

De veiligheidsregio's in de coronacrisis: op weg naar de zomer van 2021



HUISREGELS

- Neem pas plaats wanneer u een plek aangewezen krijgt.
- Houd 1,5 meter afstand.
- Desinfecteer uw handen voor én na toiletbezoek.
- Er zijn alleen zitplaatsen. Op het staan/hangen is niet

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

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *De veiligheidsregio's in de coronacrisis: Op weg naar de zomer van 2021*. Arnhem: IFV.

Titel:	De veiligheidsregio's in de coronacrisis: Op weg naar de zomer van 2021
Status	Definitief
Datum:	14 juni 2021
Auteurs:	Jana Domrose, Marte Luesink, Emily Berger, Menno van Duin en Onur Karacan
Projectleider:	Jana Domrose
Review:	Erie Braakhekke
Eindverantwoordelijk:	Menno van Duin

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bevindingen	6
1.1	De crisisstructuur	6
1.2	Samenwerking	8
1.3	Vooruitblik	11
1.4	Lessen op een rij	12
2	Ter afsluiting	14
	Literatuurlijst	16
	Bijlage 1 – Respondenten	17
	Bijlage 2 – Snelle kennismobilisaties	19

Inleiding

Achtergrond

In de winter van 2020 heeft het nieuwe coronavirus (COVID-19) zich wereldwijd verspreid. Op 27 februari 2020 werd in Nederland de eerste besmetting met het virus vastgesteld, en op 12 maart werden voor het eerst vergaande landelijke maatregelen aangekondigd om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan en overbelasting van de zorg te voorkomen. Om al doende van deze crisis te kunnen leren, startte het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) in maart 2020 met verschillende onderzoeksactiviteiten. Zo werden het afgelopen jaar gemeenten (i.c. burgemeesters), veiligheidsregio's, de GGD/GHOR, bevolkingszorgfunctionarissen en wetenschappers in het kader van zogenoemde 'snelle kennismobilisaties' bevraagd naar hun ervaringen met of visie op de coronacrisis (zie ook bijlage 2). Ook hebben veiligheidsregio's en hun partners (c.q. gemeenten, GGD's, politie en Defensie) in november en december van 2020 tijdens digitale leersessies ervaringen met en lessen over de samenwerking in deze crisis uitgewisseld (zie ook: Instituut Fysieke Veiligheid, 2021).

Inmiddels zijn we een half jaar verder en de afgelopen maanden is er veel gebeurd. Zo is sinds 1 december de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) van kracht. Deze vervangt de noodverordeningen, waardoor de bevoegdheden tijdens de coronacrisis in beginsel niet meer bij de veiligheidsregio's, maar op gemeentelijk niveau liggen. Ook loopt sinds januari 2021 een landelijk vaccinatieprogramma, waardoor gaandeweg steeds meer burgers beschermd worden tegen het virus. Met in het achterhoofd de doelstelling om in juli alle volwassenen (die zich willen laten inenten) van een eerste vaccinatie te hebben voorzien, presenteerde het kabinet op 13 april een openingsplan voor de samenleving. Hiermee zouden burgers stap voor stap meer vrijheden kunnen krijgen.

Doel- en vraagstelling

Door alle bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen komen ook de veiligheidsregio's voor nieuwe uitdagingen te staan. Het doel van deze snelle kennismobilisatie is om inzicht te krijgen in de effecten van onder andere de Tijdelijke wet en de versoepelingen van de organisatie van de crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's. Daarnaast wordt er gekeken welke thema's en geleerde lessen van landelijk belang zijn voor de komende periode. De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe wordt de coronacrisis sinds 1 december 2020 aangepakt door veiligheidsregio's en wat zijn hierin de (nieuwe) succesfactoren en leerpunten?

Ten behoeve van de beantwoording van bovenstaande vraag onderscheiden wij de volgende deelvragen:

1. Hoe is de regionale crisisbeheersing inmiddels georganiseerd met betrekking tot onder andere de inrichting van gremia, en de betrokkenheid van actoren en teams?
2. Wat is er formeel en feitelijk veranderd sinds 1 december 2020 en wat betekent dit voor de samenwerking met betrokken partijen?
3. Met welke thema's en uitdagingen zijn de veiligheidsregio's de afgelopen maanden geconfronteerd en wat wacht hen in de komende (zomer)periode?
4. Wat zijn de belangrijkste lessen en best practices na ruim één jaar in de coronacrisis?

Onderzoeksaanpak

In het kader van deze snelle kennismobilisatie zijn van vierentwintig veiligheidsregio's één of twee operationeel leiders gesproken van de 'Operationele Teams Corona'. In enkele regio's zijn de gesprekken gevoerd met de 'projectleider(s) COVID-19' in plaats van de operationeel leiders. Omwille van de leesbaarheid zullen wij in het vervolg van het rapport echter steeds refereren aan de operationeel leiders. Een overzicht van alle respondenten is weergegeven in bijlage 1.

