door een of meerdere functionarissen. Hierover geven de respondenten aan dat deze processen, net als bij incidenten en rampen, belangrijke zijn bij een langdurige inzet.

2. Nieuwe leidinggevende functie naast of als vervanging van de ROL

Opvallend is dat diverse benamingen worden gebruikt voor de leidinggevende bij een langdurige inzet. Deze variëren van operationeel leider tot projectleider langdurige crisis en van crisismanager tot programmaleider. Enkele respondenten geven aan dat operationeel leiders, die gewend zijn om tijdens incidenten en rampen ingezet te worden, niet altijd de juiste competenties en vaardigheden bezitten om een leidinggevende functie te bekleden bij een langdurige inzet (hoofdstuk 4 gaat hier nader op in). Om die reden hebben sommige regio's een leidinggevende functie ontwikkeld die bij langdurige inzet naast of in plaats van de ROL optreedt.

3. Inzet van medewerkers uit de hele organisatie

Voor zowel vereiste als optionele posities in de projectorganisatie wordt bij veel veiligheidsregio's geput uit de gehele pool van medewerkers van de afdeling crisis-beheersing of zelfs daarbuiten. Dit betekent dat ook mensen betrokken worden die normaalgesproken een 'bureaufunctie' bekleden. Denk bijvoorbeeld aan functionarissen die zich bezighouden met bedrijfsvoeringsprocessen en juridische medewerkers. Enkele veiligheidsregio's ontwikkelen daarom een database van alle medewerkers, zodat op basis van de benodigde competenties mensen opgeroepen kunnen worden om plaats te nemen in de langdurige crisisorganisatie of het projectteam. Over de noodzaak van opleiding of bijscholing van deze functionarissen bestaan verschillende ideeën. Waar één regio bijscholing van belang acht, vinden twee andere regio's dit niet nodig, omdat de medewerkers gevraagd worden hun normale werk te doen, maar dan in andere omstandigheden.

4. Inhuur van externen

Een laatste observatie is dat veel veiligheidsregio's aangeven voor de ondersteunende processen ook externe medewerkers in te huren en aan te stellen als lid van het crisis- of projectteam. Dit kunnen bijvoorbeeld gemeenteambtenaren zijn, maar ook andere mensen die een bepaalde expertise met zich meebrengen.

3.3 Afschalen na langdurige inzet

Er zijn minder afspraken en richtlijnen voor het afschalen na een langdurige inzet dan voor het opschalen en inrichten van de organisatie. Respondenten noemen dan ook dat het sterk situatieafhankelijk is of en op welke manier wordt afgeschaald, maar dat hier ook nog minder over is nagedacht. Drie redenen die respondenten beschreven wanneer besloten kan worden tot afschalen over te gaan, zijn:

- > Er is geen sprake meer van een crisis. De situatie wordt beschouwd als het 'nieuwe normaal'. Op dat moment vraagt de situatie niet meer aandacht dan ieder ander risico en kan de monitoring, indien nodig, opgenomen worden in de reguliere organisatie. Een respondent vertelt: "Het is belangrijk om [je] te realiseren dat je het op een gegeven moment loslaat, want anders is het geen langdurige crisis meer, maar een nieuwe structurele taak."
- > De inzet door de veiligheidsregio heeft geen toegevoegde waarde meer. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer:
 - er geen gecoördineerde inzet van hulpdiensten meer nodig is
 - de situatie op beheersmatig niveau is
 - er geen complexe bestuurlijke processen meer spelen

- de lijnorganisaties het binnen hun eigen structuren kunnen overnemen.
- > Er wordt een bestuurlijk besluit genomen over het afschalen van de organisatie. “Het is klaar als het bestuur zegt dat het klaar is,” aldus een respondent.

Twee veiligheidsregio's benadrukken het belang van vroegtijdig nadenken over het moment waarop de organisatie afgeschaald moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van specifieke parameters of ijkmomenten. Vaak worden deze ijkmomenten in de loop van de crisis bepaald en wordt in overleg besproken of de veiligheidsregio nog verantwoordelijk is voor de inzet.

3.4 Tot slot: flexibele (crisis)organisatie

Acute en sluimerende crises ontwikkelen zich op een andere manier en bieden zich op een andere manier aan. Ze vragen daarom om een andere respons ('t Hart & Boin, 2001; Pot et al., 2023). Veiligheidsregio's zullen op beide crisissituaties moeten kunnen inspelen. Hiertoe is flexibiliteit van de organisatie vereist. Vele rapporten hebben hier over de jaren op gewezen, maar vrijwel geen van deze rapporten gaat in op de vraag: hoe dan? Hoe organiseer je een flexibele organisatie die zowel routinematig op herkenbare en/of voorzienbare crisissituaties in kan spelen, als adaptief op ongekende en onvoorzienbare crisissituaties?

