



Evaluatie GRIP 4 Corona

Een terugblik op 15 maanden bestrijding van de coronacrisis vanuit de crisisorganisatie Gelderland-Zuid



Colofon

Sector

Crisisbeheersing

Datum

1 december 2021

Status

Conceptversie ter besluitvorming Algemeen Bestuur VRGZ

Aantal bijlagen

1. Afkortingen en begrippenlijst
2. Hoofd- en deelvragen evaluatie GRIP 4
3. 'Tijdslijn corona in Gelderland-Zuid op hoofdlijnen'

Fotografie

VRGZ; fotocollage corona-vergaderingen van het RBT, ROT, kring van gemeentesecretarissen en stafsecties bevolkingszorg, crisiscommunicatie & politie.

Voorwoord

Voor u ligt de Evaluatie GRIP 4 Corona, een terugblik op ruim anderhalf jaar waarin binnen de regionale crisisorganisatie gemeenten, veiligheidsregio, GGD, politie en andere partners nauw hebben samengewerkt om corona te bestrijden en regionale en landelijke maatregelen te handhaven.

Het is vreemd om het woord 'eindevaluatie' te gebruiken, omdat, als ik dit schrijf, we midden in een toename van het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames zitten en met nieuwe landelijke maatregelen te maken krijgen. Helaas kan ik daardoor niet zeggen dat corona al ten einde is.

Deze evaluatie blikt terug op de werking van de crisisorganisatie tot en met het einde van de opschaling in GRIP 4 op 1 juli 2021. Door bij afschaling op 1 juli 2021 taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen, contactpersonen per organisatie te benoemen, blijken we als Gelderland-Zuid overigens goed in staat om de nauwe samenwerking vast te houden.

De focus van deze evaluatie is tweeledig. Omdat er al eerder tussentijds is geëvalueerd, staan we in de evaluatie met name stil bij de lessen uit de periode na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (1 december 2020) tot het moment van afschaling (1 juli 2021). Daarnaast worden in de evaluatie de lessen uit de tussenevaluaties en de zelfevaluatie belicht én diepen we thema's en aspecten uit die in onze ogen nog niet voldoende aan bod gekomen zijn.

Het zijn bijzondere tijden geweest waarin heel veel medewerkers, ook achter de schermen, hard hebben gewerkt om corona te bestrijden. En dit gebeurt nog steeds. Ik ben er trots op dat, als het er écht op aan komt, we als regio de handen ambtelijk en bestuurlijk ineenslaan en alles op alles zetten om de crisis te bestrijden.

Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid,

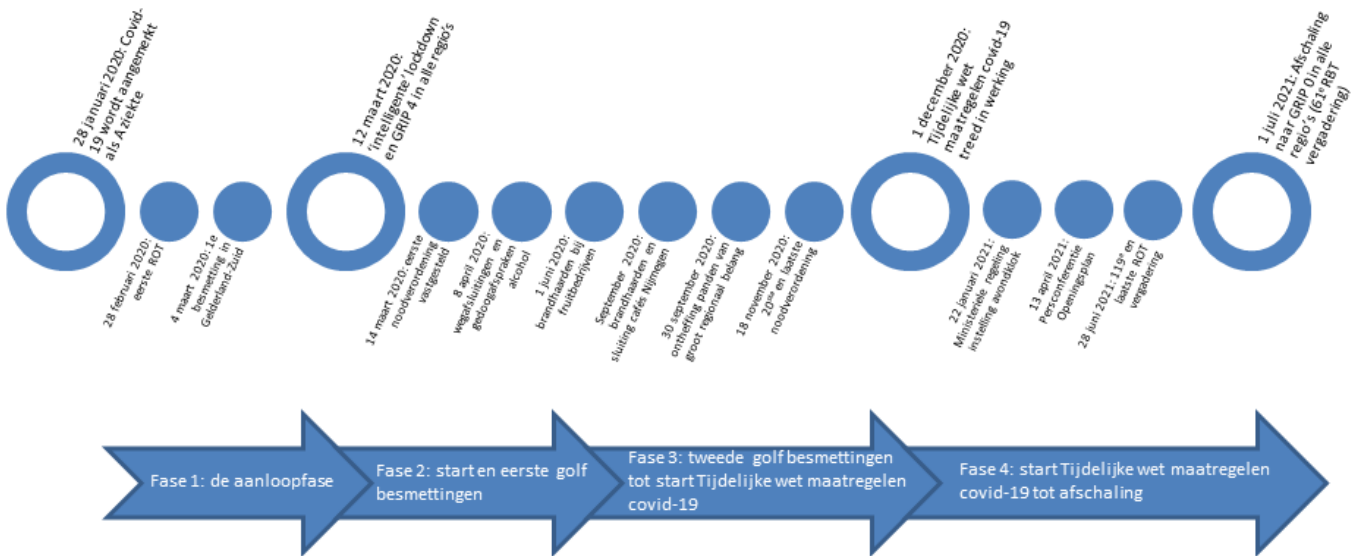
Hubert Bruls

Inhoud

1.	Inleiding.....	4
1.1	Visie op de evaluatie.....	5
2.	Fase 1. De aanloopfase.....	7
2.1	Leiding en coördinatie in de aanloopfase	7
2.2	Inzet crisisfunctionarissen in de aanloopfase	9
2.3	Beantwoording hoofdvraag.....	10
3.	Fase 2: Start en eerste golf van de corona-pandemie	11
3.1	Samenvatting opgehaalde leer- en verwonderpunten.....	11
3.2	Opschaling naar GRIP 4.....	13
3.3	Beantwoording hoofdvraag.....	14
4.	Fase 3: Tweede golf van de corona-pandemie tot start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19	16
4.1	Samenvatting hoofdpunten uit eerdere evaluaties	16
4.2	Vorbereiding Twm.....	18
4.3	Beantwoording hoofdvraag.....	18
5.	Fase 4: Start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 tot afschaling GRIP 4	19
5.1	RBT/ Gemeenten	19
5.2	ROT	20
5.3	Afschaling en voorbereiding nafase	22
5.4	Conclusie/ beantwoording hoofdvraag	23
6.	Fase 1 t/m 4. Lessen voor de toekomst	24
6.1	Algemeen.....	24
6.2	Beantwoording hoofdvraag.....	26
7.	Conclusies en samenvatting leerpunten en tops.....	28
	Bijlage 1: Afkortingen- en begrippenlijst	33
	Bijlage 2: Hoofd- en deelvragen	34

1. Inleiding

Vijftien maanden lang is Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) opgeschaald geweest in GRIP 4. Deze GRIP-structuur past bij een crisis die de gemeentegrens overschrijdt. In deze vijftien maanden heeft de crisisorganisatie verschillende fases doorlopen, die we hieronder in een tijdslijn kort toelichten. Een uitgebreide toelichting is te vinden in bijlage 3: 'Tijdslijn corona in Gelderland-Zuid op hoofdlijnen'.



De voorzitter veiligheidsregio heeft – in afstemming met het RBT – besloten om per 1 juli 2021 af te schalen naar GRIP 0. Hiermee hebben we corona nog niet achter ons gelaten, maar staat de crisisorganisatie in de 'waakvlamstand'. Concreet betekent dit dat de vele betrokken organisaties hun taken weer onder eigen bevoegdheid oppakken. Daarnaast monitort een aantal medewerkers (de twee operationeel leiders, beleidsadviseurs, algemeen commandanten bevolkingszorg en informatiemangers) actief de ontwikkelingen met betrekking tot corona. Mocht er noodzaak zijn om opnieuw op te schalen, dan staat de crisisorganisatie paraat.

Het einde van de actieve fase van de crisisorganisatie is het moment om terug te kijken naar de afgelopen 15 maanden. Ook het bestuur heeft aangegeven behoefte te hebben aan een evaluatie over de hele periode van opschaling. Het is een bijzondere GRIP 4 geweest, waaruit we lering kunnen trekken voor de toekomst. Landelijk én regionaal!

GRIP: hoe heeft de crisisorganisatie gefunctioneerd?

De VRGZ evalueert alle GRIP-inzetten systematisch, met betrokkenen. Ook bij deze langdurige crisis is het belangrijk om inzicht te krijgen in hoe de crisisorganisatie in aanloop naar en tijdens deze langdurige GRIP 4 heeft gefunctioneerd. Bovendien moeten alle veiligheidsregio's jaarlijks aan de Inspectie J&V aantonen hoe zij op basis van alle GRIP-inzetten gepresteerd hebben. Daarmee laat de veiligheidsregio zien dat zij in staat is om te reflecteren op het eigen functioneren.

Eerdere evaluatiemomenten in kaart

Er hebben al diverse evaluaties plaatsgevonden (zie tabel). Daarnaast hebben alle kolommen in de beginfase leer- en verwonderpunten vastgelegd. Hierdoor was er tussentijds veel informatie beschikbaar en zijn opgedane inzichten benut om bij te sturen.

Periode	Vastlegging informatie (rapportages)
Maart t/m juli 2020	Het structureel (tweewekelijks) vastleggen van leer- en verwonderpunten van alle crisisteams van de kolommen.
Augustus t/m november 2020	Het opleveren van vier tussenevaluaties, zowel multidisciplinair (multi) als monodisciplinair (mono). De multi-evaluatie is eind september 2020 vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRGZ. De mono-evaluaties van de GHOR, bevolkingszorg en crisiscommunicatie zijn vastgesteld door het Algemeen Bestuur in december 2020. Deze tussenevaluaties waren gericht op het ophalen van leerpunten voor een eventuele tweede golf van de corona-pandemie in het najaar van 2020 (en verder).
Februari 2021	Het opleveren van een zelfevaluatieaanpak COVID-19 (periode maart 2020 t/m januari 2021). Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRGZ in maart 2021 en toegezonden aan de Inspectie Justitie en Veiligheid. Voor de zelfevaluatie hebben we ons gericht op zeven thema's ¹ , aangereikt door de Inspectie Justitie en Veiligheid.

1.1 Visie op de evaluatie

Deze crisis is heel anders van aard dan andere, vaak kortdurende, rampen en crises die tot op heden door de VRGZ zijn geëvalueerd. Deze langdurige aard, met de inzet van veel medewerkers vanuit verschillende organisaties, vraagt dan ook om een eigen evaluatieaanpak.

Regionale evaluatie

Vanwege de landelijke (en wereldwijde) impact zagen we bij corona al gauw dat de Rijksoverheid de regie op zich nam en ging sturen op beleid en communicatie. De veiligheidsregio's werd gevraagd de landelijke maatregelen uit te voeren, te handhaven en hierover te communiceren richting haar inwoners. Daarnaast werd gevraagd om terugkoppeling vanuit de regio te geven aan de Rijksoverheid over het regionaal handavingsbeeld, geneeskundig beeld en de maatschappelijke informatiebehoefte.

Als regionale crisisorganisatie richten we deze evaluatie dan ook niet op de totale (landelijke) aanpak van de crisis; dat wordt ook door andere instanties opgepakt. Wat wél zinvol is, is om te kijken hoe de ervaringen die we hebben opgedaan in de aanloop naar en tijdens de GRIP 4 vertaald kunnen worden naar toekomstige rampen en crises met een langduriger karakter in onze eigen regio Gelderland-Zuid.

Te behandelen thema's

Deze crisis is onder te verdelen in 4 fasen. Voor de evaluatie is per fase een hoofdvraag geformuleerd. Aan de hand van deelvragen (zie bijlage 2) wordt de hoofdvraag beantwoord. De hoofdstukken in deze evaluatie zijn in lijn met de fasen van deze crisis. De hoofdvraag wordt steeds aan het einde van ieder hoofdstuk concreet beantwoord.

¹ Onderzoek thema's aangereikt door de Inspectie Justitie en Veiligheid:

1. De crisisorganisatie stuurt en coördineert de operationele en bestuurlijke aanpak van een crisis effectief en efficiënt
2. De crisisorganisatie en de extern betrokken partners beschikken over tijdige, actuele en relevante informatie
3. Samenwerking tussen veiligheidsregio's en tussen Rijk en regio
4. Samenwerking tussen algemene en functionele kolom
5. Veiligheidsregio en gemeenten
6. Crisisstructuur / GRIP 4
7. Voorbereiding – hoe bereiden we ons optimaal voor

Fase en periode	Hoofdvraag
Fase 1: De aanloopfase <i>december 2019 – maart 2020</i>	Wat was de functie van het voorbereidend ROT en hoe waren verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd en geborgd?
Fase 2: Start en eerste golf van de corona-pandemie <i>maart 2020 – september 2020</i>	Waar was de manier waarop wij de crisisorganisatie monodisciplinair en multidisciplinair hebben ingericht helpend en waar heeft deze ons mogelijk belemmerd?
Fase 3: Tweede golf van de corona-pandemie tot start Twm <i>september 2020 – december 2020</i>	In welke mate hebben de lessen uit de reeds uitgevoerde evaluaties bijgedragen aan efficiency en effectiviteit van het functioneren van de crisisorganisatie?
Fase 4: Start Twm tot afschaling <i>1 december 2020 – 1 juli 2021</i>	Wat was het effect van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) op de rol en het functioneren van de crisisorganisatie?
Fase 1 t/m 4: Lessen voor de toekomst <i>december 2019 – juli 2021</i>	Wat kunnen we leren van deze crisis voor de toekomst van onze regionale crisisorganisatie en de beheersing van (langdurige) crises?

Aanpak evaluatie

Aanvullend op een documentenstudie hebben we de volgende activiteiten ondernomen:

- twee fysieke lessensessies waarin met het ROT en RBT is teruggekeken naar fase 4 en de lessen voor de toekomst.
- Individuele interviews met vier burgemeesters uit onze regio, waaronder de portefeuillehouder crisisbeheersing en de voorzitter veiligheidsregio.
- Lessensessie en evaluatie van de gemeentelijke actieteams

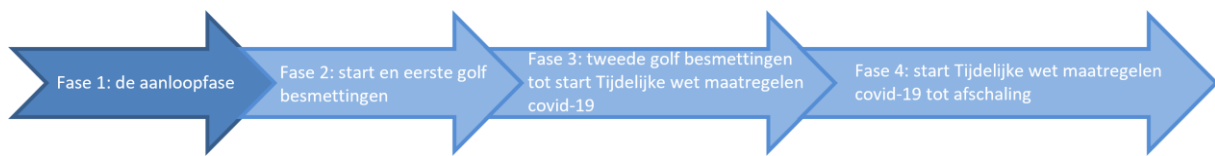
De uitkomsten uit de lessensessie en evaluatie van de evaluatie van de gemeentelijke actieteams is verwerkt in deze evaluatie, voor zover deze de samenwerking met de regionale crisisorganisatie betreft.