De reeks digitale gesprekken vond plaats in mei 2021. Tijdens de gesprekken van circa één uur zijn thema's als de huidige crisisorganisatie en de wijze van samenwerking en afstemming met onder andere gemeenten en het Rijk besproken. Ook werden respondenten bevraagd over hun verwachtingen voor de komende maanden.

1 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen uit de reeks gesprekken met de operationeel leiders. Hierbij geven we voornamelijk een terugblik op de periode van 1 december 2020 tot en met mei 2021. Daarbij gaan we specifiek in op de verschillende crisisstructuren in de veiligheidsregio's, bespreken we verschillende observaties rondom het thema samenwerken en kijken we vooruit: welke verwachtingen en uitdagingen worden genoemd voor de komende (zomer)periode?

1.1 De crisisstructuur

In maart 2020 gingen bij de landelijke opschaling naar GRIP-4 op grond van artikel 39 Wvr een aantal bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid van rechtswege over van de burgemeesters naar de voorzitter van de veiligheidsregio. De twee belangrijkste daarvan waren de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een noodbevel en het afkondigen van een (regionale) noodverordening. De regionale noodverordeningen werden tot en met november 2020 ingezet om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Zo kondigden voorzitters veiligheidsregio op basis van niet-bindende model-noodverordeningen van het Veiligheidsberaad een verbod op evenementen af en moesten diverse openbare inrichtingen en bedrijven hun deuren sluiten. In oktober 2020 heeft het parlement de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) aangenomen, waarmee de structuur van aanwijzingen en noodverordeningen werd verlaten. Met de inwerkingtreding van de wet per 1 december 2020 zijn de bevoegdheden op decentraal niveau in beginsel bij de burgemeesters komen te liggen, met betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De Tijdelijke wet geeft de burgemeesters daarnaast aanvullende bevoegdheden, te weten:

- > de bevoegdheid ontheffing van een aantal nationale coronamaatregelen te verlenen en daarmee te voorzien in lokaal maatwerk
- > bevoegdheden om de coronamaatregelen te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom
- > de bevoegdheid (via een ministeriële regeling) om plaatsen aan te wijzen waar bepaalde regels gelden die in de ministeriële regeling worden gesteld (zie ook: VNG, 2020).

1.1.1 Crisis- versus projectorganisatie

Operationele teams

Omdat de komst van de Twm gevolgen heeft gehad voor de bevoegdheden van de veiligheidsregio, hebben veel veiligheidsregio's hun crisisstructuur na 1 december 2020 aangepast. Waar voor de Twm alle regio's met min of meer dezelfde klassieke crisisstructuren werkten, werkt sinds de invoering van de Twm nog maar ongeveer de helft van de veiligheidsregio's met een regulier regionaal operationeel team (ROT). De andere helft is overgegaan op een projectorganisatie of heeft na de invoering van de tijdelijke wet een extra team opgericht, dat meer

gericht is op afstemming met gemeenten. In alle gevallen wordt meestal wekelijks vergaderd, maar veel regio's zijn voornemens om de overlegfrequentie de komende periode af te bouwen.

De veiligheidsregio's die zijn overgestapt op een projectorganisatie geven aan het ROT te hebben vervangen voor een projectteam, omdat de bevoegdheden nu meer bij gemeenten liggen. De werkzaamheden van dit projectteam worden veelal afgestemd op vraagstukken die leven en behoeftes die er zijn. De projectteams kennen verschillende benamingen, bijvoorbeeld algemeen overleg, multidisciplinair team corona, operationeel afstemmingsoverleg of simpelweg projectteam. Meestal zijn alle kolommen of een groot deel ervan vertegenwoordigd in dit team, met een grote rol voor de gemeentelijke kolom. Van de veiligheidsregio's die nog in de reguliere ROT-structuur werken, geeft een deel van de operationeel leiders aan dat deze nog steeds heel prettig werkt, bijvoorbeeld om zo als regio op één lijn te blijven, terwijl een ander deel opmerkt dat het voor hen langzamerhand zo rustig wordt dat er wat hen betreft wel afgeschaald zou kunnen worden.

Beleidsteams

In de meeste veiligheidsregio's wordt nog met één of twee regionale beleidsteams (RBT's) gewerkt, ook wanneer er sprake is van een projectorganisatie. In geval van twee RBT's gaat het om een groot of breed RBT met alle burgemeesters en een klein ofwel kern-RBT. Ook zijn er veiligheidsregio's waar de RBT-vergadering is vervangen door een vergadering van het algemeen bestuur, een bestuurlijk afstemmingsoverleg of een regionaal bestuur. Door afnemende druk is de overlegfrequentie meestal verminderd. In de meeste regio's wordt wekelijks vergaderd door het RBT of het vervangende team; in sommige regio's slechts twee- of driewekelijks.