Het ontwikkelen en behouden van flexibiliteit van een organisatie is een groot vraagstuk. De twee manieren waarop veiligheidsregio's dit hebben aangepakt, zien wij als twee einden van een spectrum. Aan de ene kant staat het bouwen van een specifieke projectorganisatie voor langdurige inzet. Het vooraf bedenken en inrichten van een organisatie naast de bestaande lijn- en crisisorganisatie leidt niet tot een hoge mate van flexibiliteit. Je weet niet precies waar de projectorganisatie een volgende keer voor ingezet wordt. In deze vorm zit er wel flexibiliteit in de samenstelling van de teams binnen de projectorganisatie afhankelijk van de situatie wordt bepaald. Een voordeel van deze aanpak is dat de betrokken functionarissen voorafgaand aan een inzet kennis opdoen van de projectstructuur en ermee geoefend kan worden. Aan de andere kant staat het onderhouden van de crisisorganisatie om die als een 'gereedschapskist' te zien waar de benodigde onderdelen uit gehaald kunnen worden, afhankelijk van de situatie. Dit geeft een hoge mate van flexibiliteit, maar vraagt ook veel aanpassingsvermogen van de betrokken functionarissen, omdat de structuur net iets anders kan zijn dan ze gewend zijn en ze dus nog moeten uitzoeken hoe de lijnen lopen.

Wat voor beide aanpakken van belang is, is een goede inschatting van de situatie: wat is er aan de hand? Wat komt er op ons af? Waar staan wij, als veiligheidsregio, voor aan de lat en welke organisatievorm past daar bij? Door meerdere veiligheidsregio's wordt dit onder de term 'crisisdiagnose' of opdrachtanalyse verstaan. Een complexe situatie die zich over tijd blijft ontwikkelen en mogelijk verandert, vraagt om goede 'sensemaking' van de organisatie, zodat deze adaptief kan meebewegen met de situatie en de benodigde inrichting daarvoor kan inzetten (Zijderveld et al., 2025).

4 Leidinggeven bij een langdurige inzet

Uit eerdere hoofdstukken is gebleken dat langdurige inzet nieuwe vraagstukken met zich meebrengt voor veiligheidsregio's. Dit hoofdstuk beschrijft de bijzonderheden die respondenten zien voor leidinggevendend bij een langdurige inzet en welke vakbekwaamheid deze van hen vragen. Tot slot reflecteren wij op datgeen wat een langdurige inzet anders maakt voor leidinggevendend dan een kortdurende inzet.

4.1 Bijzonderheden bij langdurige inzet

Alle respondenten zijn het erover eens dat een langdurige inzet 'anders' is voor crisisfunctionarissen dan een kortdurende inzet. Op basis van de interviews en de sessies van het ontwikkeltraject zijn enkele bijzonderheden naar voren gekomen waar crisisfunctionarissen bij langdurige inzet mee te maken krijgen.

- > **Leiding en coördinatie bij langdurige inzet komen veel overeen met projectmanagement.** "Langdurige inzet vraagt om een projectmatige aanpak, waarbij ruimte voor maatwerk van belang is", geeft een respondent aan. Zo vraagt projectmanagement van een leidinggevende om te kijken welke mensen en expertise nodig zijn, welke processen spelen en hoe die te coördineren, aldus respondenten. Met processen als (financiële) planning en bedrijfsvoering krijgt een leidinggevende bij een langdurige inzet op andere manier mee te maken dan bij kortdurende inzet. Voor een kortdurende inzet, bij bijvoorbeeld incidenten, zijn hier al afspraken over gemaakt, waar die bij langdurige inzet (nog) niet in elke veiligheidsregio zijn vastgelegd.
- > **Het aansturen van een team is anders.** Waar bij een GRIP-opstapeling crisisfunctionarissen vaak enkele uren of dagen samenwerken, kan dit bij langdurige inzet weken of maanden zijn. Ten eerste heeft dit invloed op de teamdynamiek. Wat betreft samenwerking in het team en eventuele conflictbemiddeling bijvoorbeeld moet de leidinggevende er rekening mee houden dat de teamleden voor lange tijd samen zullen werken, niet slechts enkele uren. Daarnaast is teamzorg, oftewel het welzijn van de teamleden, door veel respondenten genoemd als een belangrijk aspect bij langdurige inzet. Van de coronacrisis en opvang van Oekraïense vluchtelingen hebben veel respondenten geleerd dat langdurige inzet een uitputtingsslag kan zijn voor het (mentale) welzijn van de teamleden. Hier moet een leidinggevende extra oog voor hebben, aldus respondenten.
- > **Een complexe crisissituatie vraagt van (onder andere) de leidinggevende om een (opdracht)analyse uit te voeren.** De coronacrisis en opvang van Oekraïense vluchtelingen waren complexe situaties waarin het beeld van de situatie niet altijd helder was, evenmin als de rol van de veiligheidsregio. Respondenten geven aan dat het analyseren van de situatie of het ophalen van een duidelijke opdracht een belangrijke

taak van de leidinggevende is. Bij kortdurende inzet is dit ook van belang en wordt dit veelal in elk overleg middels gezamenlijke beeld- en oordeelsvorming gedaan. Een (opdracht)analyse bij langdurige inzet wordt door respondenten gezien als een uitgebreider proces, dat meer tijd vraagt en (mogelijk) tot advies aan bestuurders of de directie leidt over de (crisis)respons en bijbehorende organisatievorm.