Feiten versus gevoelens/inschattingen

In deze evaluatie lopen niveaus waarop antwoord wordt gegeven op de vragen in elkaar over. Bestuurlijke, strategische en operationele perspectieven zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden. Dat geldt soms ook voor feiten versus gevoelens/inschattingen. Waar het gevoelens of inschattingen betreft, zijn deze wel breed getoetst bij betrokkenen. Er is gestreefd naar een zo objectief mogelijke vastlegging van informatie.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 kijken we aan de hand van de onderzoeksvragen terug op de bestrijding van de crisis in de hierboven genoemde fasen. We sluiten elk hoofdstuk af met het beantwoorden van de hoofdvraag. In hoofdstuk 6 benoemen we de lessen voor de toekomst, mocht Veiligheidsregio Gelderland-Zuid opnieuw met een (langdurige) crisis worden geconfronteerd. In hoofdstuk 7 volgen de eindconclusies en de daaruit voortvloeiende leerpunten en tops, voor zover deze niet in eerdere evaluaties zijn benoemd. In bijlage 1 vindt u een lijst met afkortingen en begrippen.



2. Fase 1. De aanloopfase

december 2019 – maart 2020

In december 2019 werd via nieuwsberichten duidelijk dat er in de stad Wuhan in China sprake was van een grote groep mensen met vergelijkbare, ernstige ziekteverschijnselen: 'longontsteking van onbekende oorsprong'. In januari 2020 werd het virus geïdentificeerd en kreeg het de naam 'COVID-19', oftewel: corona. Hoewel het virus zich snel leek te verspreiden, ook buiten Wuhan en China, was er nog niet direct het besef dat dit tot een pandemie zou leiden. Toch was men ook in Nederland waakzaam. In januari 2020 is GHOR Gelderland-Zuid in samenwerking met GGD Gelderland-Zuid gestart met monitoring van de ontwikkelingen.

Op 27 februari 2020 werd de eerste officiële besmetting in Nederland in Brabant vastgesteld. Op 28 februari is onze crisisorganisatie gestart met voorbereidende ROT's² en faciliterende werkzaamheden voor onze regio en partners. Formele opschaling naar GRIP 4 kwam op 12 maart 2020, toen alle veiligheidsregio's besloten collectief op te schalen. Het aantal besmettingen was toen flink opgelopen en nieuwe landelijke maatregelen werden afgekondigd, boven op de basisadviezen.

Hoewel de 'aanloopfase' tot 12 maart geen formele status had, werden er wel al crisistaken opgepakt en lagen er verwachtingen bij bestuurders, gemeenten en andere partners.

2.1 Leiding en coördinatie in de aanloopfase

Wat waren de rollen en verantwoordelijkheden van de operationeel leider, directeur Crisisbeheersing en de Directeur Publieke Gezondheid?

Kaders

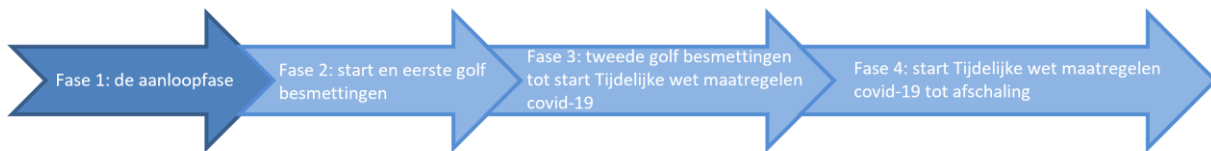
In de [bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing, bevoegdheidenschema 3 – geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding](#) zijn de bevoegdheden beschreven van Rijksheren – waaronder de Minister van VWS, de Directeur Publieke Gezondheid (DPG), de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio. Als zich een ramp of crisis voordoet van meer dan plaatselijke betekenis, of er ernstig wordt gevreesd voor het ontstaan daarvan, is bepaald dat de operationele leiding plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de voorzitter veiligheidsregio, conform artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr).

Opschalen naar GRIP: noodzakelijk of niet?

De vraag die naar voren komt, is of opschaling naar GRIP noodzakelijk is/was om gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden/diensten van een operationeel leider (OL), maar ook van de voorzitter veiligheidsregio of de noodbevoegdheden van een burgemeester. Het antwoord hierop wordt gegeven door artikel 39 Wvr. De term GRIP komt in dit artikel, en ook elders in de Wvr en het onderliggende Besluit veiligheidsregio's, niet voor. GRIP-opschaling is door de veiligheidsregio's zelf ontwikkeld als eenduidige opschalingsstructuur bij rampen en crises, maar wordt (veelal) pas toegepast bij een daadwerkelijke ramp of crisis (in plaats van bij de dreiging daarvan). Terwijl de wet zegt dat de voorzitter reeds bevoegd gezag is bij ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis.

De voorzitter is in dit geval dus bevoegd om een OL aan te wijzen, die daarmee automatisch de gebruikelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Met de aanwijzing van een OL treedt automatisch de structuur conform het Regionaal Crisisplan in werking, waarmee ook andere rollen in de crisisorganisatie formeel hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen. Opschaling naar GRIP is dus niet nodig om een OL en zijn/haar team van de benodigde verantwoordelijkheden en bevoegdheden te voorzien.

² De benaming voorbereidend ROT wordt gebruikt zolang er nog niet formeel is opgeschaald conform GRIP.



Operationeel leider (OL)

De OL had de algemene operationele leiding over de bij de crisis betrokken operationele diensten. Daarnaast was hij verantwoordelijk voor het adviseren van de burgemeesters en de voorzitter veiligheidsregio als bevoegd gezag.

Directeur Crisisbeheersing

In de Wvr en in het Regionaal Crisisplan van de VRGZ komt de rol van directeur Crisisbeheersing niet voor. Wel is deze functionaris in algemene zin, samen met de directeur brandweer, Directeur Publieke Gezondheid (DPG), districtschef politie en coördinerend gemeentesecretaris verantwoordelijk voor capaciteit en kwaliteit van de crisisorganisatie. Deze operationele coördinatie is in de crisisfase niet belegd, maar de directieleden hebben deze verantwoordelijkheid in de aanloofase en tijdens deze langdurige crisis wel opgepakt.

De directeur Crisisbeheersing heeft daarnaast de rol aangenomen als adviseur crisisbeheersing richting de voorzitter, burgemeesters en andere relevante spelers, zoals wethouders en gemeentesecretarissen. Tevens was hij ondersteuner/facilitator voor de OL en het ROT en fungeerde hij als informatieknoppunt met de Raad Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV).

Directeur Publieke Gezondheid (DPG)

De DPG heeft een eigen wettelijke verantwoordelijkheid op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) en Wvr. In die hoedanigheid is de DPG verantwoordelijk voor de infectieziektebestrijding door de GGD en voor verbinding met de multidisciplinaire partners en witte keten door de GHOR.

Binnen de coronacrisis vervulde de DPG haar rol als adviseur van de voorzitter veiligheidsregio bij A-infectieziekten, onder andere bij maatregelen gericht op het individu (hoofdstuk V § 3 Wpg) en maatregelen gericht op bijvoorbeeld gebouwen (hoofdstuk V § 5 Wpg). Daarnaast informeerde ze in voorkomende gevallen de burgemeesters van de gemeenten waar concrete (clusters van) besmettingen waren geconstateerd.

De DPG is verantwoordelijk voor de coördinatie van de acute geneeskundige zorg in de regio. Vanuit die rol sloot zij aan bij het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ). De GHOR ondersteunde haar in deze rol.

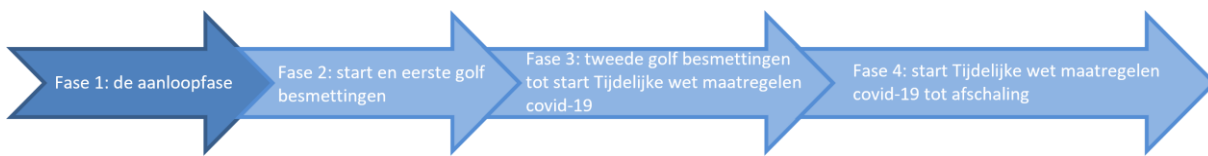
Daarnaast heeft de DPG van de minister van VWS een aantal specifieke opdrachten gekregen met betrekking tot de acute en niet-acute zorg, waar de DPG – ondersteund door de GHOR – invulling aan heeft gegeven:

- [Regionale aanpak voor zorg aan kwetsbare patiënten in verband met COVID-19](#). Het betreft stimuleren en toezien op de samenwerking tussen VVT³, GGZ⁴, GHZ⁵, huisartsen en ziekenhuizen, voorzien in coronacentra (zorghotels als noodvoorziening), realiseren van een centraal coördinatiepunt, faciliteren van financieringsafspraken en zorgdragen voor informatievoorziening (monitoring).
- [Vervolg regionale aanpak voor zorg aan kwetsbare patiënten in verband met COVID-19](#). Het continueren van bovenstaande activiteiten zolang de pandemie hierom vraagt, tot uiterlijk 1 juli 2022 en eerder als de situatie dat toelaat.
- Het in beeld brengen van de beschikbaarheid van [persoonlijke beschermingsmiddelen](#) in de regio en het ontwikkelen van een gezamenlijk plan over hoe om te gaan met eventuele tekorten in de regio. Een coördinatiepunt is gezamenlijk met Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden vormgegeven. Deze taak heeft door de enorme schaarste aan persoonlijke beschermingsmiddelen in de eerste golf voor een grote druk op de GHOR gezorgd.

³ VVT: Verpleeg-, verzorgingshuizen en thuiszorg

⁴ GGZ: Geestelijke gezondheidszorg

⁵ GHZ: Gehandicaptenzorg



Hoe verliep de afstemming met het algemeen bestuur?

De afstemming met het algemeen bestuur van de VRGZ liep via twee lijnen: de OL en de directeur Crisisbeheersing hadden voornamelijk contact met de voorzitter veiligheidsregio, die op zijn beurt overige burgemeesters informeerde. Formele informatie liep daarbij veelal via statusberichten per e-mail. Informeel onderhield de voorzitter waar nodig ook nauwe contacten met individuele bestuurders.

De DPG informeerde de voorzitter veiligheidsregio en burgemeesters over de ontwikkelingen van de infectieziekte in onze regio zoals de geconstateerde aantallen besmettingen, clusters van besmettingen en overledenen per gemeente. De sectie bevolkingszorg heeft na enige tijd de opdracht gekregen om deze afstemming procesmatig te faciliteren, zodat burgemeesters bij de informatie ook advies kregen over handelingsperspectieven en communicatieboodschappen.

De afstemming met het algemeen bestuur van de GGD liep via de DPG. De DPG informeerde het algemeen bestuur GGD over de voortgang van de infectieziektebestrijding en de consequenties die de coronabestrijding had voor de reguliere werkzaamheden. In Gelderland-Zuid heeft dit niet tot problemen tussen beide besturen geleid, wat als erg prettig is ervaren.

2.2 Inzet crisisfunctionarissen in de aanloopfase

In hoeverre konden de crisisorganisatie een beroep doen op crisisfunctionarissen?

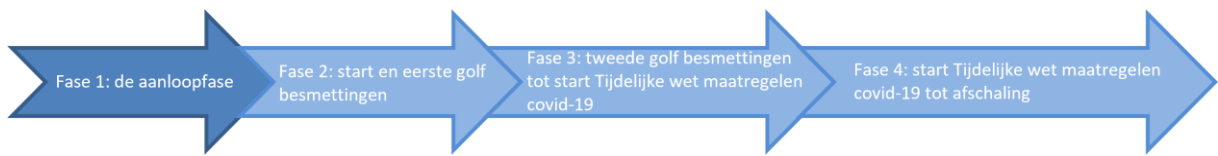
De mate waarin de crisisorganisatie een beroep kon doen op crisisfunctionarissen verschilde per persoon en per kolom. De bereidheid om bij te dragen was groot, maar tegelijkertijd was een aantal crisisfunctionarissen van mening dat zolang er geen sprake is van GRIP, de VRGZ kantoor-organisatie verantwoordelijk is. Met name bij kolommen die hoofdzakelijk worden bemenst door medewerkers van buiten de VRGZ-organisatie – crisiscommunicatie en bevolkingszorg – leidde dit tot discussie. Maar ook binnen andere kolommen speelde de vraag of dit werk – zo zonder GRIP – wel toebedeeld kon worden aan iemand die niet werkt voor de sector crisisbeheersing van de VRGZ of op dat moment geen piketdienst had (terwijl de lange duur en het feit dat de werkzaamheden 24/7 doorgingen ook vroegen om aflossing van functionarissen)⁶. Toch kan worden gesteld dat in gezamenlijkheid invulling is gegeven aan de opgave die voor ons lag.

Hoe verliep de verandering van neventaak (koude fase) naar hoofdtaak (warme fase)?

Hoofdtaken en neventaken liepen voor veel crisisfunctionarissen al gauw in elkaar over en conflicteerden ook met elkaar. Voor velen leidde dit tot extra uitdagingen:

- Het reguliere werk liep 'gewoon' door, maar vanuit de regionale crisisorganisatie werd er al wel een beroep op mensen gedaan. Omdat er geen sprake van GRIP was, werd dit door collega's en partners buiten de crisisorganisatie niet altijd gezien of begrepen.
- Informatie vanuit de GGD over besmettingen bij de start van de coronacrisis werden aan het begin van de avond bekend. Dat betekende dat medewerkers over een periode van enkele weken dagelijks 's avonds nog diverse acties moesten ondernemen richting de gemeenten, zoals telefonisch informeren en een advies schrijven.
- Medewerkers hadden er soms moeite mee dat hun regulier niet-leidinggevende naaste collega (koud) in de rol van algemeen commandant (warm) ineens opdrachten aan hen gaf. Bij flitsrampen leidt dat vanwege de urgentie-dynamiek tot weinig discussie, maar nu werd dat niet altijd automatisch geaccepteerd. En omgekeerd vonden sommigen het ook lastig dat hun 'koude' leidinggevende niet primair aan zet was in hun directe aansturing waar het ging om corona.

⁶ Dit knelpunt zien we in beperkte mate ook terugkomen na afschaling GRIP 4 en overdracht aan nafaseteam.



- De reguliere lijnverantwoordelijkheid (gemeentesecretarissen, managers en directeuren) was soms ook helpend in de processen en het verkrijgen van positie binnen de reguliere staande organisaties.

2.3 Beantwoording hoofdvraag

Wat was de functie van het voorbereidend ROT en hoe waren verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd en geborgd?

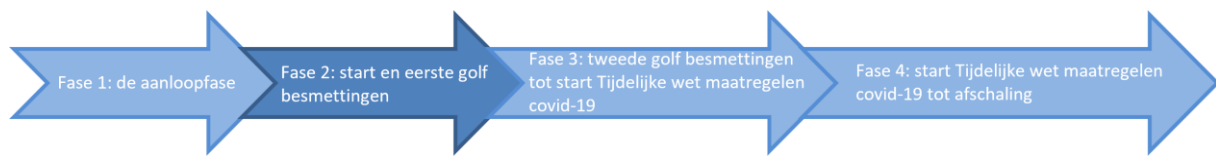
Het voorbereidend ROT had als functie om vanwege de dreigende pandemie de ontwikkelingen te monitoren en te vertalen naar bestuurlijke informatie en adviezen. En om in beeld te brengen welke voorbereidingen eventueel getroffen moesten worden, gezien ook de beelden uit het buitenland. Door activering van het ROT werden de crisiskolommen alvast in stelling gebracht en werkzaamheden regionaal gecoördineerd en afgestemd. Daartoe schoven naast de gebruikelijke kolommen en de dienstdoende OL, de DPG en/of de crisismanager GGD en de directeur Crisisbeheersing VRGZ aan.