1.1.2 Thema's in de operationele teams

De thema's waar de operationele teams (en waar van toepassing: de projectteams) zich de laatste periode mee hebben beziggehouden, zijn divers en hangen logischerwijs samen met de hoeveelheid van de besmettingen en de stap van het openingsplan¹ waar de samenleving zich bevindt. Uit de gesprekken blijkt duidelijk dat de thema's die spelen met de week veranderen. Zo stonden begin van het jaar de rellen, demonstraties en ongeregelde rondom de avondklok centraal in de ROT's. In het beginstadium van ons onderzoek (begin mei) was de mogelijkheid van code zwart in de zorg kort een actueel thema en de maatschappelijke onrust, die daarmee gepaard zou kunnen gaan. Naarmate het aantal besmettingen en IC-opnames weer daalde, werd het rustiger in de ROT's. Wel blijft men ontwikkelingen, bijvoorbeeld omtrent (toegangs)testen, de quarantaineplicht en de vaccinatiestrategie, voortdurend monitoren. In grensregio's volgt men daarnaast ook de ontwikkelingen in Duitsland en België, en wat alle nationale en internationale maatregelen betekenen voor het grensverkeer.

Verder blijft men scherp op de uitwerking van de versoepelingen van de coronamaatregelen op toezicht en handhaving: zo maakte men zich in enkele ROT's zorgen over het effect van de beperkte openingstijden van terrasjes op de drukte en bewegingsstromen in de binnensteden. Tot slot zijn evenementen (weer) een actueel thema: in eerste instantie testevenementen (waarbij veiligheidsregio's werden betrokken, maar zich niet goed geïnformeerd voelden), maar met het oog op de naderende zomer ook 'echte' evenementen. Zo komen er in mei allerlei praktische vragen rondom het EK-voetbal binnen bij de ROT's, bijvoorbeeld over het wel of niet kunnen plaatsen van grote schermen in de stad.

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/openingsplan>.

1.1.3 De rol van de operationeel leider

‘Dedicated’ of piket?

Als het gaat om de aflossing van de operationeel leider zijn er ook nog steeds verschillen merkbaar tussen veiligheidsregio's. In veel regio's wordt met een zogenoemde dedicated operationeel leider gewerkt, die hoofdzakelijk alleen die functie vervult. Deels wordt dit sinds de Twm zo gedaan en deels gebeurde dit daarvoor ook al. In enkele regio's is gedurende de crisis juist besloten om de rol afwisselend door meerdere personen te laten vervullen, omdat de belasting voor één persoon te groot werd. Uit eigenlijk alle gesprekken waarin dit thema besproken is, bleek dat men tevreden is met de vorm die men hanteert. Zo werd bijvoorbeeld genoemd dat door de rol door meerdere personen te laten vervullen er minder kans op tunnelvisie is, terwijl bij een dedicated operationeel leider weer minder informatie verloren zou gaan in de overdracht. Wel werd met betrekking tot de dedicated operationeel leider opgemerkt dat deze functie kwetsbaar is, wanneer iemand plotseling uitvalt.

Nieuwe crisis vraagt om nieuw leiderschap

De lange duur en enorme breedte van de coronacrisis vergen een andere aanpak van operationeel leiders dan een flitsramp, dat moge inmiddels duidelijk zijn (zie ook Instituut Fysieke Veiligheid, 2021). Waar men normaal in een ROT snel en kort bij elkaar komt om informatie te delen en besluiten te nemen, vervullen operationeel leiders in deze crisis veel meer de rol van verbinder en coördinator van de verschillende betrokken partijen. Dit vraagt – zo geven de operationeel leiders aan – om de inzet van andere competenties: netwerkvaardigheden en bestuurlijke sensitiviteit blijken in een langdurige crisis als deze belangrijker te zijn dan snel knopen kunnen doorhakken. De operationeel leider is in deze crisis de spil in het brede netwerk van de kolommen en verschillende crisispartners die overzicht heeft over het speelveld, kan afstemmen met partners en kennis heeft van de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Meerdere respondenten wijzen erop, dat deze noodzakelijke kennis en inzichten soms beperkt zijn bij de traditioneel opgeleide operationeel leiders. In een aantal regio's was deze observatie dan ook aanleiding om een gemeentesecretaris de rol te laten vervullen van de dedicated operationeel leider. In andere veiligheidsregio's wordt gekeken naar de mogelijkheid om voor de toekomst een pool van operationeel leiders met verschillende competenties en achtergronden samen te stellen, waaruit gekozen kan worden bij een incident of crisis.²