- > **Manoeuvreren in een politiek-bestuurlijke omgeving.** Deze uitdaging is niet nieuw, maar wordt door veel respondenten sterk benadrukt. Zij schatten in dat toekomstige langdurige inzetten veelal zullen voortkomen uit grootschalige (crisis)situaties die al snel bovenregionaal of landelijk zullen zijn. Dit betekent mogelijke Rijk-regio samenwerking en een grote(re) rol voor de directie van de veiligheidsregio en de voorzitter veiligheidsregio. Des te meer politiek-bestuurlijke actoren die betrokken zijn, des te meer belangen om rekening mee te houden door de leidinggevende in de advisering aan diens eigen bestuurder(s). Daarbij wordt een leidinggevende op tactisch niveau vaak door personen buiten de eigen organisatie als contactpersoon gezien, geven de respondenten aan.
- > **Interne en externe positionering.** Positie innemen in een extern netwerk en netwerksamenwerking zijn niet per se bijzonder, maar ook hier wordt nadruk op gelegd door de respondenten. Complexe crisissituaties zullen waarschijnlijk betrokkenheid van een groot aantal partijen betekenen en van mogelijk minder bekende partijen. Daarnaast is deze taak bij langdurige inzet ook interngericht. Binnen de eigen organisatie moet een leidinggevende volgens de respondenten ook draagvlak weten te creëren en onderhouden voor verbinding tussen de projectorganisatie en lijnorganisatie. Tijdens een langdurige inzet moeten ook de reguliere taken zoveel mogelijk uitgevoerd blijven worden, die onder druk kunnen komen te staan, omdat mensen, middelen en geld in de projectorganisatie gestoken worden.

4.2 Nieuwe functie vereist?

Een vraag die bij meerdere veiligheidsregio's speelt, is in hoeverre huidige leidinggevendenden (hierbij wordt voornamelijk gedacht aan regionaal operationeel leiders) het passende profiel en takenpakket hebben om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Omdat de invulling van de leidinggevende rol bij een langdurige inzet van de projectorganisatie kan verschillen van die bij een kortdurende inzet, hebben meerdere veiligheidsregio's een nieuwe leidinggevende functie in het leven geroepen. Hiervoor hanteren zij verschillende benamingen, zoals projectleider (langdurige crises), crisismanager, project-OL, voorzitter en programmaleider. Ondanks verschillen in de benaming, komen de positie en het takenpakket die horen bij de functie grotendeels overeen. De leidinggevende bij langdurige inzet begeeft zich op tactisch niveau binnen de projectorganisatie. Hij of zij denkt mee over de strategische besluiten en dient zich daarnaast te verhouden tot het operationeel niveau.

Meningen verschillen over de vraag of de functie van leidinggevende bij een langdurige inzet ook om nieuwe functionarissen vraagt, of dat de functie gevuld kan worden met bestaande functionarissen, bijvoorbeeld de regionaal operationeel leider (ROL). Een respondent beschrijft de functie als volgt: "Bij een langdurige crisis heb je een coördinator of regisseur nodig om operationele en functionele partijen bij elkaar te brengen en om belangen af te wegen." De meningen verschillen of degenen die reeds een ROL functie vervullen, de meest

passende personen zijn voor de leidinggevende functie bij langdurige inzet. Aan de ene kant kiezen enkele regio's voor medewerkers uit hun eigen organisatie of van partners voor de functie die dagelijks met bestuurders samenwerken (denk aan een beleidsondersteuner of een gemeentesecretaris). Waar van een ROL reeds bestuurlijke sensitiviteit wordt gevraagd, vinden over het algemeen weinig (grote) incidenten of crises plaats waarin de ROL hier veel gebruik van moet maken. Aan de andere kant zijn er ook veiligheidsregio's waar de operationeel leider, ook bij langdurige inzet, de leidinggevende rol blijft vervullen – vaak wel met extra of andere taken en verantwoordelijkheden. Zij geven aan dat de taken en benodigde vaardigheden grotendeels overeenkomen en dat, afhankelijk van de situatie, ze meer of minder aan bepaalde knoppen van hun leiderschap moeten draaien.