'Als ware er sprake van GRIP'

Er is gedurende de aanloofase expliciet stilgestaan bij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de OL, de directeur Crisisbeheersing en de DPG, zonder dat er sprake was van GRIP. Dit was een zoektocht en is ook juridisch uitgezocht. Daarnaast is er gewerkt vanuit rollen en verantwoordelijkheden 'als ware er sprake van GRIP', ondersteund door het feit dat de sleutelposities vanuit hun 'koude' functie ook stevige regionale rollen hebben. Hun gezag werd daardoor automatisch aanvaard. Operationele coördinatie door de veiligheidsdirectie (kolomdirecteuren) hielp uiteindelijk om voldoende personele capaciteit voor de regionale crisisorganisatie beschikbaar te krijgen.

Informer en adviseren bestuur

Zowel het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, als het algemeen bestuur van de GGD zijn gedurende de aanloofase geïnformeerd over de voortgang van de infectieziektebestrijding en de (personele) impact die dit had op de reguliere dienstverlening. Door bij incidentele besmettingen of overlijden in de gemeente de burgemeester vanuit verschillende invalshoeken te adviseren, hebben burgemeesters hun rol als boegbeeld en burgervader of -moeder goed kunnen invullen.



3. Fase 2: Start en eerste golf van de corona-pandemie

maart 2020 – september 2020

Vanaf 12 maart 2020 zat regio Gelderland-Zuid in GRIP 4, net als alle andere veiligheidsregio's. Een belangrijk verschil met andere GRIP-incidenten, die vaak één tot enkele dagen duren, was dat de coronacrisis vele malen langer duurde (en duurt). Een uitdaging hierbij was het feit dat de crisisorganisatie is ingericht op 'flitsrampen' en de personele invulling voor deze lange duur niet vanzelf ging. Tegelijkertijd is snel schakelen en improviseren van nature de kracht van de mensen in de crisisorganisatie, waardoor knelpunten en uitdagingen veelal snel werden opgepakt en opgelost.

Tussentijds leren en evalueren

Vanaf de start van de opschaling tot en met juli 2020 zijn de leer- en verwonderpunten vanuit de betrokken kolommen tweewekelijks opgehaald en intern bijgehouden. Op ons verzoek heeft het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) deze periode geëvalueerd vanuit de behoefte om te leren van deze fase ten behoeve van een verwachte tweede golf in het najaar. In deze evaluatie is al veel in beeld gebracht, maar is niet zozeer teruggeblikt op de vraag of deze wijze van inrichten van de crisisorganisatie helpend was.

3.1 Samenvatting opgehaalde leer- en verwonderpunten

Hoe verliepen de eerste weken na opschaling binnen alle kolommen?

De eerste periode was vrij hectisch. Er waren veel mensen opgeroepen, onder andere van bevolkingszorg en de GHOR, om alles wat er op de crisisorganisatie af kwam het hoofd te kunnen bieden en uitval van medewerkers op te vangen. Tegelijkertijd was de crisisrol die voor corona van hen werd gevraagd nieuw. Er was veel improvisatie nodig om taken en processen gestroomlijnd te krijgen. Op sommige thema's werden verantwoordelijkheden bij de crisisorganisatie belegd die daar niet thuishoorden, bijvoorbeeld individuele jeugdzorgcasuïstiek.

Hoge werkdruk maar ook saamhorigheid

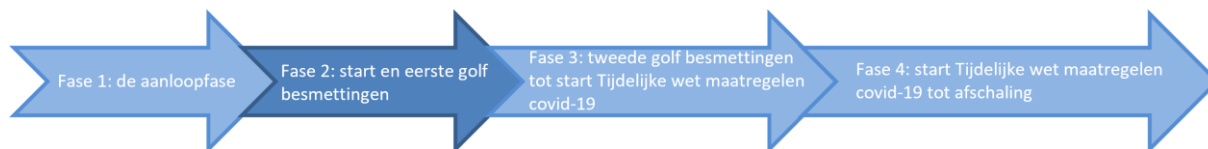
Er was voor velen sprake van een hoge werkdruk. Maar er was ook veel enthousiasme en saamhorigheid. Na enige tijd begon er meer routine te ontstaan en werden taken en verantwoordelijkheden duidelijker. Vanaf toen liep de crisisorganisatie steeds meer als een geoliede machine. De vele wisselende diensten zorgden wel voor een uitdaging: het was soms lastig om de continuïteit en kwaliteit te waarborgen bij overdracht van werkzaamheden.

'We hebben dit samen gedaan'

De intensieve en overwegend positieve samenwerking in deze beginfase heeft eraan bijgedragen dat de betrokken organisaties sterk naar elkaar toegegroeid zijn. Het gevoel 'we hebben dit samen gedaan' leeft tot op heden nog heel breed. En men wil de samenwerking ook graag behouden.

Wat zijn de belangrijkste lessen uit de opgehaalde leer- en verwonderpunten?

- Opschaling: omdat piketfunctionarissen en vrije instroomrollen telefonisch benaderd werden om op te komen, was er in het begin onduidelijkheid over de opschaling. Ook omdat de processen niet altijd aansloten bij de reguliere processen in de crisisbeheersing waar men voor opgeleid was. Met name de kolommen bevolkingszorg en crisiscommunicatie kwamen daardoor moeilijk op gang. Enkele crisisfunctionarissen kwamen niet op, ervoeren het niet als hun rol of waren niet bereikbaar terwijl bereikbaarheid was afgesproken. Op een oproep om op te komen reageren vaak dezelfde functionarissen, sommigen reageren nooit.
- Crisisstructuur langdurige crisis: gedurende de crisis wordt steeds duidelijker dat de crisisorganisatie is georiënteerd op een flitsramp en minder aansluit bij de processen van een langdurige crises. Er werden gedurende de crisis ook andere processen van de crisisorganisatie gevraagd – met name op



maatschappelijke thema's – waardoor binnen de kolommen geïmproviseerd moest worden met de aansturing en de uitvoering daarvan.

- Continuïteit bezetting langdurige crisis: de capaciteitsbehoefte kwam regelmatig in het gedrang. Dit kwam doordat de reguliere werkzaamheden van veel medewerkers gewoon doorliepen, men druk voelde vanuit de eigen organisatie en/of het gezamenlijke eigenaarschap van gemeenten voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie door sommige medewerkers en/of hun leidinggevendenden niet werd gevoeld.
- Verantwoordelijkheden RBT versus lokale colleges: in GRIP 4 is de voorzitter veiligheidsregio verantwoordelijk voor alles wat met de crisis te maken heeft. In deze crisis is dat heel breed: zorg, kinderopvang, noodverordening, economie, recreatie, etc. Dat schuurt met de lokale verantwoordelijkheden van colleges en heeft in de wandelgangen wel eens tot wrijving geleid. Gemeenten hebben dit deels opgelost door een gemeentelijk bestuurlijk overleg in te richten, naast het college (zie ook hoofdstuk 6.1). Een ander aspect dat hierin mogelijk positief heeft bijgedragen, zijn de wekelijkse raadsbrieven die vanaf 13 maart 2020 tot juli 2021 regionaal zijn verstuurd en lokaal zijn aangevuld. Collegeleden, maar ook raadsleden voelden zich hierdoor meegenomen in het geheel.
- Inrichting LCMS: LCMS, het landelijk crisismanagementsysteem, is ingericht op een kortdurende fysieke crisis. Secties liepen daardoor tegen beperkingen aan in het gebruik van de monodisciplinaire tabbladen. In de loop van de eerste weken ontstond er meer structuur en zijn tabbladen door de sectie Informatiemanagement aangepast aan de behoefte van de gebruikers.
- Gebruik ROT- en RBT-ruimten op 1,5 meter: na invoering van de anderhalvemetersamenleving heeft het ROT een grotere vergaderruimte in gebruik genomen om afstand van elkaar te kunnen bewaren. De vrijgekomen ROT-ruimte en ook de vloer op de eerste verdieping werden in gebruik genomen door de uitdijende sectie bevolkingszorg. Zo konden beleidsmedewerkers elkaar ook op maatschappelijke thema's ontmoeten en bijeenkomen om gezamenlijk beleid te ontwikkelen. Het RBT werd verplaatst naar de Raadszaal van de gemeente Nijmegen, eveneens in verband met het groot aantal betrokkenen en de noodzaak om afstand te kunnen houden.

Sloten de verwachte taken en werkzaamheden aan bij de functieprofielen van de crisisfunctionarissen?

De functieprofielen van crisisfunctionarissen zijn geschreven op kortdurende flitsrampen en sluiten qua aansturing van processen en werkzaamheden daardoor niet altijd aan bij wat er nu van functionarissen werd gevraagd. Maar doordat functionarissen veelal wel beschikten over kennis van de crisisstructuur, flexibiliteit en improvisatievermogen hebben we deze processen goed kunnen managen.

Sturing onder tijdsdruk

Met name in situaties waarin onder tijdsdruk sturing aan individuele medewerkers en/of een groep werd gevraagd en waarin soms weerstand tegen uitvoering van taken bestond, zagen we dat de regionale invulling van (veelal leidinggevende) rollen niet bij de gevraagde competenties in het landelijk functieprofiel aansloot.

Span of control

Verder is gebleken dat de span of control van veel leidinggevende en coördinatiefuncties te groot was. Met name bij kolommen waar veel processen moesten worden aangestuurd, naast de adviesrol in het ROT. Dit zorgde voor een zware belasting van deze functionarissen. Dit is (deels) opgelost door met twee piketfunctionarissen te gaan werken en de taken te verdelen.



3.2 Opschaling naar GRIP 4

Heeft opschaling naar GRIP 4 ons geholpen als crisisorganisatie?

De structuur en de werkwijze van de crisisorganisatie bij een GRIP 4 zijn bij vrijwel iedereen bekend. Dat gaf rust: informatie- en sturingslijnen zijn duidelijk, vastgelegd en geaccepteerd.

Door het bijeenroepen van het regionaal beleidsteam en het aanwijzen van een OL ligt het opperbevel (gezag en bevoegdheden) bij de voorzitter veiligheidsregio. Deze was daarmee naar buiten ook het boegbeeld van de infectieziektebestrijding en handhaving van regionale en landelijke maatregelen in Gelderland-Zuid. Ondanks dat dit soms wat wennen was en af en toe wrijving gaf, met name ook lokaal waar burgemeesters zich soms onder (politieke) druk voelden gezet, heeft dit wel geholpen om regionaal eenduidigheid van beleid te bewaken.

Centrale regie

De regionale crisisorganisatie is in eerste instantie heel breed opgeschaald. Onderwerpen zoals zorg, cultuur, onderwijs en economie werden centraal vanuit de crisisorganisatie door bevolkingszorg opgepakt om eenduidig beleid in Gelderland-Zuid te kunnen voeren. Ook was er een sterke centrale regie op de handhaving door politie en gemeentelijke BOA's. Uit overleggen met andere regio's bleek dat de regio's verschillende manieren hadden om dit te organiseren. Sommigen waren hierin (net als Gelderland-Zuid) centraal georiënteerd. Anderen lieten van het begin af aan meer over aan de gemeenten. Of dit beter is of niet, nemen we niet mee in deze evaluatie⁷. In deze evaluatie kijken we alleen naar onze eigen regio. Voor onze regio heeft de centrale regie ons en onze gemeenten geholpen. Zowel in het eenduidig beantwoorden van de vele vragen die speelden als in een eenduidige uitleg en uitvoering van de handhaving van de noodverordeningen.

GHOR en ROAZ

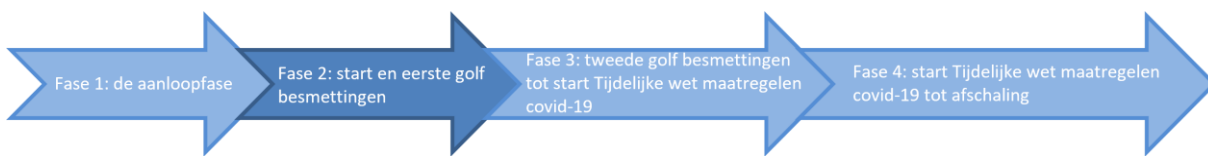
Bij de GHOR lag de focus zowel op de publieke zorg als de acute zorg. De rol van de GGD in een infectieziekte crisis is groot. De GHOR sloot daarom altijd aan bij de crisisoverleggen van de GGD om afstemming zowel in de zorgketen als multidisciplinair te kunnen borgen.

Ten aanzien van de zorgketen focuste de GHOR zich op de continuïteit van zorg. Bij een flitsramp concentreert de geneeskundige hulpverlening zich vaak kortstondig op de acute zorgverlening, in de coronacrisis gaat het om de langdurige continuïteit van zorg. Patiëntenspreiding tussen ziekenhuizen is hierbij op landelijk niveau afgestemd. De expliciete opdracht aan de DPG (en daarmee aan de GHOR) ten aanzien van de continuïteit van de niet-acute zorgketen (VVT, GGZ en GHZ) was aanvullend aan wat aan de orde is bij een flitsramp. De opschaling van de VVT-sector is voor Rivierenland en regio Nijmegen door de GHOR opgepakt. Hierbij is ook de ketenmonitor niet-acute zorg vormgegeven. In de witte kolom worden veel zaken op ROAZ-niveau afgestemd. De ROAZ-regio is niet congruent met de veiligheidsregio; de Acute Zorgregio Oost beslaat meerdere veiligheidsregio's. De afstemming met andere GHOR-regio's was en is daardoor ook intensiever dan bij flitsrampen het geval is.

GGD

Bij de GGD heeft de coronabestrijding geleid tot grootschalige uitbreiding van de crisisorganisatie. De GGD schaalde op vanaf 2 maart 2020. In juni 2021 telde de coronabestrijding 1200 medewerkers. Ook na de afschaling van GRIP 4 is de coronabestrijding van de GGD intact gebleven en beweegt deze mee met de maatschappelijke behoeften.

⁷ Het IFV heeft in juli 2020 onderzoek gedaan naar de rol en organisatie van bevolkingszorg in de coronacrisis <https://www.ifv.nl/nieuws/Paginas/De-rol-van-bevolkingszorg-in-de-coronacrisis.aspx>



Capaciteit binnen gemeenten

Het gezamenlijk eigenaarschap van gemeenten voor het invullen van de functies van bevolkingszorg en crisiscommunicatie leverde naarmate de crisis langer duurde problemen op. Doordat er lokaal ook een groot beroep werd gedaan op deze functionarissen, waren niet alle gemeenten bereid (of in staat) om de gevraagde/benodigde capaciteit op bevolkingszorg en crisiscommunicatie te leveren. De vraag is ook, waar los je het knelpunt op? Lokaal in de gemeente of in het collectief van de regionale crisisorganisatie.