1.2 Samenwerking

1.2.1 Samenwerking met gemeenten onder de Tijdelijke wet COVID-19

Nieuwe rollen, oude taken

Zoals al eerder genoemd, betekende de inwerkingtreding van de Twm juridisch een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de voorzitters veiligheidsregio en de burgemeesters. Waar de voorzitter vóór december met de noodverordeningen regionale

² Het lectoraat Crisisbeheersing doet momenteel onderzoek naar de invloed van nieuwe crises als de coronacrisis op leiderschap binnen de veiligheidsregio's. Het onderzoeksrapport, dat naar verwachting in het najaar van 2021 gepubliceerd wordt, zal verder inzoomen op de vraag welke specifieke competenties nodig zijn voor de beheersing van nieuwe crises.

maatregelen kon opleggen, vervult de veiligheidsregio nu vooral weer een adviserende rol richting gemeenten. Verschillende operationeel leiders geven echter aan dat de werkstructuur en de inhoudelijke kwesties voor de veiligheidsregio en gemeenten onder de Twm in de praktijk nagenoeg hetzelfde zijn gebleven. Een operationeel leider legt dit als volgt uit:

“We zitten samen op de tandem en ik [de veiligheidsregio] heb nu de hele tijd voorop gezeten maar nu moet jij [de gemeenten] voorop. Dat betekent niet automatisch dat je harder moet gaan trappen of dat ik minder hard ga trappen, je blijft toch wel dezelfde inspanning verrichten, alleen de rol is wel wat anders.”

De veiligheidsregio als vraagbaak

Meerdere gesprekspartners vertellen dat hun regio tot op heden fungeert als juridische helpdesk voor gemeenten. Zo zijn de in 2020 ingerichte corona-loketten voor gemeenten veelal nog actief. Verschillende operationeel leiders zijn hierover positief te spreken, omdat de veiligheidsregio op die manier een actieve bijdrage kan blijven leveren aan de regionale afstemming tussen gemeenten. Ook burgemeesters lijken nog dankbaar gebruik te maken van de veiligheidsregio als vraagbaak. Juridische vragen worden door veiligheidsregio's in de praktijk namelijk vaak sneller beantwoord dan door nationale instanties.

Aan de andere kant geeft een aantal bevrageden aan dat gemeenten zich proberen te verschuilen achter hun veiligheidsregio, door bijvoorbeeld vragen rondom evenementen bij het ROT neer te leggen:

“Het is soms makkelijker voor gemeenten dat een voorzitter veiligheidsregio zegt wat je moet doen dan wanneer je zelf een keuze moet maken en die moet verantwoorden,” aldus een operationeel leider.

Een andere operationeel leider merkt op dat de veiligheidsregio de gemeenten na de inwerkingtreding van de Twm als het ware opnieuw moest opvoeden. Volgens de gesprekspartner hebben de gemeenten er (ook qua capaciteit) moeite mee om hun taken en verantwoordelijkheden weer op te pakken. In een van de gesprekken is het vermoeden geuit dat er door de klassieke ROT/RBT-structuur een vicieuze cirkel in de lucht wordt gehouden: door de behoefte van burgemeesters om wekelijks met elkaar af te stemmen, blijft het ROT als adviesorgaan in de lucht. Hier blijven burgemeesters vervolgens op leunen.

Regionale afstemming

Toch zijn de meeste regio's positief te spreken over de intentie van gemeenten en burgemeesters om gezamenlijk op te blijven trekken en een uniforme regionale lijn te volgen. Hierbij lijkt het vooral te gaan om afstemming over detailvragen: Mogen we springkussens plaatsen in de binnenstad? Mag de hondentrimsalon open of niet? Valt sportvissen onder 'sport' of 'recreatie'? Een operationeel leider geeft aan dat er door een gemeentelijk coördinatiecentrum sinds 1 december regionale advieslijnen worden uitgewerkt voor gemeenten. Een andere gesprekspartner vertelt dat er binnen zijn regio expliciet is afgesproken dat een burgemeester eerst overlegt met zowel de voorzitter veiligheidsregio als met de directeur publieke gezondheid als hij ontheffing wil verlenen van nationale maatregelen.

Opvallend (maar niet verbazingwekkend) is dat de gemeentelijke afstemming als makkelijker wordt ervaren in regio's waarin al snel na inwerkingtreding van de Twm een projectorganisatie COVID-19 is ingericht onder de leiding van een gemeentelijke projectleider of programmacoördinator. Zo wordt er in regio's met een projectorganisatie veelal al gewerkt aan een regionaal afgestemd herstelplan, terwijl in regio's die nog klassieke crisisstructuren hanteren de verantwoordelijkheid voor de nafase hoofzakelijk wordt neergelegd bij de individuele gemeenten. Binnen enkele gemeenten lijkt er zelfs onbegrip te zijn voor regio's die nog in een klassieke crisisstructuur werken. Een respondent verwoordt de kritiek als volgt:

“Het is al lang niet meer enkel een medische crisis, maar ook een economische en maatschappelijke crisis. Waarom zit telkens de veiligheidsregio aan tafel, terwijl het ook de wethouder economische zaken van de gemeente had kunnen zijn?”