Het vraagstuk gaat voor velen over de functie en de persoon die de functie vervult, maar voor sommige respondenten betreft het meer de terminologie en implicaties wat betreft bevoegdheden die daaraan verbonden zijn. Zo geeft een respondent aan: “De terminologie die we gebruiken bij flitsincidenten – opperbevelhebber, operationeel leider, commandant – past vaak niet bij langdurige inzet. Bij langdurige inzet is de opperbevelhebber eerder de voorzitter van een raad van bestuurlijk verantwoordelijken, een ROL is meer een coördinator en een commandant meer een proceshouder.” Zo zijn meerdere veiligheidsregio's nieuwe functietitels gaan gebruiken.

4.3 Vakbekwaamheid

Naast de vragen die spelen rondom de functie, is een ander vraagstuk of functionarissen vakbekwaam zijn voor langdurige inzetten en, zo niet, hoe ze vakbekwaam kunnen worden en blijven. Enkele veiligheidsregio's geven aan niet specifiek te investeren in vakbekwaamheid voor langdurige inzet, omdat zij bij het inrichten van de (project)organisatie zoeken naar mensen met een passende achtergrond, in plaats van dat de vaste formatie bepaalde kennis en vaardigheden traint. Deze mensen kunnen zowel van binnen als van buiten de organisatie komen.

Andere respondenten geven aan dat de kennis en vaardigheden die operationeel leiders en/of projectmanagers reeds hebben, overeenkomen met datgene wat ze nodig hebben bij een langdurige inzet in een crisissituatie. “Het moet niet groter gemaakt worden dan het is, zo veel nieuws vraagt het niet”, zegt een respondent. Deze respondenten zijn van mening dat op sommige vaardigheden, zoals bestuurlijke sensitiviteit of netwerken, meer of op een andere manier nadruk komt te liggen, maar dat functionarissen over het algemeen deze vaardigheden al hebben.

Uit de uitvraag blijkt echter dat iets meer dan de helft van de veiligheidsregio's positief staat tegenover een (vorm van) opleiding voor leidinggevendenden bij langdurige inzet. Er bestaan enkele initiatieven om hier vorm aan te geven. Zo hebben twee veiligheidsregio's een interne opleiding ontwikkeld die zij momenteel aanbieden binnen hun regio. Een andere veiligheidsregio heeft onderzoek uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van het opstellen van een opleidingsplan voor crisisfunctionarissen bij langdurige crises. Op basis van dat onderzoek wordt geadviseerd de betrokken functionarissen geen opleiding te laten volgen, maar hen mee te nemen in het concretiseren van de stappen naar het opzetten van een projectorganisatie. Daarnaast hebben twee veiligheidsregio's de vraag voor een vorm van

opleiding neergelegd bij het NIPV, waaruit een verkenning van een ontwikkeltraject op basis van co-creatie is ontstaan, gericht op leiders bij een langdurige inzet.

Respondenten zien de grote variatie en onvoorspelbaarheid van situaties waarin sprake is van langdurige inzet van de (crisis)organisatie als een grote uitdaging in de vakbekwaamheidsontwikkeling van crisisfunctionarissen. Voor het bepalen van de vakbekwaamheidsbehoefte moet niet alleen gekeken worden naar crises uit het verleden, maar is een blik op de toekomst ook van groot belang. Zoals een respondent opmerkt: “Het risico als je hier te druk mee bezighoudt, is dat we mensen gaan opleiden voor de crises die we hebben gehad, niet voor de crises die we gaan krijgen.”

4.4 Tot slot: sprint versus marathon

Het is moeilijk om de vinger te leggen op precies datgene wat langdurige inzet anders maakt dan kortdurende inzet, omdat over vrijwel alles – taken, processen, kennis en vaardigheden – gezegd kan worden dat het in beide situaties van pas komt, maar dan net iets anders. Enkele bijzonderheden zijn uitgelicht, maar ook hier is overlap met processen en taken die bij een kortdurende inzet (bijvoorbeeld bij een incident) komen kijken.

Wij zien net als de respondenten dat een langdurige inzet toch wel iets anders vraagt en gebruiken hierbij de vergelijking van kortdurende versus langdurige inzet met een sprint versus marathon. Bij zowel een sprint als een marathon is een atleet aan het rennen met het doel zo snel mogelijk de finish te halen. De voorbereiding op een sprint of marathon ziet er echter anders uit, tijdens de race levert een atleet een andere inspanning en zijn andere tactieken nodig om het doel te behalen en ook het hersteltraject na de race is anders. Dit geldt ook voor crisisfunctionarissen bij een kortdurende of langdurige inzet: ze zetten zich in om de schade te beperken en de crisis zo snel mogelijk op te lossen, maar de manier waarop dit gebeurt en wat dat van hen vraagt is daadwerkelijk anders. Daarbovenop is langdurige inzet vaak een marathon zonder duidelijke finishlijn: van tevoren is het niet (altijd) duidelijk hoe lang de inzet zal duren. Enkele aspecten die een langdurige inzet anders maken dan een kortdurende inzet voor leidinggevenden staan hieronder op beknopte wijze in tabel 4.1 opgesomd.