De opschaling naar GRIP 4 heeft wel geholpen bij het benadrukken van de urgentie en het in positie brengen van de rol van de coördinerend gemeentesecretaris, die de capaciteitsproblemen diverse malen nadrukkelijk onder de aandacht heeft gebracht bij zijn collega-gemeentesecretarissen.

3.3 Beantwoording hoofdvraag

Waar was de manier waarop wij de crisisorganisatie monodisciplinair en multidisciplinair hebben ingericht helpend en waar heeft deze ons mogelijk belemmerd?

De crisisorganisatie zoals beschreven in ons Regionaal Crisisplan (RCP) heeft ons een heldere basis geboden voor de organisatie die nodig was om deze langdurige crisis het hoofd te kunnen bieden. De hoofdstructuur is gedurende de crisis in grote lijnen intact gebleven. Op onderdelen zijn er pragmatische aanpassingen gedaan om de crisisorganisatie beter aan te laten sluiten bij de omvangrijke en langdurige opgave die er lag.

Langdurige crisis versus korte crisis

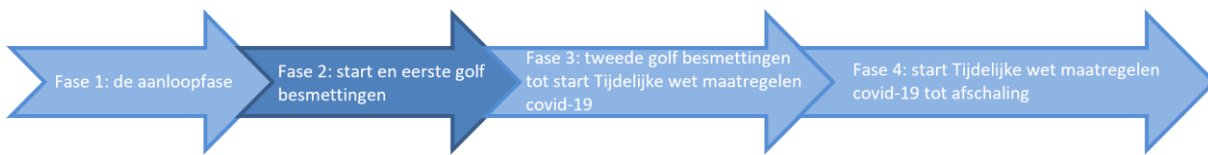
Hoewel de hoofdstructuur in grote lijnen intact is gebleven, kan toch niet worden gesteld dat onze crisisorganisatie helemaal aansluit bij dit soort langdurige crises. Het heeft ons enigszins belemmerd bij de volgende facetten:

- Capaciteit: de langdurige aard vraagt om ruimere beschikbaarheidsafspraken met de reguliere leidinggevendenden/organisaties van functionarissen met een crisisrol. Reguliere werkzaamheden kwamen in het gedrang.
- Continuïteit: de eerste fase is zeer intensief geweest. Continuïteitsuitdagingen werden na verloop van tijd ondervangen door wisselende diensten. Keerzijde is dat de kwaliteit kwetsbaarder is door veel momenten van overdracht.
- Competenties en functieprofielen: de langdurige aard vraagt in sommige (veelal leidinggevende) rollen om andere invulling van de competenties dan bij een kortdurende (flits)ramp. De beschreven (landelijke) functieprofielen sluiten hier wel op aan, maar de regionale invulling niet altijd. Met name in situaties waarin onder tijdsdruk sturing aan individuele medewerkers en/of een groep werd gevraagd en waarin soms weerstand tegen uitvoering van taken bestond.

Uitdaging: crisisorganisatie in omvang terugbrengen

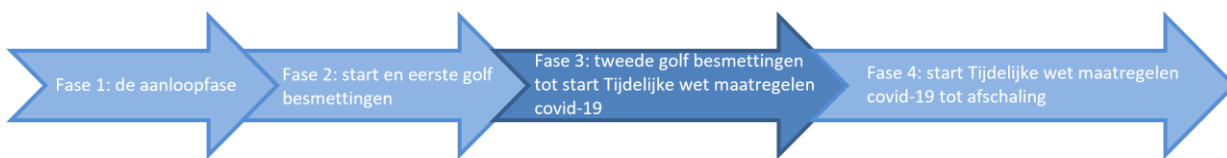
Een uitdaging was het terugbrengen van de omvang van de crisisorganisatie. Na de eerste zeer intensieve weken/maanden nam tegen de zomer het aantal besmettingen af en was de crisisorganisatie meer bekend met het werken met de noodverordeningen en de maatregelen die daarin stonden. Er kwamen nog wel veel vragen, maar veel zaken waren inmiddels belegd of al eerder beantwoord.

Toch bleek het moeilijk om de omvang van de crisisorganisatie – met name binnen bevolkingszorg – te verminderen. Hieraan lag de zorg ten grondslag dat het virus weer kon oplaaien, in combinatie met de moeite die het regelmatig had gekost om de juiste mensen aan tafel te krijgen. Hierover ontstond soms wat wrijving ('*Wat kom ik hier nog doen?*' versus '*Het virus is nog lang niet weg en we hebben je expertise nog nodig*'). Vanaf zomer 2020 is hierin een goede modus gevonden (minder crisisfunctionarissen en -taken, werken met vaste roosters waarin gemeentemedewerkers roulerend meedraaien), die afwijkt van hoe de crisisorganisatie is beschreven in het Regionaal Crisisplan, maar die wel tot het einde van de opschaling van GRIP 4 goed heeft gefunctioneerd.



GHOR: aansluiting op reguliere werkzaamheden

Voor de GHOR gold dat het helpend was, gezien de grote rol van de GGD in deze crisis, om ook de GGD in het ROT te vragen. Bij het verdere verloop van de crisis sloot de crisisinzet van de GHOR voor de zorgketen steeds meer aan bij de reguliere werkzaamheden van de GHOR. De monodisciplinaire crisisorganisatie van de GHOR is daardoor deels vanuit de GHOR-medewerkers (koud) ingevuld om kennis en continuïteit zo goed mogelijk te borgen.



4. Fase 3: Tweede golf van de corona-pandemie tot start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

september 2020 – december 2020

Al tijdens de eerste golf van de coronapandemie waren de voorspellingen dat de aantallen besmettingen in de zomer lager zouden zijn, maar dat we rekening moesten houden met een tweede golf in het najaar. De regionale crisisorganisatie Gelderland-Zuid is tijdens de zomer wel aangepast aan de verminderde intensiteit en taken, maar de regio bleef in GRIP 4 en functionarissen bleven op naam benoemd voor de corona-crisisorganisatie. Hierdoor konden in het najaar acties in het kader van de tweede golf weer snel opgepakt worden.

Twm in aantocht

In deze fase werd ook bekend dat de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) in aantocht was. Omdat de inhoud van deze wet pas laat bekend werd gemaakt, kon hier ook pas laat duiding voor de regio aan worden gegeven. Daarmee was ook de voorlichting aan de gemeenteraden en aan de regionale en lokale crisisorganisatie laat.

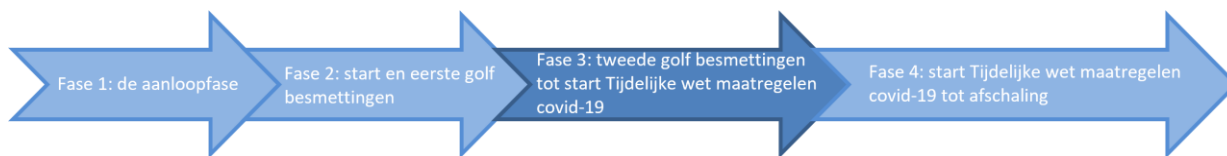
4.1 Samenvatting hoofdpunten uit eerdere evaluaties

Wat zijn de belangrijkste lessen uit de zelfevaluatie en tussenevaluaties?

Tussenevaluaties

Uit de multidisciplinaire tussenevaluaties, uitgevoerd door het COT (september 2020), kwamen de volgende aanbevelingen naar voren:

1. In het licht van zowel de huidige situatie als de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden zoals benoemd in de COVID-19-wet, is het van belang keuzes te maken in de gewenste wijze van organiseren. Hierbij komt de in deze evaluatie breed uitgesproken zorg dat het – vooral vanuit gemeenten – niet mogelijk is om opnieuw veel capaciteit vrij te maken voor de crisisrespons. Dit in het geval bij een vorm van een tweede golf. Verken de mogelijkheid van een kleiner team met een beperktere scope dat zorg kan dragen voor de benodigde ondersteuning en advisering. Dit kan een variant van het ROT zijn met specifieke focusgebieden zoals communicatie, gedrag en juridische aspecten. Uitvoering kan mogelijk meer zelf worden gedaan vanuit gemeenten.
2. Om keuzes te kunnen maken over de wijze van organiseren is het belangrijk om te reflecteren op de eerdere ervaringen en vooruit te kijken: voor welke opgaven staan de crisispartners? De wijze van organiseren is hier een antwoord op. Ons advies is om een reflectiebijeenkomst te houden met het RBT en sleutelfunctionarissen om gezamenlijk terug- en vooruit te kijken. Hierin kunnen direct ook de nieuwe wet en andere landelijke kaders worden meegenomen, inclusief de eerdere gedachten over de wijze van organiseren in de regio. De wijze van organiseren kan hierbij niet los worden gezien van de gemeentelijke samenwerking rond het omgaan met de impact van de coronacrisis zoals nu gebeurt in het transitieteam.
3. Versterk de samenwerking multi – GGD en investeer in de onderlinge relatie. Het was zoeken in de rolverdeling en in een optimale wijze van afstemmen en samenwerken. Dit is geleidelijk aan steeds beter verlopen. Gelet op het eerder meer stroef verlopen van de samenwerking, de huidige en toekomstige grote opgaven die er bij de GGD liggen en de lastig te duiden situatie qua 'cijfers', is ons advies om:
 - in de bestuurlijke briefing meer nadrukkelijk aandacht te geven aan de stand van zaken in de infectieziekten bestrijding en de situatie in de zorg;
 - zeker te stellen dat eerdere strubbelingen in de samenwerking goed zijn uitgepraat op alle niveaus;
 - de GGD meer regelmatig te laten aansluiten in het ROT;
 - goede afspraken te maken over de rol van de GGD in de advisering over eventuele lokale maatregelen in de komende periode en hoe de informatielijnen en advieslijnen lopen.



Zelfevaluatie

De belangrijkste conclusie vanuit de eigen zelfevaluatie (maart 2021) is dat men de flexibiliteit van de crisisorganisatie van belang acht en graag behoudt en dat de crisisorganisatie nog steeds de voorkeur geniet boven een projectorganisatie met vaste projectleden. De structuur is voor eenieder helder en de informatie- en sturingslijnen zijn bekend. Daarnaast bevordert de structuur een eenduidige aanpak en communicatie in de regiogemeenten.

Ook is er eensgezinde tevredenheid over de aanpassingen die in september en oktober zijn gedaan. De aansluiting van de GGD in het ROT wordt zonder uitzondering positief gewaardeerd. Ook het feit dat er nog steeds 'gemeentelijke' secties bevolkingszorg en crisiscommunicatie actief zijn, waaraan de gemeenten roulerend bijdragen, wordt als positief punt genoemd. De crisis en de aanpak ervan zijn daarmee 'van ons allemaal', en niet een thema dat 'bij de veiligheidsregio' of bij een projectorganisatie ligt. Zo is er een grote betrokkenheid bij de crisisorganisatie en de uitvoering van de maatregelen, en blijven de 14 gemeenten goed aangesloten.

Aandachtspunten die in de zelfevaluatie o.a. worden benoemd zijn:

- de kwetsbaarheid in continuïteit en kwaliteit van de teams;
- reflectie op de huidige en komende opgaven;
- scenario-denken in de multidisciplinaire teams.

Wat is er gedaan met de aanbevelingen (leerpunten en acties)?

Tussenevaluaties

Op basis van de tussenevaluaties is de crisisorganisatie voor de tweede golf verkleind en zijn de gevolgen van de maatregelen op thema's zoals sport, cultuur, onderwijs, zorg en economie niet meer direct ondergebracht bij de crisisorganisatie. De gemeenten wilden en moesten dit weer zelf oppakken.

De crisiscoördinator van de GGD maakte vanaf september 2020 structureel deel uit van het ROT. Defensie en brandweer sloten niet meer structureel aan.

Door in vaste frequentie te gaan vergaderen en vaste routines te introduceren werd de samenwerking nog verder verbeterd en vereenvoudigd. Dit betekende dat:

- er elke week op vaste dagen werd vergaderd door ROT (maandag) en RBT (donderdag);
- kolommen via een vast format informatie ophaalden bij gemeenten en partners;
- het delen van informatie in het ROT en RBT via een vast stramien verliep, namelijk: schetsen van de situatie, beantwoorden van openstaande vragen en behandelen van casuïstiek. Ook hiermee werd meer eenduidigheid verkregen.

Zelfevaluatie

De aandachtspunten uit de zelfevaluatie boden minder handvatten om op te acteren. De kwetsbaarheid die er in theorie was, is steeds – ook voor de zelfevaluatie – pragmatisch opgelost door intensieve samenwerking binnen de crisispoules en goede afstemming. Daarmee vervalt het niet als aandachtspunt, maar is het wel minder urgent.

Het reflecteren en scenario-denken bleek gedurende de hele crisis een uitdaging. Met name doordat beslissingen over maatregelen op Rijksniveau werden genomen en het regionaal niet altijd (ruim) van tevoren bekend was welke maatregelen de minister voor ogen had. Onze opgave bewoog mee met de besluiten op Rijksniveau en met de behoeften van het RBT. Hierop reflecteren of via scenario-denken aan de voorkant van nieuwe opgaven proberen te komen bleek weinig zinvol. Wel is van het belang om de thema's en opgaven uit deze crisis te borgen in relevante planvorming, zoals het draaiboek infectieziektebestrijding.



In welke mate hadden de aanpassingen effect?

De aanpassingen op de crisisorganisatie op basis van de tussenevaluaties hadden tot effect dat de crisisorganisatie minder kwetsbaar werd en langdurig geborgd kon worden. De zelfevaluatie heeft minder direct effect gehad op het vervolg van de crisisorganisatie. Wel droeg het bij aan een zinvolle reflectie, mede door de leertafels die zijn georganiseerd. Hierin werd bewust stilgestaan bij de lessen die geleerd zijn en wat we meenemen voor de toekomst. Dit werd door de betrokken crisisfunctionarissen als zeer prettig ervaren.

4.2 Voorbereiding Twm

Hoe heeft de crisisorganisatie zich voorbereid op de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19?

Er zijn regionaal zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau presentaties gegeven over de werking van de wet. Via de raadsbrief zijn gemeenteraden eveneens geïnformeerd. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pakte haar verantwoordelijkheid door veel informatie over de nieuwe wet beschikbaar te stellen via haar [website](#) en een [handreiking](#), maar ook door bijvoorbeeld webinars te organiseren.

Naast informatievoorziening over de wet heeft de regionale crisisorganisatie zich voorbereid door procesafspraken te maken over:

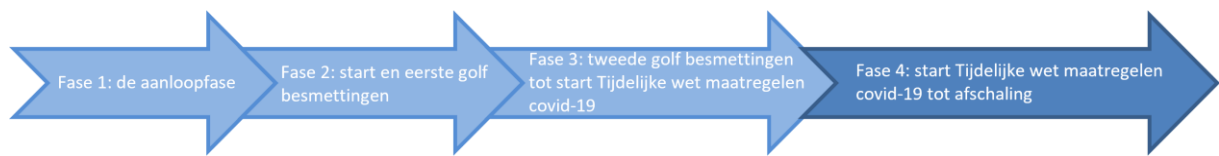
- de handhaving van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm);
- de rol van het RBT en het ROT;
- het proces om lokaal en regionaal te komen tot een burgemeestersbesluit (waarschuwingen, besluiten, ontheffingen en aanwijzingen) met als doel het borgen van een eenduidige regionale lijn en eenduidigheid in kwaliteit;
- ondersteuning van de GGD bij advisering aan de voorzitter of individuele burgemeester.