1.2.2 Bovenregionale en nationale samenwerking

Meerdere operationeel leiders benadrukken dat de intensieve samenwerking tussen veiligheidsregio's een belangrijke voorwaarde is in deze crisis voor het stroomlijnen van actuele gegevens en informatie. Door velen wordt de veiligheidsregio beschouwd als het knooppunt tussen gemeenten en het kabinet.

“We zitten als veiligheidsregio twee stappen bij de minister vandaan. Als een burgemeester een goed idee heeft, dan nemen we het mee naar het overleg.”

Meerdere gesprekspartners geven aan dat het Veiligheidsberaad de afstemming tussen de regio's bevordert. De 'laagdrempeligheid' en 'korte lijnen' worden als kenmerkend gezien voor dit informerende overleg tussen de voorzitters veiligheidsregio's. Daarnaast vervult ook de tweewekelijkse call van alle operationeel leiders (onder leiding van het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C)) tot op heden een belangrijke rol in de landelijke afstemming.

Tegelijkertijd merken andere operationeel leiders op dat ze de landelijke informatievoorziening deels ondoorzichtig vinden. Zo zien zij dat vooral gemeenten niet altijd weten wie het juiste aanspreekpunt is voor vragen: moet men aankloppen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het LOT-C of de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)? Ook wordt door enkele operationeel leiders opgemerkt, dat er in politiek Den Haag nog steeds onvoldoende wordt stilgestaan bij de specifieke vragen en uitdagingen die in het grensgebied met België en Duitsland spelen:

“Er werd zomaar vanuit het Rijk afgekondigd dat er grens- en toegangstesten komen. Er is inmiddels een heel testlandschap gecreëerd. Hoe leg je nog uit aan de je burgers en je buurland wie wanneer welke test moet gebruiken?”

1.3 Vooruitblik

1.3.1 Uitdagingen voor de zomerperiode

Terug naar reguliere structuren

Vergeleken met vorig jaar is men in de veiligheidsregio's positiever gestemd over de komende zomerperiode. Het openingsplan is duidelijker dan de exitstrategie van vorig jaar en door de vaccinaties is men optimistisch dat het aantal besmettingen en IC-opnames ook na de zomer laag zal blijven. Met het ingaan van de versoepelingen wordt er ook nagedacht over het afschalen van de crisisstructuur. Afgesproken is dat de afschaling landelijk zal worden afgestemd, maar hoe de crisisstructuur afgeschaald zal worden, wanneer en hoe de overdracht zal gaan, is voor veel operationeel leiders nog onduidelijk. In dit kader wordt er ook gekeken naar de rol van het Veiligheidsberaad, waarin nog steeds regelmatig een crisioverleg plaatsvindt. Om het Veiligheidsberaad voor te bereiden voor hun burgemeester zullen de RBT's in de veiligheidsregio's bijeen blijven komen. Als de vergaderfrequentie van het Veiligheidsberaad afneemt, zal ook de adviesrol van de veiligheidsregio's minder worden, zo is de verwachting.

In een aantal veiligheidsregio's is men ondanks alle onzekerheden begonnen met het opstellen van een overdrachtsdocument voor gemeenten. Aan de andere kant zijn er ook een aantal regio's die aangeven de huidige (crisis)structuur in ieder geval nog te willen verlengen tot na de zomer. De verlenging van de structuur is veelal gerelateerd aan de verlenging van de Twm. Door een aantal operationeel leiders wordt het perspectief van de Twm in twijfel getrokken: "Hoelang blijft die nog in de lucht?" Ten slotte vragen sommige zich af hoe zowel burgers als crisisfunctionarissen zullen reageren wanneer we weer terug bij 'normaal' zijn:

"Sommige mensen willen ook niet meer uit de crisis, omdat ze er bestaansrecht aan ontlenen."

Handhaving blijft een aandachtspunt

Ondanks alle optimisme kijken een aantal veiligheidsregio's ook kritisch naar het openingsplan, voornamelijk met betrekking tot de handhaving. Drukke wordt nog steeds wel verwacht, vooral in de kustgebieden. In de grensregio's observeert men nu al weer een toename van dagjesmensen en een grote drukte in onder andere outletcenters. Ook bestaat het vermoeden dat mensen zich in de vakantieperiode waarschijnlijk weer minder nauw aan de gedragsregels zullen houden, mede omdat velen dan al gevaccineerd zijn.