Tabel 4.1 Aspecten van een kortdurende en langdurige inzet

| | Kortdurend | Langdurig |
|--------------------------------|---|---|
| Waar sta je voor aan de lat? | Veelal duidelijke opdracht, vraagt periodiek om (snelle) check | Veelal onduidelijke opdracht, vraagt periodiek om (uitgebreide) analyse |
| Leidinggeven | Leiding en coördinatie op routinematige wijze | Leiding en coördinatie op projectmatige wijze |
| Teamdynamiek | Gezamenlijk ervaren urgentie waardoor minder snel onenigheid tussen teamleden ruimte krijgt | Meer tijd en ruimte voor conflict tussen teamleden |
| Welzijn teamleden | Piek in mentale belasting | Golfbeweging in mentale belasting |
| Politiek-bestuurlijke omgeving | OL onderhoudt relatie met burgemeester of voorzitter veiligheidsregio | Leidinggevende kan met meerdere bestuurders rekening moeten houden (bijv. AB) |
| Positionering (extern) | Coördinerend en besluitvormend | Coördinerend en verbindend |
| Positionering (intern) | Afstemming tussen lijn- en crisisorganisatie goed geregeld | Afstemming tussen lijn- en projectorganisatie heeft herhaalde aandacht nodig |

De veiligheidsregio's hebben geen eenheid van opvatting over de functie, noch over het vakbekwaamheidsvraagstuk, maar lijken daar wel (enige) behoefte aan te hebben. Daarom moet gespecificeerd worden voor welke gemene delers bij een langdurige inzet er precies een vakbekwaamheidsbehoefte ligt en in hoeverre deze al dan niet in de bestaande opleidingen en trainingen aan bod komt.

5 Slotbeschouwing

Dit onderzoek geeft inzicht in wat respondenten van veiligheidsregio's verstaan onder de term langdurige crisis en wat een langdurige crisis betekent voor de inrichting van de Nederlandse crisisbeheersing. Enkele bevindingen springen in dit onderzoek eruit.

5.1 Bevindingen

5.1.1 Van langdurige crisis naar langdurige inzet

Dit onderzoek richt zich op de term 'langdurige crisis' en feitelijk moeten wij op basis van vooral de bestaande (wetenschappelijke) literatuur constateren dat het begrip tot op zekere hoogte een pleonasme is: iedere crisis is min of meer langdurig. Natuurlijk zal de lengte van crises – het soort van crises waar dit rapport over spreekt – variëren en duurt de ene crisis langer dan de andere. Dit hangt ook samen met de betrokken partijen van waaruit de crisis bekeken wordt: hulpdienst, gemeente, slachtoffer. Tegelijkertijd durven wij de stelling wel aan dat korte crises niet bestaan. De aanloop, de gebeurtenissen rond de crisis zelf en/of de nafase zullen nooit allemaal in een vlok en een zucht voorbij zijn. Daarvoor zijn crises te bijzonder.

Dit betekent dat we de bijzonderheid van recente situaties – de coronacrisis, taakstelling voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en militaire dreiging – erkennen, evenals het feit dat deze situaties wat 'anders' hebben gevraagd en vragen van veiligheidsregio's dan voorheen. De term 'langdurige crisis' is naar ons idee echter niet passend voor het beschrijven van de crisissituaties. Crises zijn grenzeloos, complex en van nature politiekgevoelig.

5.1.2 Bijzondere gebeurtenissen, bijzondere rollen

Veiligheidsregio's zijn de afgelopen jaren van de ene crisis (corona) in de volgende opdracht (opvang Oekraïense vluchtelingen) gerold en houden zich nu bezig met de effecten van militaire dreiging. Daarbij zien we dat de veiligheidsregio steeds meer als platform wordt geprofileerd: de netwerkfunctie van de organisatie wordt sterk benadrukt op thema's als weerbaarheid en veerkracht en de uitval van vitale infrastructuur. Hierbij speelt de vraag: waar 'leent' de veiligheidsregio zich voor? Wanneer heeft de veiligheidsregio al een rol (bijvoorbeeld bij het monitoren van risico's) en wanneer nog steeds (is de crisissituatie bijvoorbeeld het 'nieuwe normaal' geworden)? Welke rol de veiligheidsregio zou moeten bekleden is een groot vraagstuk dat zich de komende tijd (waarschijnlijk) zal blijven aandienen.