Hoewel de hele crisisorganisatie op de hoogte was van de komst van de wet, was de voorbereiding hierop moeilijk, omdat (definitieve) wetsteksten lang onbekend waren en de informatie die naar buiten kwam over de strekking van de wet regelmatig wisselde. De hoofdlijnen bleven wel ongeveer gelijk, maar de details, die voor de crisisorganisatie van belang waren, bleven wisselen. Mede hierdoor was het niet mogelijk ruim van tevoren een goede dialoog met het RBT voor te bereiden over de rol van de crisisorganisatie na invoering van de wet. Pas kort voor 1 december werd duidelijk welke rol van de crisisorganisatie werd verwacht.

4.3 Beantwoording hoofdvraag

In welke mate hebben de lessen uit de reeds uitgevoerde evaluaties bijgedragen aan efficiency en effectiviteit van de crisisorganisatie?

Met name de tussenevaluaties hebben ertoe bijgedragen dat er meer scherpte kwam op de opgave en de daarbij passende organisatiestructuur van de crisisorganisatie. Door in een vaste vergaderfrequentie te gaan werken met vaste routines, werden werkzaamheden en processen vereenvoudigd. Taken en verantwoordelijkheden die niet primair bij de crisisorganisatie behoorden, zijn teruggelegd bij de staande organisaties en de crisisorganisatie is beperkt tot wat nodig was voor de opgave die overbleef. De 'verplichte' zelfevaluatie kwam kort daarna en heeft minder concrete aanpassingen tot resultaat gehad, mede ook omdat de aandachtspunten die hieruit voortvloeiden niet vanzelfsprekend op te lossen waren.



5. Fase 4: Start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 tot afschaling GRIP 4

1 december 2020 – 1 juli 2021

Met de komst van de Twm werden de regionale noodverordeningen ingetrokken en veranderde de formele rol van de voorzitter veiligheidsregio. Ook kwam een groot deel van de bevoegdheden lokaal bij de burgemeesters van de gemeenten te liggen. De burgemeester werd bevoegd om:

- van een aantal nationale coronamaatregelen ontheffing te verlenen en daarmee lokaal in maatwerk te voorzien;
- coronamaatregelen te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder dwangsom;
- plaatsen aan te wijzen waar bepaalde regels gelden die in de ministeriele regeling worden gesteld.

Toch bleef de regio Gelderland-Zuid (net als alle andere regio's) in GRIP 4. Ondanks dat de voorzitter in beginsel niet meer bevoegd was toepassing te geven aan de hierboven genoemde zaken, behield hij wel een aantal andere bevoegdheden uit de Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen die zijn gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens. De voorzitter behield ook zijn (coördinerende) rol op basis van de Wvr en de Wpg. Volgens de Twm heeft de voorzitter veiligheidsregio de verantwoordelijkheid om toe te zien op de (eenduidige) uitvoering van de Twm in de regio. En hij behield zijn informatierol naar de minister. In voorkomende gevallen kon de minister besluiten om de bevoegdheden tijdelijk van de burgemeester over te dragen naar de voorzitter veiligheidsregio. In onze regio is dat niet voorgekomen.

Rol ROT en ambtelijke crisisorganisatie

Keuzes vanuit het RBT brachten met zich mee dat de crisisorganisatie van het ROT met haar secties in een aantal processen een rol bleef behouden. Doordat het RBT bij aanvang besloot om zo veel mogelijk eenduidigheid na te streven en om die reden de advisering via het ROT (sectie bevolkingszorg) te laten lopen, bleef er ook voor de ambtelijke crisisorganisatie een actieve rol, naast het verzorgen van de informatievoorziening.

5.1 RBT/ Gemeenten

Hoe is de samenwerking in het RBT onderling ervaren?

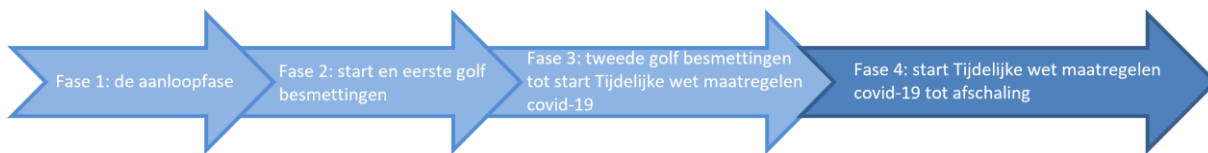
De samenwerking in het RBT is door de bestuurders als erg prettig ervaren. Het RBT heeft het gewaardeerd dat de voorzitter de deelnemers heeft meegenomen in de afwegingen binnen het Veiligheidsberaad. Daarnaast gaf de voorzitter hun ook de ruimte om lokale ervaringen te delen.

Veranderende rol van het RBT

In deze fase veranderde de rol van het RBT. Waar voorheen de nadruk lag op het voeden van de voorzitter ten behoeve van besluitvorming en input vanuit Gelderland-Zuid voor landelijke overleggen, verschoof dit meer naar kennisdeling, informatievoorziening en het bewaken van een eenduidig regionaal corona beleid. Veel gebeurde nog aan de hand van de presentatie die door de OL wekelijks werd voorbereid en waarin actuele vraagstukken aan de orde kwamen. Maar ook het informele moment ná het RBT, waarin burgemeesters hun zorgen konden delen over implicaties van landelijk en regionaal beleid, speelde een belangrijke rol: de burgemeesters hadden behoefte aan onderlinge afstemming. De samenwerking verliep goed en vervulde een behoefte van vele aanwezigen.

Niet altijd bespreekpunten, wel ruimte voor gedachtewisseling

Het wekelijkse overleg had ook een keerzijde. Regelmatig stonden er geen substantiële (strategische) bespreekpunten op de agenda. Een gevolg daarvan was dat de dialoog zich nog weleens richtte op operationele zaken, die niet op een bestuurlijke tafel thuishoren. Aan de andere kant was er daardoor ook ruimte om met elkaar opiniërend van gedachten te wisselen over voorgenomen maatregelen van het kabinet. Zo kon de voorzitter de geluiden uit Gelderland-Zuid meenemen naar het Veiligheidsberaad.



Hoe heeft het terugleggen van verantwoordelijkheden van de voorzitter veiligheidsregio naar burgemeesters uitgepakt?

In onze regio heeft het terugleggen van verantwoordelijkheden bij de burgemeesters goed uitgepakt. De gemeenten hebben, voor zover wij dat hebben kunnen constateren, hun rol zonder aarzeling opgepakt en leunden steeds minder op de regionale crisisorganisatie. Dit komt ook naar voren uit de evaluaties van de gemeentelijke actieteams.

Was er eenduidigheid in de uitvoering van ontheffingen en handhaving?

Doordat burgemeestersbesluiten nog voor advisering via de regionale crisisorganisatie liepen en er nog wekelijks afstemming was via het RBT en via ambtelijke lijnen, was er goed zicht op de eenduidige uitvoering. Deze verliep goed. Dat betekent niet dat er niet af en toe (kleine) lokale verschillen ontstonden. Maar dat is inherent aan lokale bevoegdheden, zoals dat bij veel andere wetten ook het geval is. Daar waar verschillen in uitvoering werden geconstateerd tussen gemeenten, kwamen deze op tafel binnen het ROT en soms ook binnen het RBT. Ondanks dat er af en toe (in de wandelgangen) gemopper was op interpretatie van landelijk en regionaal beleid heeft het gezamenlijk besef van eenheid van optreden op alle niveaus ertoe geleid dat er naar buiten toe eenduidig is opgetreden.

Ook in het handhavingsbeeld waren er geen grote verschillen, met uitzondering van de capaciteitsverschillen. Sommige kleine gemeenten hebben amper handhavingscapaciteit en hebben na de invoering van de Twm niet meer zo sterk ingezet op deze handhaving.

Sloten de organisatie en de frequentie van het RBT-overleg aan bij de opdracht en behoefte?

Ondanks het feit dat de functie van adviesorgaan wegviel (overname van gezag door de voorzitter voor vaststellen noodverordening en besluiten), bleef de behoefte aan een RBT-overleg aanwezig als:

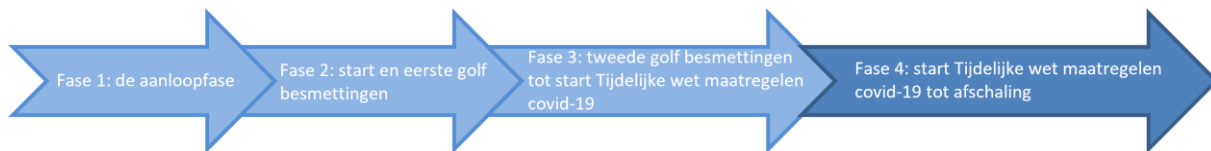
1. beleidsorgaan: maken van regionaal coronabeleid, vormen van een eenduidige koers en onderlinge afstemming. Een specifiek onderdeel hiervan was de informatievoorziening met betrekking tot het Veiligheidsberaad en de duiding van maatregelen;
2. tegensprekers: discussiëren en delen van zorgen over de implicaties van landelijk en regionaal beleid.

Over de noodzaak om wekelijks fysiek te vergaderen bestaan verschillende beelden, al naar gelang de individuele behoeften. Om voldoende beeld op te halen als input voor het Veiligheidsberaad en een terugkoppeling hierover te krijgen, was frequent vergaderen wenselijk. Bovendien bleef er een continue dynamiek van gewijzigde aantallen besmettingen, versoepelingen van maatregelen, maar ook druk op de IC's (dreiging van het 'zwarte scenario'), protesten, avondklokrellen, et cetera. Het was vaak moeilijk te voorspellen of er voldoende strategische bespreekpunten waren. De meeste burgemeesters en de voorzitter gaven er daarom de voorkeur aan om vast te houden aan het wekelijkse RBT, met als risico dat er soms weinig te bespreken was.

5.2ROT

Wat kan er worden geleerd van de samenwerking met partners (GGD, gemeenten en politie)?

De samenwerking met de GGD, gemeenten en politie is in hoofdlijnen goed verlopen en als waardevol ervaren. In de beginfase was het wel zoeken naar ieders rol en verantwoordelijkheden in zo'n bijzondere langdurige crisis.



Politie

De samenwerking met de politie verliep goed. Naast dat de politie een belangrijke rol had in de informatievoorziening naar Rijk en regio, had men ook een belangrijke rol in de handhaving van de landelijke maatregelen. Lokaal werden daarbij vooral de korte lijntjes tussen de politie en de gemeentelijke BOA's gewaardeerd. Men weet wat men aan elkaar heeft en weet elkaar te vinden als dat nodig is. Als aandachtspunt werd benoemd dat de inzet vanuit de politie per gebied wel verschillend kon zijn.

GGD

Zoals uit de tussenevaluatie al bleek, was het beter geweest wanneer de GGD eerder bij het ROT was aangesloten. Ook al werd de GGD vertegenwoordigd door de GHOR, de informatie die zij hadden en de vragen daarover vanuit het ROT waren vaak zo specifiek, dat de AC GHOR die kennis niet altijd paraat kon hebben. Nadat de GGD in de zomer van 2020 alsnog aansloot, verliepen de informatievoorziening en de afstemming met de GGD beter.

Gemeenten

De samenwerking tussen de gemeenten en de regionale secties bevolkingszorg en crisiscommunicatie verliep op wat hindernissen na goed. Het was bijvoorbeeld in het begin zoeken naar hoe de coördinatie van de uitvoering van reguliere gemeentelijke taken zich verhield tot de regionale crisisstructuur. Regie vanuit de regionale crisisorganisatie kan pas goed worden neergezet wanneer er in die organisatie voldoende inhoudelijk en procesmatige deskundigheid is (geleverd vanuit deelnemende gemeenten). Ook hadden enkele gemeenten moeite met de rechtstreekse opdrachten die kwamen vanuit de algemeen commandant bevolkingszorg. Daarbij was het ook zoeken, hoe zich hiernaar te verhouden ten opzichte van de activiteiten te ondernemen vanuit de staande gemeentelijke organisatie.

Een enkele gemeente was ook kritisch op de inhoud van de opdrachten vanuit de sectie bevolkingszorg. Opdrachten waren niet altijd helder of nut en noodzaak werden betwist. De informatiebehoefte vanuit de regio (ROT én RBT) werd soms als belastend ervaren, zeker naargelang de crisis voortduurde.

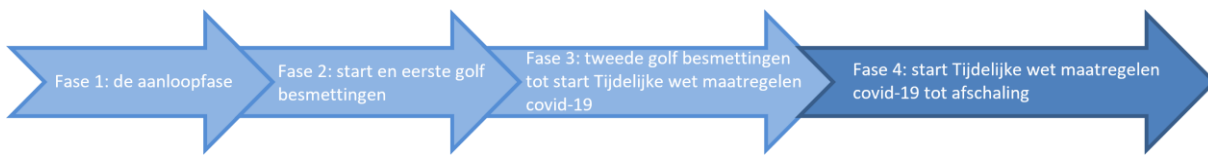
De afstemming met en informatievoorziening vanuit de sectie Bevolkingszorg werden over het algemeen positief beoordeeld. De korte lijnen, de mogelijkheid tot opschaling, regionale afstemming, de Q&A's (vragen en antwoorden) en (juridisch) advies werd als zeer helpend ervaren.

Wel geeft een gemeente nog mee als tip: probeer waar mogelijk in te zetten op de zichtbaarheid van de regionale crisisorganisatie voor gemeentemedewerkers, bijvoorbeeld door regelmatig Teams-momenten in te plannen voor geïnteresseerde collega's. Zo kunnen ook collega's in de gemeentelijke organisaties op een laagdrempelige manier meer verbinding krijgen met de regionale organisatie.

De via de regionale sectie crisiscommunicatie ter beschikking gestelde landelijke en regionale content werd door alle gemeenten als waardevol beschouwd. Hoewel de content niet voor alle gemeenten even relevant was, waren er voldoende keuzemogelijkheden. Gemeenten hebben hier dankbaar gebruik van gemaakt. Als tip werd benoemd om ook lokale campagnes of materialen met elkaar te delen ter inspiratie.

Met name binnen de secties crisiscommunicatie en bevolkingszorg rouleerden de gemeentelijke crisisfunctionarissen. Dit had als voordeel dat alle gemeenten zelf betrokken waren bij de crisisorganisatie 'De crisisorganisatie is van ons'. Een nadeel van het rouleren was dat de continuïteit binnen bepaalde (langdurige) ontwikkelingen en daarmee de kwaliteit onder druk kwam te staan. Dit is opgelost door:

- voor de GGD een vast aanspreekpunt binnen bevolkingszorg aan te wijzen;
- complexere langer lopende cases tot en met de afronding bij de AC-Bz en jurist te laten die dienst hadden op het moment dat de casus startte.