1.3.2 De rol van de veiligheidsregio in de nafase

Vrijwel alle operationeel leiders geven aan dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot de nafase in deze coronacrisis bij de gemeenten liggen. Zoals hierboven genoemd, hebben gemeenten in een aantal regio's deels al stappen gezet om een gezamenlijk herstelplan uit te werken. De veiligheidsregio's zien voor zichzelf echter geen nieuwe rol weggelegd in de opvang van de sociale, economische en maatschappelijke gevolgen van de coronacrisis. Zo verwachten de meeste operationeel leiders dat ze terug naar hun reguliere werkzaamheden zullen gaan. Er is nog wel onduidelijkheid over hoe en wanneer dat gaat gebeuren.

Desalniettemin vervalt de rol van de veiligheidsregio niet volledig tijdens de nafase, aldus een aantal operationeel leiders. Zo geeft een operationeel leider aan het gevoel van 'waakhond' te hebben als veiligheidsregio.

“Wat betekent het voor het leven in een samenleving waarin COVID-19 zo nu en dan de kop op kan steken? En hoe ga je daarmee om? Dit zal wel een kwestie voor de veiligheidsregio blijven.”

Een andere gesprekspartner laat weten betrokken te zijn bij (het voorbereiden op) de herstelfase door middel van de reeds bestaande taakgroepen die de korte- en langetermijngevolgen van de coronacrisis behandelen. Ten slotte geeft een andere operationeel leider aan zich als platform voor de gemeenten op te stellen, zodat deze ook tijdens de nafase hun ervaringen met elkaar kunnen delen. Ook zal er nog wel tijd vrijgemaakt moeten worden voor evaluatie van de coronacrisis.

In algemene zin wordt verwacht dat de veiligheidsregio's na de afschaling hun reguliere werkzaamheden zullen hervatten. Met betrekking tot een aantal taken, waaronder opleiden, trainen en oefenen, zal er een inhaalslag plaats moeten vinden. Daarnaast wordt er in veel regio's nagedacht over de implicaties van de coronacrisis voor toekomstige (langdurige) crises. Een operationeel leider denkt in de toekomst vaker vanuit een 'multi-aanpak' een crisisrespons te organiseren. Een crisis is tenslotte bijna nooit meer 'enkelvoudig', en daarom moet er meer gekeken worden naar multidisciplinaire samenwerking.

1.4 Lessen op een rij

In de veiligheidsregio's hebben er het afgelopen jaar (soms meerdere keren) evaluaties plaatsgevonden en zijn velen van plan om ook de komende periode te blijven reflecteren op hun optreden tijdens de coronacrisis. Uit de vele interne evaluaties en ook onze snelle kennismobilisaties (zie bijlage 2) zijn inmiddels talrijke lessen naar voren gekomen, waarvan een groot aantal vandaag nog net zo relevant zijn als in het begin van deze crisis. Dat blijkt ook uit de lessen die in de huidige uitvraag opnieuw zijn teruggekomen en die wij hieronder hebben samengevat:

- > **Het belang van afstemming:** Vanaf het begin van de crisis benadrukken betrokken functionarissen het belang van een goede afstemming tussen partners op landelijk, regionaal en lokaal niveau, om met één gezicht naar buiten te kunnen treden (zie ook: Instituut Fysieke Veiligheid, 2020). Tot op heden faciliteren de veiligheidsregio's deze afstemming.
- > **Regionaal durven afwijken:** Verschillen in de crisisstructuur van veiligheidsregio's zijn er al sinds het begin van de coronacrisis (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020). Ook na de ingang van de Twm blijkt dat iedere regio zo haar voorkeuren heeft voor de inrichting van haar crisisstructuur. Zo geeft de meerderheid van de operationeel leiders aan dat een vaste (ROT-)bezetting binnen een vaste structuur en met een vast ritme voor hen het beste werk in deze crisis. Andere regio's geven juist voorkeur aan een projectorganisatie die mee kan bewegen met de actuele situatie. Onzes inziens valt er voor beide opties iets te zeggen.
- > **Blijven vooruitkijken en vooruitdenken:** dit is noodzakelijk om zoveel mogelijk voorbereid te zijn op de volgende fase van de crisis, en blijft voor veel operationeel leiders een belangrijke

les. De grote onzekerheid rondom deze crisis heeft ervoor gezorgd dat men in de veiligheidsregio's al in een vroeg stadium is begonnen met scenariodenken (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020).