5.1.3 Flexibele organisatie voor langdurige inzet

Veiligheidsregio's zullen zich uiteraard naast langdurige inzet ook blijven inzetten bij incidenten en (crisis)situaties die kortdurende inzet vragen. Een flexibele organisatie is van groot belang om op incidenten en crises (mogelijk tegelijkertijd) adequaat te kunnen reageren, maar ook om de passende organisatiestructuur in te zetten voor verschillende

crisissituaties. Dit lijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. Dit vraagstuk betreft het vinden van de balans tussen voorbereidingen treffen om een stevige basis te hebben en het niet alles vast te plannen om ook adaptief te blijven. Dit vraagt om flexibiliteit in alle lagen van de organisatie – van strategie tot operatie – en vereist continue aandacht.

5.1.4 Leidinggeven bij langdurige inzet

De recente gebeurtenissen (corona en opvang Oekraïense vluchtelingen) hebben ook laten zien wat langdurige inzet betekent voor de crisisfunctionarissen. Dat de inzet bij een incident anders is dan bij een crisis lijkt voor de hand te liggen, maar er is ook veel overlap in dat wat de functionarissen doen. Door de vergelijking te maken met een sprint (kortdurende inzet) en marathon (langdurige inzet), wordt duidelijk dat hoewel het doel en de processen grotendeels hetzelfde kunnen zijn, de voorbereiding, de manier van inzet, en het hersteltraject na afloop daadwerkelijk anders zijn. Dit vraagt dus ook wat anders van de organisatie om de functionarissen hier op voor te bereiden en te begeleiden tijdens deze fasen.

5.2 Hoe nu verder?

Dit onderzoek geeft inzicht in hoe er door veiligheidsregio's wordt gedacht over langdurige inzet en welke activiteiten zij op dit onderwerp ondernemen. Veel gesprekken over dit onderwerp hebben reeds plaatsgevonden, maar het zal continue aandacht vereisen. Voor gesprekken over langdurige inzet willen wij graag het volgende meegeven:

- > Wees duidelijk met elkaar waar het gesprek over gaat: een langdurige situatie (bijv. een crisis) of langdurige inzet (de respons). De situatie en de respons zijn uiteraard nauw aan elkaar verbonden. Toch vinden we dit toch belangrijk te noemen, want een gesprek baseren op een vaag begrip (langdurige crisis) maakt het erg moeilijk om tot heldere responsopties en strategieën te komen.
- > De voorbereiding op, inzet tijdens en herstel na een langdurige inzet vraagt wat anders dan bij een kortdurende inzet. In de voorbereiding op een volgende langdurige inzet kan nagedacht worden over enkele vraagstukken:
 - Wanneer is er al en niet meer een rol voor de veiligheidsregio?
 - Hoe verloopt de opschaling naar een projectorganisatie?
 - Kunnen van tevoren indicatoren of kantelpunten geïdentificeerd worden die aantonen dat langdurige inzet gevraagd kan worden?
 - Hoe ziet de inrichting van de projectorganisatie eruit?
 - Hoe sluiten processen in de aanloop van een crisis (denk aan monitoring) aan op processen van de crisisrespons?
 - Hoe kan een langdurige inzet geoefend worden?
 - Hoe bereid je medewerkers voor op langdurige inzet?
 - Zijn er procedures voor het welzijn van medewerkers tijdens en na een langdurige inzet?
- > Ga per vraagstuk de diepte in om de vinger te kunnen leggen op datgene wat een langdurige inzet nou 'anders' maakt. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van metaforen, zoals die van de sprint versus marathon, om het onderscheid te bespreken en verder uit te diepen wat dit betekent voor de organisatie.

Wij denken dat dit rapport gebruikt kan worden om deze gesprekken binnen passende kaders plaatsen. Daarbij erkennen we uiteraard dat niet alles wat betreft een langdurige inzet (in detail) in dit rapport staat.

- > Het rapport beschrijft wat veiligheidsregio's doen maar, zoals eerder genoemd, wordt niet voorgeschreven wat veiligheidsregio's zouden moeten doen. Dit is een gesprek wat in en tussen veiligheidsregio's gevoerd moet worden. Waar willen veiligheidsregio's (gezamenlijk) uniformiteit vinden en waar willen ze ruimte laten voor diversiteit?
- > Het onderzoek is specifiek gericht op veiligheidsregio's, maar langdurige inzet wordt natuurlijk ook van andere partijen als de politie, Defensie en gemeenten gevraagd. Een kijkje in de keuken nemen bij deze organisaties (voor ervaringen, lessen, tips) kan leerzaam zijn. Ook is het een interessante optie voor vervolgonderzoek op langdurige inzet.

Literatuurlijst

Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207.

Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. In H. Rodríguez, W. Donner en J. E. Trainer (Reds.), *Handbook of Disaster Research* (23-38). Springer International Publishing.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). Understanding and Acting Upon a Creeping Crisis. In A. Boin, M., Ekengren en M. Rhinard (Reds.), *Understanding the Creeping Crisis* (1-17). Springer International Publishing.