Sloten de organisatie en de frequentie van het ROT-overleg aan bij de opdracht en behoefte?

De vergaderfrequentie van het ROT is vanaf zomer 2020 vastgesteld op één keer per week op maandagochtend. In de samenstelling is toen afscheid genomen van defensie en de brandweer en is de GGD toegevoegd. Deze samenstelling en frequentie zijn na de invoering van de Twm gehandhaafd. In de ROT-vergaderingen werd het beeld van de afgelopen week besproken en werd de komende RBT-vergadering van donderdag voorbereid aan de hand van de strategische besprekpunten. Een tweede keer in de week, donderdags na afloop van het RBT, stond wel structureel in de agenda's, maar men mocht ervanuit gaan dat deze vergadering bij weinig bijzonderheden uit het RBT niet door zou gaan. Output uit het RBT werd via de mail gedeeld met de ROT leden. Acties die uit het RBT voortvloeiden, werden na de vergadering telefonisch uitgezet door de OL en vastgelegd door de secretaris.

De frequentie van het ROT was dus afgestemd op die van het RBT. In sommige rustigere fasen van de crisis leek deze frequentie wat hoog: er waren dan geen substantiële besprekpunten. Maar vanwege de noodzakelijke voorbereiding op het RBT ging de ROT-vergadering wel door.

5.3 Afschaling en voorbereiding nafase

Hoe verliep de voorbereiding op de afschaling en nafase?

Met het openingsplan van het kabinet, afnemende besmettingen en toenemende vaccinaties kwam het spreekwoordelijke licht aan het einde van de tunnel in zicht. Om Gelderland-Zuid voor te bereiden op een moment van afschaling en overdracht aan de reguliere staande organisaties, is door de crisisorganisatie gestart met het inventariseren van lopende processen na afschaling. Door taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen, afspraken te maken over wat nog regionaal moest worden opgepakt en wie daaraan een moest bijdragen, is helderheid ontstaan in de nog lopende processen.

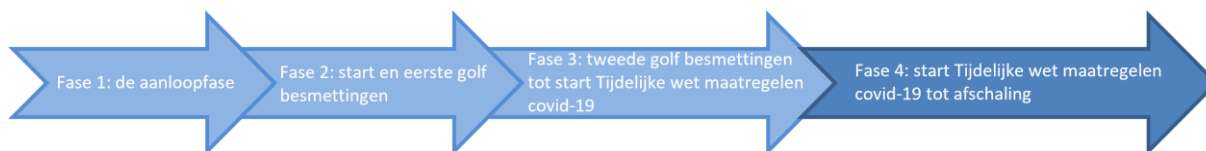
De in het bestuurlijk en ambtelijk advies (adviesdocument overdracht nafase COVID-19) beschreven inrichting van de nafase – met daarin een klein nafaseteam, een netwerkorganisatie, contactpersonen nafase, processen, taken en verantwoordelijkheden – zijn opiniërend besproken met de operationeel leiders, met de leden van het ROT en met de ambtenaren openbare orde en veiligheid. Daarna zijn de belangrijkste uitgangspunten voorgelegd aan het RBT medio juni. Deze zijn bevestigd in de laatste (formele⁸) vergadering van het RBT op 1 juli 2021.

Heeft de output (adviesdocument overdracht nafase COVID-19) voldoende handvatten geboden om taken en bevoegdheden voor de nafase goed te beleggen?

Door de nog doorlopende taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen, ontstond helderheid over de gang van zaken na afschaling. Voor alle organisaties was helder wie waarvan was. Daarnaast gaf het in stand houden van een klein nafaseteam⁹ voldoende zekerheid dat er ook regionaal nog zicht bleef op de landelijke ontwikkelingen, regionale knelpunten en de duiding daarvan. Hierdoor ontstond voldoende vertrouwen om over te gaan tot afschaling. Na de afschaling heeft het regionaal nafaseteam de rol op zich genomen om landelijke informatie door te sluisen naar de gemeenten, waar nodig met duiding of nader advies voor het bestuur of de gemeentelijke nafaseteams. Dit wordt veelal als prettig ervaren. Al geven enkele gemeenten wel aan dat ze de coördinerende rol van de sectie bevolkingszorg hebben gemist na afschaling. Daarnaast worden met name de netwerk-whatsappgroepen gebruikt om ervaringen en kennis op te halen, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met lokale dilemma's.

⁸ Op vrijdag 9 juli 2021 is het RBT digitaal informeel bijeengekomen om over de voorgenomen aanscherping van de landelijke maatregelen die avond te spreken en de impact op de handhaving en vergunningverlening (evenementen). In aansluiting is ook een kernbezetting van het ROT die dag twee keer bijeengekomen om de impact te bespreken en tijdig informatie met de gemeente te kunnen delen.

⁹ OL, beleidsadviseur, informatiemanager en AC-Bz.

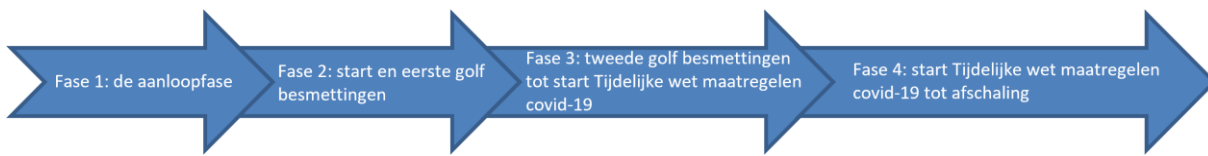


5.4 Conclusie/ beantwoording hoofdvraag

Wat was het effect van de Twm op de rol en het functioneren van de crisisorganisatie?

Mede door de keuze om voorgenomen burgemeestersbesluiten ter advisering voor te leggen aan de crisisorganisatie (met name aan de sectie bevolkingszorg) en vanuit de crisisorganisatie de eenduidigheid te blijven bewaken via het wekelijkse RBT, bracht de komst van de Twm geen directe grote verandering met zich mee voor de crisisorganisatie. Toch werd gaandeweg wel duidelijk dat er een rolverandering was. De gemeenten stelden steeds minder vragen aan de regionale crisisorganisatie, losten ambtelijk of intergemeentelijk steeds meer zelf op en de rol van de regionale crisisorganisatie verschoof naar een meer ondersteunende en faciliterende rol.

De vraagstukken die in het ROT op tafel kwamen werden naargelang de tijd minder omvangrijk. Toch bleven de partners in het ROT elkaar goed vinden, bijvoorbeeld rondom handhaving van de avondklok en handhaving van de steeds veranderende corona maatregelen rondom evenementen. De gemeenten werden veel zelfstandiger door de invoering van de Twm, maar ook zij zochten afstemming als er behoefte was aan eenduidigheid. De samenwerking die in de eerste maanden was opgebouwd bood voldoende basis om elkaar ook na afschaling te kunnen blijven vinden.



6. Fase 1 t/m 4. Lessen voor de toekomst

De coronacrisis was – en is – ongekend in haar omvang, impact en effect op de samenleving én op de crisisorganisatie. De komende jaren zullen we naar verwachting nog met het virus te kampen hebben. Zij het waarschijnlijk in een andere dynamiek dan tijdens de opgeschaalde periode.

Andere crisistypen en vraagstukken

Voor de crisisorganisatie lijkt deze crisis qua inzet in geen enkel opzicht op de inzet bij 'flitsrampen' en crises waar we bekend mee waren. En toch staat zo'n lange crisis niet helemaal op zichzelf. De ontwikkelingen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing laten al langere tijd zien dat er andere typen crises op ons afkomen. Deels als gevolg van technologie (bijvoorbeeld bij cyber), maar ook doordat – mede door sociale media – de interactie tussen overheid en samenleving intensiever en complexer is geworden, de samenleving hogere eisen stelt qua veiligheid, besluitvorming en informatievoorziening en de bestuurlijke complexiteit toeneemt. Hoewel het niet altijd om nieuwe typen rampen en crises gaat – een pandemie is immers ook al eeuwenoud – blijkt uit landelijke inventarisaties dat de (lokale) overheid steeds vaker haar crisisstructuur benut om andere vraagstukken dan de klassieke flitsramp op te pakken. Juist daarom is het belangrijk om ook in algemene zin te leren van de crisisorganisatie ten behoeve van eventuele andere langdurige rampen en crises in de (nabije) toekomst.

6.1 Algemeen

Wat is de rol van de crisisorganisatie in een langdurige crisis en hoe verhoudt zich dat tot reguliere organisaties (GGD, gemeenten, politie, veiligheidsregio)?

Bij langdurige crises brengt de crisisorganisatie de multidisciplinaire samenwerking tot stand en faciliteert deze. De crisisorganisatie bereidt bestuurlijke besluiten voor en vertaalt deze naar operationele uitvoering. Zij bewaakt hierin de rol en de positie van het bevoegd gezag. Bij de vertaling naar operationele uitvoering gaat de crisisorganisatie niet op de stoel van de reguliere organisaties zitten: zij neemt geen taken over, maar zorgt voor een heldere en eenduidige opdracht.

Eenduidige informatievoorziening

Een belangrijke voorwaarde voor de samenwerking is de informatievoorziening. De crisisorganisatie brengt informatie vanuit de verschillende kolommen bijeen en vertaalt dit naar een eenduidig beeld en operationele en bestuurlijke vraagstukken.

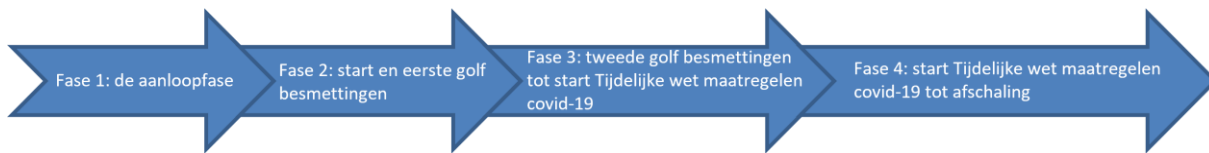
Samenspel reguliere rol en crisisrol

De coronacrisis heeft ons ook geleerd dat een langdurige crisis kan interfereren met de reguliere rol van een organisatie of medewerker. Dat kan betekenen dat in een langdurige crisis:

- reguliere werkzaamheden onder druk komen te staan of waar mogelijk tijdelijk moeten worden afgeschaald;
- ook mensen die formeel geen crisisrol vervullen, taken kunnen (en soms moeten) verrichten ten behoeve van de crisisorganisatie;
- warme en koude rollen door elkaar gaan lopen. Enerzijds kan dit elkaar versterken (de positie die iemand vanuit een koude functie heeft, kan helpend zijn in het verkrijgen van draagvlak voor besluiten in de crisis), anderzijds kan het ertoe leiden dat op meerdere fronten een beroep op iemand wordt gedaan en er daardoor verwachtingen liggen die niet ingevuld kunnen worden.

Gemeentelijke thema's onder bevolkingszorg

Daar waar bij de GGD en de politie de uitvoering van de crisisprocessen wel aansloot bij de reguliere taken, was dit bij de gemeenten minder het geval, met uitzondering van crisiscommunicatie en juridische ondersteuning. Reguliere bevolkingszorgprocessen zoals de opvang van verminderd zelfredzame slachtoffers of milieubeheer speelden in deze crisis geen rol. Maar reguliere gemeentelijke beleidsthema's



wel. Deze thema's werden in dit geval onder de regionale bevolkingszorgorganisatie gehangen om collegiaal te kunnen samenwerken. Individueel heeft dit de gemeenten heel veel werk bespaard, al was het af en toe zoeken naar het proces van besluitvorming (via het ROT-RBT of via het college).

Gemeentelijke actieteams en bestuurlijke/strategische overleggen

Afwijkend van het Regionaal Crisisplan zijn in alle gemeenten gemeentelijke actieteams geformeerd, maar soms ook bestuurlijke of strategische overleggen. In dit bestuurlijk/strategisch overleg zaten veelal de burgemeester, de gemeentesecretaris, communicatieadviseur, AOV-er/bestuursadviseur en eventueel de betrokken wethouders. Binnen deze overleggen (die binnen de gemeenten diverse benamingen¹⁰ hadden) werden veelal bestuurlijke afstemming gezocht, bestuurlijke besluiten voorbereid of zelfs genomen en de RBT-vergadering voorbereid. De vergadercyclus van de gemeentelijke teams sloot daarmee doorgaans ook aan op de regionale vergadercyclus.

Ook al voorziet het Regionaal Crisisplan bij GRIP 4 niet in gemeentelijke ambtelijke en bestuurlijke overleggen, dat wil niet zeggen dat een gemeente die niet kan inrichten voor lokale ambtelijke en bestuurlijke coördinatie. De verschillende benamingen hebben wellicht wél gezorgd voor onduidelijkheid over de rol en functie van deze overleggen intern en extern.

Hebben we met elkaar voldoende gereflecteerd op wat onze opgaven waren en onze rol in relatie tot die opgaven?

Op diverse momenten is in het ROT, binnen de kolommen en in 'klein comité' buiten de ROT-vergaderingen om, gesproken over de rol en opgaven van het ROT en RBT. De brede rolopvatting zoals die in het begin is opgepakt, is gaandeweg versmald. Bijvoorbeeld door effecten op economie, onderwijs, zorg, et cetera terug te leggen bij de staande organisaties en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ook rondom de invoering van de Twm was er discussie over de rol van de crisisorganisatie. De gemeenten werden immers weer grotendeels zelf verantwoordelijk. Maar vanwege de verantwoordelijkheid van de voorzitter veiligheidsregio om toe te zien op de (eenduidige) uitvoering van de Twm in de regio én zijn informatierol naar de minister bleef ook het ROT een rol behouden. Zeker omdat het Rijk via het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) wekelijks om regionale informatie vroeg. Daarmee was er dus een noodzaak om informatie te verzamelen en hierover multidisciplinair te adviseren.

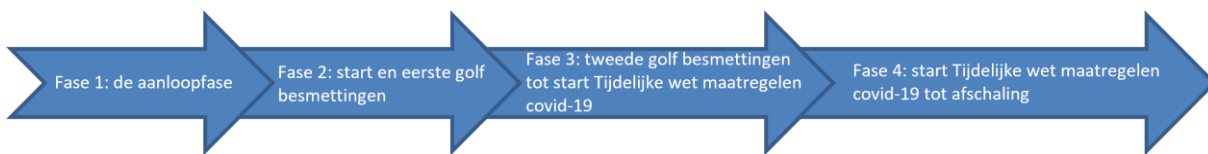
Dat er regelmatig is stilgestaan op de opgaven van het ROT betekent niet dat er altijd consensus over was. Nut en noodzaak van de frequentie, rol en inhoud van de overleggen stonden regelmatig ter discussie. Of hier op die momenten ook voldoende op is gereflecteerd, is een waardeoordeel dat door de betrokkenen verschillend wordt ingevuld.

Wat zijn de belangrijkste lessen voor toekomstige langdurige crises? Wat willen we behouden en wat moet een volgende keer anders?