- > **Vertrouwen in bekende structuren:** In een decennium van pandemieën – zoals aangekondigd door experts – is het belangrijk om ontwikkelingen te blijven monitoren. Dit betekent echter niet automatisch dat we onze bekende crisisstructuren volledig moeten herzien en aanpassen aan een eventuele nieuwe coronacrisis, want “corona is ook maar N=1”. Veel toekomstige incidenten en crises zullen weer nieuwe uitdagingen met zich meebrengen en om een flexibele crisisstructuur vragen.
- > **Het belang van reflectie:** Voorafgaand punt benadrukt de noodzaak om tijdens een langdurige crisis regelmatig stil te staan bij het eigen optreden en te reflecteren op de doeltreffendheid van de crisisorganisatie. De crisisstructuur dient vervolgens te worden aangepast aan actuele uitdagingen en behoeften (Instituut Fysieke Veiligheid, 2021).

2 Ter afsluiting

Een bekende columnist van de Volkskrant uit het verleden, Jan Blokker, gaf regelmatig in zijn artikelen aan dat sociologen vooral datgene onderzoeken wat we allemaal al weten. Op het eerste gezicht zou dat ook wel voor dit rondje langs de velden kunnen gelden: het lectoraat Crisisbeheersing onderzocht datgene wat wij zo ongeveer wel weten. Maar zelfs als dat het geval zou zijn, is dat op voorhand nog geen reden om het onderzoek dan maar niet te verrichten. Bij een zo lange crisis als deze is het goed niet alleen aan het einde te evalueren, maar ook tussentijds regelmatig vinger aan de pols te houden. Na afloop van langdurige gebeurtenissen zoals de huidige coronacrisis, blijken mensen namelijk heel veel zaken die tijdens die gebeurtenissen speelden, vergeten te zijn. Dat zich in deze crisis constant fluctuaties voordoen, blijkt wel uit het feit dat gesprekken die wij eind mei afnamen al flink verschilden van die van enkele weken eerder. De actualiteit kleurde steeds mede de gesprekken in.

Feitelijk leveren de gesprekken met de operationele leiders van vrijwel alle regio's geen opmerkelijke nieuwe inzichten op. Er blijkt vooral sprake van een continuering van aanpak en beleid (waarbij regio's nu ook nadenken over hun rol in de volgende fase van deze crisis). Op zichzelf is deze constatering eigenlijk wel bijzonder, omdat aanvankelijk de gedachte leefde dat na 1 december met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 de rol van de veiligheidsregio's sterk zou verminderen. De noodzaak voor het opstellen van noodverordeningen verdween (regio's maakten er in ruim een half jaar zo'n vijftien tot twintig) en mede daardoor nam de formele rol van de veiligheidsregio's duidelijk af. Toch nam deze rol veel minder af dan op grond van de nieuwe juridische werkelijkheid was te verwachten. Voorzitters bleven namelijk wekelijks naar het Veiligheidsberaad in Utrecht gaan en ook het RBT (in groot en of klein verband) vergaderde vrijwel overal nog zeer frequent (wekelijks). Alleen dat al bezorgde de ROT's het nodige aan (voorbereidend) werk. Verschillende instanties en organisaties die in het kader van de crisis bijeenkwamen, hadden nog het nodige te doen, zodat onderlinge afstemming belangrijk bleef. Daarnaast was de eerste maanden van 2021 nog vrijwel iedere week sprake van 'de (mini-) crisis van de week'. Het jaar begon met forse rellen, demonstraties en ongeregelde heden in een flink aantal steden. De angst voor een scenario-code zwart doemde op, het vaccineren ging ook met de nodige strubbelingen gepaard en recentelijk kwam de discussie op gang wat te doen met mogelijke 'Oranjeesten' of 'Oranjerellen' (afhankelijk van de mate van succes van het Nederlandse elftal).

Tussen de regio's zien wij verschillen, maar zeker ook overeenkomsten. Een belangrijke overeenkomst betreft de soort operationeel leiderschap die in deze crisis werd en wordt gevraagd. Niet zozeer enorme daadkracht (snel knopen kunnen doorhakken) maar bindend vermogen blijkt vooral belangrijk. Ook vraagt het veel van het uithoudingsvermogen van al diegenen die nu al vele maanden leidinggeven en participeren in de verschillende gremia. Van velen wordt het nodige gevraagd; regio's vormen nog steeds een belangrijk aanspreekpunt voor burgemeesters en anderen met (juridische) vragen. Operationeel leiders zien forse verschillen in de wijze waarop in hun eigen regio en in sommige andere regio's vorm en inhoud wordt gegeven aan de manier van organiseren en het besluitvormingsproces. Sommige regio's hanteren nog een vrij traditionele

GRIP-aanpak, terwijl andere veel meer zijn gaan werken in een projectstructuur. Ook zien sommige operationeel leiders dat de rol van de (gezamenlijke) gemeentelijke inspanning flink is toegenomen, terwijl andere eigenlijk weinig verandering sedert december 2020 hebben ervaren. Wij vragen ons echter af of de verschillen daadwerkelijk zo groot zijn als de respondenten veronderstellen en denken dat een (belangrijke) verklaring van het verschil is gelegen in semantiek.