Directoraat-Generaal Migratie. (2022, 8 maart). Opvang vluchtelingen uit Oekraïne [kamerbrief].

Edelman, M. (1977). *Political Language. Words That Succeed and Policies That Fail*. Academic Press.

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*.

Geisemann, P., & Geiger, D. (2024). Crisis? What Crisis? The Contestation of Urgency in Creeping Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32e70004, 1-12.

Harmer, A., & Macrae, J. (2004). Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises. *HPG Research Report*, 18, 1-10.

Ihlen, O., Kjeldsen, J. E., & Strand Offerdal, T. (2024). Handling protracted crises: Communication challenges, constraints and opportunities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32e12589, 1-10.

Lawrence, M., Homer-Dixon, T., Janzwood, S., Rockstöm, J., Renn, O., & Donges, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*, 7(6), 1-16.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg*.

Perrow, C. (1984). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. BasicBooks.

Pot, W., Scherpenisse, J., & 't Hart, P. (2023). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 101, 221-235.

- Rijksoverheid. (2023). *De veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvormig in Nederland*. Bataafse Leeuw.
- Russo, L., Hemrich, G., Alinovi, L. & Melvin, D. (2008). Food security in protracted crisis situations: Issues and challenges. In L. Alinovi, G. Hemrich en L. Russo (Reds.), *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises* (1-10). Practical Action Publishing.
- 't Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- 't Hart, P., & Boin, A. (2001). Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics. In U. Rosenthal, R. A. Boin en L. K. Comfort (Reds.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* (28-46). Charles C Thomas.
- Van Duin, M. (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio* [Position paper]. Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Vark, A., & Noll, J. (2025). Total defence en resilience als antwoord op hybride dreigingen? *Militaire Spectator* 194(2), 56-67.
- Veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek. (2022). *Regionaal crisisplan 2022-2025 Veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek*.
- Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. (2023). *Regionaal Crisisplan 2024-2027*.
- Veiligheidsregio Kennemerland. (2021). *Crisisplan Veiligheidsregio Kennemerland 2022-2025*.
- Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. (2021). *Regionaal Crisisplan 2022-2025*.
- Veiligheidsregio Zuid-Limburg. (2024). *Regionaal Crisisplan Veiligheidsregio Zuid-Limburg 2024-2027*.
- Wet veiligheidsregio's. (2010). Geraadpleegd op 25 maart 2025, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2025-02-12>
- Wijkhuijs, V., & Boin, C. (ter perse). (2025). Wat is een crisis? In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar en V. Wijkhuijs (Reds.), *Basisboek Crisisbeheersing*. Uitgeverij Boom.
- Wijkhuijs, V., van Duin, M., & Sikkens, E. (2023). Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant. In V. Wijkhuijs en M. van Duin (Reds.), *Lessen uit crises en mini-crisis – Klimaatverandering en extreem weer* (177-190). Boom bestuurskunde.
- Zijderveld, H., Baudet, F., van Vark, A., Moelker, R., Dado, E., & Vuijk, R. (Reds.). (ter perse). (2025). *The Art of Scaling. Organising Swift Adaptation to Cope with Crises and War*. Leiden University Press.

Bijlage: Toelichting methode

Overzicht input veiligheidsregio's per dataverzamelvorm

In onderstaande tabel staat aangegeven per veiligheidsregio welke informatie is gebruikt.

| Veiligheidsregio | Documentenanalyse | Reactie op uitvraag | Interview |
|---------------------------|-------------------|---------------------|-----------|
| Amsterdam-Amstelland | Ja | Ja | Ja |
| Brabant Noord | Ja | Nee | Nee |
| Brabant Zuidoost | Ja | Ja | Nee |
| Drenthe | Ja | Ja | Nee |
| Flevoland ² | Ja | Ja | Ja |
| Fryslân | Ja | Ja | Ja |
| Gelderland Midden | Ja | Ja | Ja |
| Gelderland-Zuid | Ja | Ja | Ja |
| Gooi en Vechtstreek | Ja | Ja | Ja |
| Groningen | Ja | Nee | Ja |
| Haaglanden | Ja | Ja | Ja |
| Hollands Midden | Ja | Ja | Ja |
| IJsselland | Ja | Nee | Ja |
| Kennemerland | Ja | Ja | Nee |
| Limburg-Noord | Ja | Ja | Ja |
| Midden- en West-Brabant | Ja | Ja | Ja |
| Noord- en Oost-Gelderland | Ja | Ja | Ja |
| Noord-Holland Noord | Ja | Ja | Ja |
| Rotterdam-Rijnmond | Ja | Ja | Nee |
| Twente | Ja | Ja | Ja |
| Utrecht | Ja | Ja | Ja |
| Zaanstreek Waterland | Ja | Ja | Nee |
| Zeeland | Ja | Ja | Nee |
| Zuid-Holland Zuid | Ja | Nee | Nee |
| Zuid-Limburg | Ja | Ja | Ja |

² Veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek staan in deze tabel apart vermeld, maar de verzamelde informatie van de regio's is hetzelfde, omdat ze een gezamenlijk regionaal crisisplan hebben en voor de uitvraag en het interview de regio's gezamenlijk vertegenwoordigd zijn door één reactie en één respondent.