Les 1: Flexibiliteit van de crisisorganisatie

De crisisorganisatie zoals beschreven in het Regionaal Crisisplan biedt een goede basis voor de opstart van de crisisorganisatie bij (flits)rampen of crises. Ook bij langdurige crises is deze basis een duidelijke en helpende startstructuur. Wat van belang is, is om na de start en als gaandeweg de opgave duidelijker wordt, qua organisatie nauw aan te sluiten bij de **opgave** die er ligt en daarmee **flexibel** te zijn in de inrichting van de crisisorganisatie. Naar behoefte kunnen er dan extra partners aansluiten (zoals de GGD bij infectieziekten), maar ook primaire partners afhaken (zoals in dit geval de brandweer en defensie).

¹⁰ Andere benamingen gemeentelijk actieteam: kerngroep, kernteam, actiecentrum, centraal crisisteam
Andere benamingen strategisch, bestuurlijk gemeentelijk overleg: stuurgroep, gemeentelijk beleidsteam, bestuurlijk crisisteam



Les 2: Continuïteit en operationele coördinatie

Doordat de crisisorganisatie is ingericht op kortdurende (flits)rampen, die veelal na enkele uren zijn afgehandeld en bij uitzondering enkele dagen duren, vraagt een langdurige crisis extra aandacht voor continuïteit. Medewerkers (van de VRGZ én van partners) kunnen vaak zonder al te veel problemen enkele uren of een paar dagen hun reguliere werk laten liggen, maar bij een crisis die weken of zelfs maanden aanhoudt, wordt dit lastig of zelfs onmogelijk. Bij een langdurige crisis moet tijdig worden voorgesorteerd op vervanging. Ook moet de balans tussen de crisisrol en reguliere werkzaamheden worden bewaakt. De directieleden van de Veiligheidsdirectie, inclusief de coördinerend gemeentesecretaris, hebben hierin een belangrijke operationele coördinerende rol. Waarbij voor de gemeenten de vraag ook centraal staat, waar los je het knelpunt op? Lokaal in de gemeente of in het collectief van de regionale crisisorganisatie?

Les 3: De regionale crisisorganisatie als netwerkorganisatie

Met de inrichting van de regionale crisisorganisatie is een enorm netwerk tot stand gebracht, waarbij alle partijen – met soms ook eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden en bevoegdheden – activiteiten hebben afgestemd en geschillen hebben beslecht vanuit een gezamenlijk maatschappelijk belang. De relatie tussen Rijksoverheid, regio, gemeenten en zorgpartners is hiermee enorm versterkt. En weten we elkaar nu beter te vinden.

Les 4: Scenario-denken binnen de crisisorganisatie

Bij kortdurende crises en als voorbereiding op mogelijke crises, bereid je je als crisisorganisatie voor op mogelijke ontwikkelingen binnen het incident of de crisis. Bij deze crisis bleek dit lastig omdat we steeds opnieuw werden geconfronteerd met ontwikkelingen binnen het scenario die we niet zagen aankomen, maar ook door de keuzes die door de Rijksoverheid werden gemaakt en dus buiten onze macht lagen. Het was daarom lastig om langer dan een paar weken vooruit te kijken.

Les 5: Adequaat informeren van de colleges en gemeenteraden

Met een raadsbrief namens de voorzitter veiligheidsregio (en later de burgemeester) zijn de colleges en gemeenteraden wekelijks (later tweewekelijks) geïnformeerd over landelijke en regionale ontwikkelingen in de bestrijding van COVID-19 en over besluiten genomen door de voorzitter veiligheidsregio en/of de burgemeester. Dit zorgde ervoor dat de colleges en raden goed geïnformeerd bleven en zich meegenomen voelden in het geheel.

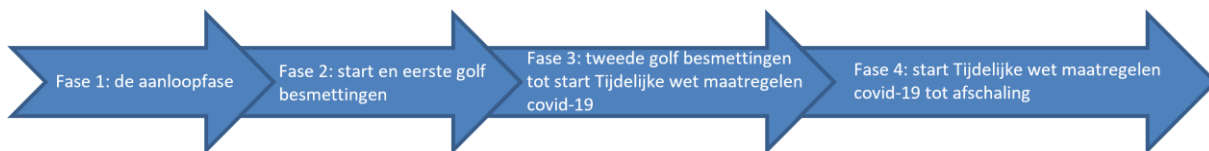
Les 6: Samenspel en onderscheid warme en koude functie

Dat iemands koude (reguliere) functie zijn of haar positie in de warme crisisrol kan versterken, was al bekend, maar dit speelt nadrukkelijker een rol bij langdurige crises: iemand die regulier leidinggeeft wordt in een langdurige crisis ook eerder geaccepteerd als leidinggevende. En ook bestuurders kunnen makkelijker leunen op adviseurs die in hun reguliere functie ook met bestuurlijke vraagstukken van doen hebben. In de selectie van crisisfunctionarissen wordt daar voor sommige (leidinggevende) rollen ook rekening mee gehouden. Zo hebben de meeste algemeen commandanten regulier ook een (hogere) managementfunctie en ook de operationeel leiders zijn regulier eindverantwoordelijk binnen hun organisatie of zitten daar hooguit één laag onder. Bij toekomstige werving is het wenselijk dat hier oog voor is.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

Wat kunnen we leren van deze crisis voor de toekomst van onze regionale crisisorganisatie en de beheersing van crises?

De hoofdstructuur van de crisisorganisatie, zoals beschreven in het Regionaal Crisisplan, biedt een goede basis voor het opstarten van de crisisorganisatie. Bij een langdurige crisis is het na die start belangrijk om stil



te staan bij de organisatiestructuur en deze flexibel aan te passen aan de opgave die er ligt. Daarbij geldt dat continuïteit, inzetmogelijkheden en passende bemensing nog meer aandacht vragen van de veiligheidsdirectie en de gemeentesecretarissen, dan bij een kortdurende (flits)ramp.

De crisisorganisatie neemt geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden over van staande organisaties, maar faciliteert de multidisciplinaire afstemming en besluitvorming. Hiermee ondersteunt zij het bevoegd gezag. De wekelijkse raadsbrief heeft bijgedragen aan lokaal draagvlak voor het gevoerde beleid.

7. Conclusies en samenvatting leerpunten en tops

Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat we op alle niveaus met een goed gevoel terugkijken naar onze inzet en samenwerking tijdens de coronacrisis. De (netwerk)structuur en de flexibiliteit van de crisisorganisatie hebben ons geholpen om in te spelen op de diverse vraagstukken die tijdens de crisis op ons afkwamen. De structuur is voor eenieder helder en de informatie- en sturingslijnen zijn bekend. Daarnaast bevordert de structuur betrokkenheid, een eenduidige aanpak en eenduidige communicatie.

Belangrijke **succesfactoren** die hierboven uitgebreid zijn beschreven en die we hier kort willen herhalen zijn:

- flexibiliteit van de crisisorganisatie
- reflectie op onze opgaven en rol
- betrokkenheid, daadkracht en improvisatievermogen bij medewerkers
- operationele coördinatie door de directieleden om continuïteit van de crisisorganisatie te bewaken
- bestuurlijke informatievoorziening, zowel richting RBT als richting college, raad en algemeen bestuur
- goede voorbereiding op afschaling en overdracht aan de nafase

Belangrijkste **aandachtspunten** die in de lessensessies zijn benoemd:

- kwetsbaarheid in continuïteit van de teams
- praktische uitvoerbaarheid van landelijke besluitvorming
- intensieve informatiebehoefte van rijk en regio richting o.a. gemeente en politie

Samenvatting leerpunten en tops

De belangrijkste leerpunten (L) en tops (T) die we op basis van de door ons opgedane ervaring hebben geïdentificeerd, staan per les hieronder benoemd. Leerpunten zijn algemeen van aard en kunnen ook positief van karakter zijn. Het betreft punten die nou eenmaal zo gelopen zijn tijdens de crisis en dienen als leerpunt om mee te nemen naar een eventuele volgende (langdurige) crisis. Ze zijn bedoeld voor alle crisisfunctionarissen die een rol hebben (gehad) in de aanpak van COVID-19 in Gelderland-Zuid. Er hoeft geen directe actie op te ondernomen worden. Alle leerpunten worden tevens opgenomen in de evaluatiemonitor van de sector crisisbeheersing van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

Flexibiliteit van de crisisorganisatie

L/T	Betreft
L	Toepassing GRIP. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio kan ook buiten GRIP-opscaling een OL aanwijzen en zijn/haar team van de benodigde verantwoordelijkheden en bevoegdheden voorzien.
L	Rol directeur Crisisbeheersing. In de Wet veiligheidsregio's en in het RCP van de VRGZ komt de rol van directeur CB niet voor. In de aanloopfase was de directeur CB ondersteuner/facilitator voor de OL en het ROT en fungeerde hij als informatieknooppunt met de RCDV. Ook is deze functionaris in algemene zin, samen met de directeur brandweer, directeur publieke gezondheid, districtschef politie en coördinerend gemeentesecretaris verantwoordelijk voor capaciteit en kwaliteit van de crisisorganisatie. De directieleden hebben deze verantwoordelijkheden in de aanloopfase opgepakt.
T	Improvisatievermogen. Tijdens de aanloopfase en tweede fase was er veel improvisatie nodig om taken en processen gestroomlijnd te krijgen. Ook was voor velen de crisisrol die voor corona van hen werd gevraagd nieuw. Maar doordat functionarissen veelal wel beschikten over kennis van de crisisstructuur, flexibiliteit en improvisatievermogen hebben we deze processen goed kunnen managen. Het snel schakelen en improviseren is van nature de kracht van mensen in de crisisorganisatie, waardoor knelpunten en uitdagingen veelal snel werden opgepakt en opgelost.
L	Crisisstructuur langdurige crisis. De crisisorganisatie zoals beschreven in het RCP van de VRGZ heeft ons een heldere basis geboden voor de organisatie die nodig was om deze langdurige crisis het hoofd te kunnen bieden. De hoofdstructuur is gedurende de crisis in grote lijnen intact gebleven. Op onderdelen zijn er pragmatische aanpassingen gedaan om de crisisorganisatie beter aan te laten sluiten bij de omvangrijke en langdurige opgave die er lag. De tussenevaluaties hebben ertoe bijgedragen dat er meer scherpte kwam op de opgave en de daarbij passende organisatiestructuur van de crisisorganisatie. Door in een vaste vergaderfrequentie te gaan werken met vaste routines, werden werkzaamheden en processen vereenvoudigd. Taken en verantwoordelijkheden die niet primair bij de crisisorganisatie behoorden, zijn teruggelegd bij de staande organisaties en de crisisorganisatie is beperkt tot wat nodig was voor de opgave die overbleef. Duidelijk is geworden dat de crisisorganisatie is georiënteerd op een flitsramp en minder aansluit bij de processen van een langdurige crisis. Er werden gedurende de crisis ook andere processen van de crisisorganisatie gevraagd – met name op maatschappelijke thema's - waardoor geïmproviseerd moest worden binnen de kolommen met de aansturing en de uitvoering daarvan.
L	Thema's en processen van bevolkingszorg. Daar waar bij de GGD en de politie de uitvoering van de crisis processen wel aansloot bij de reguliere taken, was dit bij de gemeenten minder het geval (met uitzondering van crisiscommunicatie en juridische ondersteuning). Reguliere bevolkingszorgprocessen zoals de opvang van verminderd zelfredzame slachtoffers of milieubeheer speelden in deze crisis geen rol. Maar reguliere gemeentelijke beleidsthema's wel. Deze werden in dit geval onder de regionale bevolkingszorgorganisatie gehangen om collegiaal te kunnen samenwerken. Individueel heeft dit de gemeenten heel veel werk bespaard al was het af en toe zoeken naar het proces van besluitvorming (via het ROT-RBT of via het college).

Continuïteit en operationele coördinatie

L/T	Betreft
L	<p>Opschaling. Omdat piketfunctionarissen en vrije instroomrollen telefonisch benaderd werden om op te komen was er in het begin onduidelijkheid over de opschaling. Met name de kolommen bevolkingszorg en crisiscommunicatie kwamen daardoor moeilijk op gang. Enkele crisisfunctionarissen kwamen niet op, ervoeren het niet als hun rol of waren niet bereikbaar terwijl bereikbaarheid was afgesproken. Op een oproep om op te komen reageren vaak dezelfde functionarissen, sommigen geven nooit respons. <i>Het is wenselijk om hier oog voor te blijven houden en indien nodig actie te ondernemen via de kolomdirecteur of verantwoordelijke.</i></p>
L	<p>Reguliere werkzaamheden onder druk. Hoofd- en neventaken liepen voor veel crisisfunctionarissen in elkaar over en conflicteerden met elkaar. Voor velen leidde dit tot extra uitdagingen. Het reguliere werk liep 'gewoon' door, terwijl er vanuit de regionale crisisorganisatie wel een beroep op mensen werd gedaan. In de aanloopfase (geen GRIP) werd dit door collega's en partners buiten de crisisorganisatie niet altijd gezien of begrepen.</p>
L	<p>Continuïteit en capaciteit langdurige crisis. De capaciteitsbehoefte kwam regelmatig in het gedrang, doordat voor veel medewerkers hun reguliere werkzaamheden gewoon doorliepen. Door wisselende diensten was het soms lastig om de continuïteit en kwaliteit te waarborgen bij overdracht van werkzaamheden. Ook het gezamenlijk eigenaarschap van gemeenten voor het invullen van de functies van bevolkingszorg en crisiscommunicatie leverde naarmate de crisis langer duurde problemen op. Niet alle gemeenten waren bereid (of in staat) om de gevraagde/benodigde capaciteit op bevolkingszorg en crisiscommunicatie te leveren. Opschaling naar GRIP 4 heeft wel geholpen bij het benadrukken van de urgentie en het in positie brengen van de rol van de coördinerend gemeentesecretaris, die de capaciteitsproblemen diverse malen nadrukkelijk onder de aandacht heeft gebracht bij zijn collega-gemeentesecretarissen. De langdurige aard van de crisis vraagt om ruime beschikbaarheidsafspraken met de reguliere organisaties van functionarissen met een crisisrol.</p> <p><i>Een leerpunt om mee te nemen naar een volgende langdurige crisis is om verantwoordelijkheid voor de operationele coördinatie (beschikbaar stellen van mensen en middelen) te beleggen bij de veiligheidsdirectie (kolomdirecteuren). Indien dit tot uitdagingen leidt, kan de OL eventuele knelpunten inbrengen bij het beleidsteam.</i></p> <p><i>Met name voor de gemeenten is het leerpunt, waar los je capaciteit knelpunt op. Lokaal in de gemeente of in het collectief van de crisisorganisatie? Indien dit tot uitdagingen leidt, kan de CGS dit inbrengen bij de kring van gemeentesecretarissen.</i></p>
L	<p>Span of control. De span of control van veel leidinggevende en coördinatiefuncties was te groot. Met name bij kolommen waar veel processen moesten worden aangestuurd, naast de adviesrol in het ROT. Dit zorgde voor een zware belasting van deze functionarissen. Dit is (deels) opgelost door met twee piketfunctionarissen te gaan werken en taken te verdelen.</p>