Literatuurlijst

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

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Veiligheidsregio's in de coronacrisis: gedeelde ervaringen en inzichten*. Arnhem: IFV.

VNG (2020). *Handreiking Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor gemeenten*. Den Haag: VNG.

Bijlage 1 – Respondenten

Naam	Functie
Dhr. P. Aantjes	Corona ROL ³ Zuid-Holland Zuid
Dhr. G. van Alst	Corona ROL Fryslân
Dhr. M. Appeldoorn	Corona ROL Midden- en West-Brabant
Mw. L. Bouw	Programmamanager COVID Kennemerland
Mw. E. Braakhekke	Operationeel leider LOT-C
Mw. N. Burgemeester	Voorzitter Multidisciplinair team corona Brabant-Zuidoost
Dhr. A. Gieling	Corona ROL Twente
Dhr. T. Jacobs	Corona ROL Limburg-Noord
Dhr. M. Kamphuis	Corona ROL Gelderland-Midden
Dhr. J. van Kastel	Corona ROL Gelderland-Zuid
Dhr. R. Knoop	Corona ROL Groningen
Dhr. F. Kuntz	Corona ROL Zaanstreek-Waterland
Dhr. J. Meijering	Corona ROL Zeeland
Dhr. A. Mengerink	Corona ROL IJsselland
Dhr. C. Michel	Corona ROL Haaglanden
Dhr. T. Neumann	Corona ROL Hollands Midden
Dhr. J. Ponstein	Corona ROL Noord-Holland Noord
Dhr. M. Redelijkheid	Corona ROL Zuid-Holland Zuid
Dhr. I. Schaap	Corona ROL Zaanstreek-Waterland
Mw. H. Schippers	Corona ROL Flevoland & Gooi en Vechtstreek

³ Noot: Corona ROL = regionaal operationeel leider in het operationeel team corona.

Dhr.	T. van Sliedregt	Corona ROL Midden- en West-Brabant
Dhr.	G. Stuivenberg	Corona ROL Drenthe
Dhr.	L. Triepels	Corona ROL Limburg-Noord
Dhr.	L. Valent	Corona ROL Zuid-Limburg
Mw.	A. Vergouwe	Programmamanager COVID Kennemerland
Mw.	N. van Walbeek	Corona ROL Utrecht
Dhr.	M. van de Watering	Corona ROL Rotterdam-Rijnmond
Dhr.	J. Wesselink	Corona ROL Noord- en Oost-Gelderland
Mw.	M. Wilms	Corona ROL Brabant-Noord
Dhr.	R. de Wit	Corona ROL Twente

Bijlage 2 – Snelle kennismobilisaties

De wereldwijde uitbraak van het coronavirus is te beschouwen als een 'ongekende crisis'. Van de wijze waarop we in Nederland deze uitbraak en de gevolgen ervan trachten te beheersen, kunnen we veel leren over de manier om met dit soort crises om te gaan. Voor het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV is dit reden geweest om reeds gedurende de crisis onderzoek te doen naar de ervaringen van verschillende betrokkenen, zoals gemeenten (i.c. burgemeesters), veiligheidsregio's en de GGD/GHOR. Door al in een vroeg stadium zogenoemde snelle kennismobilisaties uit te voeren, kunnen bevindingen worden vastgelegd die anders, na verloop van tijd, vergeten zouden zijn geraakt. Op het moment van onderzoek is bij betrokkenen de herinnering nog redelijk vers en accuraat. Als wij langer zouden wachten, zullen waarschijnlijk de eerste indrukken zijn vervaagd door allerlei nieuwe kwesties die dan de aandacht vragen. Juist de lange duur van de coronacrisis maakt het zinvol al vanaf het begin en met enige regelmaat zaken te beschouwen en een balans op te maken. Mogelijk bieden de uitkomsten van het onderzoek voor betrokkenen input voor het vervolg of kunnen hieruit – voor de toekomst – lessen worden gegenereerd over de manier waarop de aanpak van een dergelijke crisis het best georganiseerd kan worden.

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

- > [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Eerste tussenrapportage: een maand na de uitbraak](#) (3 april 2020).
- > [De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis](#) (1 mei 2020).
- > [De impact van de coronacrisis op gemeenten: Tweede tussenrapportage: tweeënhalve maand na de uitbraak](#) (25 mei 2020).
- > [COVID-19: directeuren Publieke Gezondheid en GHOR over zorgcontinuïteit](#) (4 juni 2020).
- > [Experts aan het woord: effecten van de coronacrisis](#) (10 juni 2020).
- > [De rol van bevolkingszorg in de coronacrisis](#) (13 juli 2020).
- > [De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: zeven maanden na de uitbraak](#) (5 oktober 2020).