Documentanalyse

Onderstaande lijst biedt een overzicht van de documenten die geraadpleegd zijn in de documentenanalyse.

- > Regionaal niveau (N = 24)³:
 - Meest recente versie van het Regionaal Crisisplan of Beleidsplan van elke veiligheidsregio.
- > Nationaal niveau (N = 13):
 - Rijksbrede Risicoanalyse nationale veiligheid (ANV, 2022)
 - Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 (ANV, 2024)
 - Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022)
 - Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (NCTV, 2023)
 - Landelijke Agenda Crisisbeheersing (Rijksoverheid, 2024)
 - Landelijk Crisisplan Digitaal (2022)
 - Landelijk Crisisplan Extreem Geweld en Terrorisme (2023)
 - Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen (2021)
 - Landelijk Crisisplan Olie (2023)
 - Landelijk Crisisplan Straling (2021)
 - Nationaal Crisisplan Elektriciteit (2021)
 - Nationaal Crisisplan Gas (2021)
 - Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen (2020).

Korte uitvraag

Onderstaande vragen zijn per mail aan alle 25 veiligheidsregio's gestuurd om op informele wijze informatie op te halen over de aandacht die in de veiligheidsregio's besteed wordt aan langdurige crises. Tevens is gevraagd aan de respondenten om, daar waar mogelijk, hun antwoorden in de mail toe te lichten.

1. Wordt er in uw organisatie aandacht besteed aan langdurige crises?
2. Vereisen langdurige crises een andere crisisrespons dan flitsincidenten?
3. Is volgens u de huidige Nederlandse crisisbeheersing (denk aan opschalingsstructuur, inrichting crisisorganisatie, vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen) voorbereid op langdurige crises?
4. Heeft uw organisatie beleid omtrent langdurige crises of is er beleid in ontwikkeling (denk aan een opschalingsstructuur voor langdurige crises, *dedicated* functionarissen en/of teams, trainingen en/of oefeningen)?
5. Besteedt uw organisatie (een deel van) de Bdur-gelden voor de versterking van crisisbeheersing aan dit thema?
6. Is er behoefte aan een opleiding 'operationeel leider langdurige crisis'? Zo ja, wat zou u in die opleiding terug willen zien?
7. Heeft u behoefte aan meer informatie over een of meerdere van onderstaande vraagstukken? Zo ja, geef dit aan door er een 'x' achter te zetten.
 - Benodigde competenties van crisisfunctionarissen in langdurige crises
 - Inrichtingsvraagstukken (opschalingsstructuur, crisisorganisatie)

³ Waar er 25 veiligheidsregio's zijn, is N = 24 hier volledig, omdat veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek een gezamenlijk regionaal crisisplan hebben.

- Samenwerkingsvraagstukken (bovenregionaal, netwerk, Rijk-regio)
- Planvorming voor langdurige crises
- Trainen en oefenen van langdurige crises
- Anders, namelijk: ...

Topiclijst interviews op hoofdlijnen

Introductie

- > Voorstelronde
- > Informatie over het onderzoek
- > Praktische informatie over het interview en onderzoek

Inhoudelijke vragen

- > Wat versta je onder een langdurige crisis?
- > Welke afwegingen hebben jullie gemaakt voor het wel of niet opstellen van beleid voor langdurige crises?
- > Hoe wordt jullie crisisorganisatie ingericht bij een langdurige crisis?
- > Hoe ziet de opschaling van de crisisorganisatie bij een langdurige crisis eruit?
- > Hoe wordt bepaald dat een langdurige crisisorganisatie nodig is?
- > Hoe ziet de afschaling van de langdurige crisisorganisatie eruit?
- > Vragen langdurige crises specifieke competenties van crisisfunctionarissen?
- > Hoe verlopen bovenregionale en landelijke samenwerking in de aanloop naar en tijdens een langdurige crisis?
- > Wat kunnen het NIPV en andere landelijke gremia (denk aan de RCDV, Vakraad, het Veiligheidsberaad, bestaande netwerken) betekenen voor de veiligheidsregio's in relatie tot langdurige crises?
- > Wat moet er, op basis van de huidige stand van zaken, de komende jaren nog gebeuren op het gebied van langdurige crises?

Afsluiting

- > Overige opmerkingen of vragen?
- > Zijn er nog relevante documenten die we zouden kunnen ontvangen?