Samenwerking binnen de regionale crisisorganisatie

L/T	Betreft
T	Saamhorigheidsgevoel. De intensieve en overwegend positieve samenwerking heeft eraan bijgedragen dat de betrokken organisaties sterk naar elkaar toegegroeid zijn. Het gevoel 'we hebben dit samen gedaan' leeft tot op heden nog heel breed.
T	Structuur GRIP 4. De structuur en de werkwijze van de crisisorganisatie bij een GRIP 4 is bij vrijwel iedereen bekend. Dat gaf rust: informatie en sturingslijnen zijn duidelijk, vastgelegd en geaccepteerd. Door het bijeenroepen van het RBT en het aanwijzen van een OL, ligt het opperbevel (gezag en bevoegdheden) bij de voorzitter veiligheidsregio. Ondanks dat dit soms wat wennen was en af en toe wrijving gaf, met name ook lokaal waar burgemeesters zich soms onder (politieke) druk voelden gezet, heeft dit wel geholpen om regionaal de eenduidigheid van het beleid te bewaken.
T	Centrale regie. Onderwerpen zoals zorg, cultuur, onderwijs, economie, et cetera, werden centraal vanuit de crisisorganisatie van bevolkingszorg opgepakt om eenduidig beleid in Gelderland-Zuid te kunnen voeren. Ook was er een sterke centrale regie op de handhaving door politie en gemeentelijke BOA's. Deze centrale regie heeft onze veiligheidsregio geholpen. Zowel in het eenduidig beantwoorden van de vele vragen die speelden als in een eenduidige uitleg en uitvoering van de handhaving van de noodverordeningen.
L	Gemeentelijk bestuurlijk overleg. In alle gemeenten heeft strategisch overleg plaatsgevonden, voor lokale bestuurlijke coördinatie (o.a. afstemming, besluitvorming en voorbereiding RBT-vergadering). Deze overleggen hadden diverse benamingen. De organisatie van deze overleggen bij GRIP 4 zijn niet opgenomen in het RCP, maar een gemeente kan altijd een 'gemeentelijk bestuurlijk overleg' inrichten. <i>Een leerpunt om mee te nemen naar een volgende langdurige crisis is om binnen alle gemeenten te kiezen voor een eenduidige benaming.</i>
L	Organisatie en samenwerking ROT. De wekelijkse frequentie van het ROT was afgestemd op het RBT. In sommige rustigere fasen van de crisis leek deze frequentie wat hoog: er waren dan geen substantiële bespreekpunten. De samenwerking met de GGD, gemeenten en politie is in hoofdlijnen goed verlopen. In de beginfase was het wel zoeken naar ieders rol en verantwoordelijkheden in zo'n bijzondere langdurige crisis. Uit de tussenevaluaties bleek dat het beter was geweest wanneer de GGD eerder bij het ROT was aangesloten. De korte lijnen tussen de politie en de gemeentelijke BOA's werden gewaardeerd. Als aandachtspunt werd benoemd dat de inzet vanuit de politie per gebied wel verschillend kan zijn. Samenwerking tussen de gemeenten en de regionale secties bevolkingszorg en crisiscommunicatie : het was in het begin zoeken naar hoe de coördinatie van de uitvoering van reguliere gemeentelijke taken zich verhield tot de regionale crisisstructuur. Enkele gemeenten hadden moeite met de rechtstreekse opdrachten die kwamen vanuit de AC bevolkingszorg. Het was zoeken hoe zich hiernaar te verhouden ten opzichte van de activiteiten te ondernemen vanuit de staande gemeentelijke organisatie. Een enkele gemeente is kritisch op de inhoud van de opdrachten vanuit de sectie bevolkingszorg. Opdrachten waren niet altijd helder (nut/noodzaak) en de informatiebehoefte vanuit de regio (ROT én RBT) werd soms als belastend ervaren naargelang de crisis voortduurde. <i>Een leerpunt om mee te nemen naar een volgende langdurige crisis is om focus te hebben op de zichtbaarheid van de regionale crisisorganisatie voor gemeentemedewerkers, door bijvoorbeeld regelmatig Teams-momenten in te plannen.</i>
L	Organisatie en samenwerking RBT. De samenwerking binnen het RBT verliep goed en vervulde een behoefte van vele aanwezigen. Het RBT had tijdens deze crisis drie functies: als adviesorgaan, beleidsorgaan en als tegensprekers, waardoor ook na inwerkingtreding van de Twm er een behoefte bleef om als RBT wekelijks fysiek bijeen te komen. Over de noodzaak hiervan bestonden verschillende beelden. Regelmatig stonden er geen substantiële (strategische) bespreekpunten op de agenda. Een gevolg daarvan was dat de dialoog zich nog weleens richtte op operationele zaken, die niet op een bestuurlijke tafel thuishoren. Aan de andere kant was er daardoor ook ruimte om met elkaar opiniërend van gedachten te wisselen over voorgenomen maatregelen van het kabinet.
L	Effect Twm. Vanwege de verantwoordelijkheid van de voorzitter veiligheidsregio om toe te zien op de (eenduidige) uitvoering van de Twm in de regio en zijn informatierol naar de Minister bleef het ROT een rol behouden. Mede door de keuze om voorgenomen burgemeestersbesluiten ter advisering voor te leggen aan de crisisorganisatie (met name de sectie bevolkingszorg) en vanuit de crisisorganisatie de eenduidigheid te blijven bewaken via het wekelijkse RBT, bracht de komst van de Twm geen directe grote verandering met zich mee voor de crisisorganisatie. Toch werd gaandeweg wel duidelijk dat er een rolverandering was. De gemeenten stelden steeds minder vragen aan de regionale crisisorganisatie, losten ambtelijk steeds meer zelf op en de rol van de regionale crisisorganisatie verschoof naar een meer ondersteunende en faciliterende rol.
L	Afschaling en voorbereiding nafase. Door de nog doorlopende taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen, ontstond helderheid over de gang van zaken na afschaling. Voor alle organisaties was helder wie waarvan was. Daarnaast gaf het in stand houden van een klein nafaseteam voldoende zekerheid dat er ook

	<p>regionaal nog zicht bleef op de landelijke ontwikkelingen, regionale knelpunten en de duiding daarvan. Na de afschaling heeft het regionaal nafaseteam de rol op zich genomen om landelijke informatie door te sluizen naar de gemeenten, waar nodig met duiding of nader advies voor het bestuur of gemeentelijke nafaseteams. Sommige gemeenten geven aan dat ze de coördinerende rol van de sectie bevolkingszorg hebben gemist na afschaling. Doordat er geen gemeenschappelijke regionale interpretatie was van landelijke regels ontstond er in voorkomende gevallen rechtsongelijkheid en ontevredenheid onder inwoners.</p>
--	--

Scenario-denken binnen de crisisorganisatie

L/T	Betreft
L	<p>Scenario-denken. Het reflecteren en scenario-denken bleek gedurende de hele crisis een uitdaging. Met name doordat beslissingen over maatregelen op Rijksniveau werden genomen en het regionaal niet altijd (ruim) van tevoren bekend was welke maatregelen de minister voor ogen had. Onze opgave bewoog mee met de besluiten op Rijksniveau en met de behoeften van het RBT. Hierop reflecteren of via scenario-denken aan de voorkant van nieuwe opgaven proberen te komen bleek weinig zinvol. <i>Wel is van het belang om de thema's en opgaven uit deze crisis te borgen in relevante planvorming, zoals het draaiboek infectieziektebestrijding.</i></p>

Adequaat informeren van de colleges en gemeenteraden

L/T	Betreft
T	<p>Informeren colleges en gemeenteraden. Met een raadsbrief namens de voorzitter veiligheidsregio (en later de burgemeester) zijn de colleges en gemeenteraden vanaf 13 maart 2020 wekelijks (later tweewekelijks) geïnformeerd over landelijke en regionale ontwikkelingen in de bestrijding van COVID-19 en de genomen besluiten. Dit zorgde ervoor dat de colleges en raden goed geïnformeerd bleven en zich meegenomen voelden.</p>

Samenspel en onderscheid warme en koude functie

L/T	Betreft
L	<p>Warme en koude functies. Bij een langdurige crisis lopen warme en koude rollen door elkaar. Enerzijds kan dit elkaar versterken (de positie die iemand vanuit een koude functie heeft kan helpend zijn in het verkrijgen van draagvlak voor besluiten in de crisis), anderzijds kan dit ertoe leiden dat op meerdere fronten een beroep op iemand wordt gedaan en er daardoor verwachtingen liggen die niet ingevuld kunnen worden. Medewerkers hadden er soms moeite mee dat hun reguliere, niet-leidinggevende naaste collega (koud) in de rol van AC (warm) ineens opdrachten aan hen gaf. Bij flitsrampen leidt dat vanwege de urgentie-dynamiek tot weinig discussie, maar nu werd dat niet altijd automatisch geaccepteerd. En omgekeerd vonden sommigen het ook lastig dat hun 'koude' leidinggevende niet primair aan zet was in hun directe aansturing t.b.v. corona.</p>
L	<p>Competenties en functieprofielen. De functieprofielen van crisisfunctionarissen zijn geschreven op kortdurende flitsrampen en sluiten qua aansturing van processen en werkzaamheden daardoor niet altijd aan bij wat er nu van functionarissen werd gevraagd. Bij leidinggevende rollen zagen we, met name in situaties waarin onder tijdsdruk sturing aan individuele medewerkers en/of een groep werd gevraagd en waarin soms weerstand tegen uitvoering van taken bestond, dat de invulling van rollen niet aansloot bij de gevraagde competenties in het landelijk functieprofiel. In de selectie van crisisfunctionarissen wordt daar voor sommige (leidinggevende) rollen ook rekening mee gehouden. <i>Ook bij toekomstige werving is het wenselijk dat hier oog voor is.</i></p>

Bijlage 1: Afkortingen- en begrippenlijst

AC-Bz	Algemeen commandant bevolkingszorg
Bevolkingszorg Bz	De maatregelen en voorzieningen die gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis
COT	Instituut voor veiligheid- en crisismanagement
DPG	Directeur publieke gezondheid
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GHZ	Gehandicaptenzorg
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
IM	Informatiemanagement
LCMS	Landelijk crisismanagement systeem
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
OL	Operationeel leider
RBT	Regionaal Beleidsteam
RCDV	Raad van commandanten en directeuren veiligheidsregio
RCP	Regionaal Crisisplan
ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorg
ROT	Regionaal Operationeel team
Trm	Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19
Twm	Tijdelijke wet maatregelen COVID-19
Veiligheids- directie	De Veiligheidsdirectie ondersteunt en adviseert buiten de crisis om het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio. De veiligheidsdirectie bestaat uit: Directeur Veiligheidsregio, Commandant van de brandweer, Districtschef van Politie, Directeur Publieke Gezondheid en de coördinerend gemeentesecretaris
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRGZ	Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
VVT	Verpleeg- Verzorgingshuizen en Thuiszorg
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 2: Hoofd- en deelvragen

Fase en periode	Hoofdvragen	Thema's en deelvragen
Fase 1. De aanloopfase december 2019 – maart 2020	Wat was de functie van het voorbereidend ROT en hoe waren verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd en geborgd?	1. Leiding en coördinatie voor opschaling 1.1 <i>Wat waren de rollen en verantwoordelijkheden van de OL, directeur Crisisbeheersing en de DPG?</i> 1.2 <i>Hoe is dit juridisch geborgd?</i> 1.3 <i>Hoe verliep de afstemming met het algemeen bestuur?</i> 2. Inzet crisisfunctionarissen voor opschaling 2.1 <i>In hoeverre konden we een beroep doen op crisisfunctionarissen?</i> 2.2 <i>Hoe verliep de verandering van neventaak (koude fase) naar hoofdtaak (warme fase)?</i>
Fase 2. Start en eerste golf van de coronapandemie maart 2020 – september 2020	Waar was de manier waarop wij de crisisorganisatie mono en multi hebben ingericht helpend en waar heeft deze ons mogelijk belemmerd?	3. Samenvatting opgehaalde leer- en verwonderpunten 3.1 <i>Hoe verliepen de eerste weken na opschaling binnen alle kolommen?</i> 3.2 <i>Wat zijn de belangrijkste lessen uit de opgehaalde leer- en verwonderpunten?</i> 3.3 <i>Sloten de verwachte taken en werkzaamheden aan bij de functieprofielen van de crisisfunctionarissen?</i> 4. GRIP 4 4.1 <i>Heeft opschaling naar GRIP 4 ons geholpen als crisisorganisatie?</i>
Fase 3. Tweede golf van de coronapandemie tot start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 september 2020 – december 2020	In welke mate hebben de lessen uit de reeds uitgevoerde evaluaties bijgedragen aan efficiency en effectiviteit van het functioneren van de crisisorganisatie?	5. Samenvatting hoofdpunten uit eerdere evaluaties 5.1 <i>Wat zijn de belangrijkste lessen uit de zelfevaluatie en tussenevaluaties?</i> 5.2 <i>Wat is er gedaan met de aanbevelingen (leerpunten en acties)?</i> 5.3 <i>In welke mate hadden de aanpassingen effect?</i> 6. Voorbereiding Twm 6.1 <i>Hoe heeft de crisisorganisatie zich voorbereid op de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19?</i>
Fase 4. Start Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 tot afschaling GRIP 4 1 december 2020 – 1 juli 2021	Wat was het effect van de Twm op de rol en het functioneren van de crisisorganisatie?	7. RBT/ Gemeenten 7.1 <i>Hoe is de samenwerking in het RBT onderling ervaren?</i> 7.2 <i>Hoe heeft het terugleggen van verantwoordelijkheden van de Voorzitter VR naar burgemeesters uitgekapt?</i> 7.3 <i>Was er eenduidigheid in de uitvoering van ontheffingen en handhaving?</i> 7.4 <i>Sloten de organisatie en de frequentie van het RBT-overleg aan bij de opdracht en behoefte?</i> 8. ROT 8.1 <i>Wat kan er worden geleerd van de samenwerking met partners (GGD, gemeenten en politie)?</i> 8.2 <i>Sloot de organisatie en frequentie van het ROT overleg aan bij de opdracht en behoefte?</i> 9. Afschaling en nafase 9.1 <i>Hoe verliep de voorbereiding op de afschaling en nafase?</i> 9.2 <i>Heeft de output (adviesdocument overdracht nafase COVID-19) voldoende handvatten geboden om taken en bevoegdheden voor de nafase goed te beleggen?</i>
Fase 1 t/m 4. Lessen voor de toekomst december 2019 – juli 2021	Wat kunnen we leren van deze crisis voor de toekomst van onze regionale crisisorganisatie?	10 Lessen voor de toekomst 10.1 <i>Wat is de rol van de crisisorganisatie in een langdurige crisis en hoe houdt zich dat tot reguliere organisaties (GGD, gemeenten, politie, veiligheidsregio)?</i> 10.2 <i>Hebben we met elkaar voldoende gereflecteerd op wat onze opgaven waren en onze rol in relatie tot die opgaven?</i> 10.3 <i>Wat zijn de belangrijkste lessen voor toekomstige langdurige crises? Wat willen we behouden en wat moet een volgende keer anders?</i>