

De gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
BA40
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Ingrid Ensing
i.ensing@nijmegen.nl
T 024 – 329 23 79

Ons kenmerk

E21.003191

Datum 22 december 2021
Betreft Bestuurlijke rapportage bestrijding Covid-19 virus
1 december 2020 tot 15 juli 2021

Geachte leden van de raad,

De coronacrisis is vanaf maart 2020 dominant aanwezig in de Nederlandse samenleving. In het begin werd gedacht dat de beperkende maatregelen die invloed hebben op de bewegingsvrijheid van mensen voor korte duur zouden gelden. We hadden gehoopt dat de situatie voor de vakantiemaanden 2020 ruimte zou geven om even op adem te komen, maar helaas nam het aantal besmettingen zodanig toe dat in december 2020 er opnieuw vergaande beperkende maatregelen noodzakelijk waren.

Door de snelle en dagelijkse stijging van het aantal COVID-19 patiënten in de ziekenhuizen kwam de reguliere zorg ook in onze regio steeds meer onder druk te staan. De ziekenhuizen kregen in de laatste maanden van 2020 te maken met een verdere toename van het aantal patiënten op de IC, terwijl de zorgmedewerkers nog niet volledig waren bijgekomen van de eerste golf en de uitval wegens ziekte of quarantainemaatregelen onder hen opliep.

De minister kreeg meer bevoegdheden door de invoering per 1 december 2020 van de Tijdelijk wet maatregelen covid-19 (Twm). Op grond van deze regelgeving kondigde de minister beperkende maatregelen af. De bestuurlijke bevoegdheden werden anders verdeeld in vergelijking met de vorige fases van de COVID-bestrijding.

Opnieuw werden mensen in hun vrijheden beknot. Maatregelen waren weer noodzakelijk om de druk op het zorgstelsel te verminderen en kwetsbaren te beschermen. Ondernemers van bedrijven werden opnieuw direct geraakt door overheidsmaatregelen, waar ze geen invloed op hadden.

In aanloop naar de zomermaanden 2021 ontwikkelden de besmettingscijfers en de druk op de zorg zich steeds positiever. Het aantal besmettingen nam af en het aantal opnames op de IC van ziekenhuizen werd minder. De druk van groepen mensen om de samenleving weer te openen werd steeds pregnanter. Mensen wilden weer terug naar de oude leefgewoonten.

Dit samenstel van ontwikkelingen leidde ertoe dat de rijksoverheid versoepelingen van maatregelen invoerde per 26 juni 2021. Veel was weer mogelijk met inachtneming van 1,5 meter afstand. Waar dit niet mogelijk was werden coronatoegangsbewijzen verplicht gesteld. Aan grote delen van de samenleving werd weer het perspectief geboden om de oude leefgewoonten op te pakken.

Helaas bleek kort daarna dat er sprake was van een exponentiële toename van het aantal besmettingen, welke vooral plaatsvond bij evenementen en in horecagelegenheden waar vele jonge mensen aanwezig waren. De oorzaak was vooral ontstaan door de oprukkende besmettelijker Deltavariant van het coronavirus.

Om te voorkomen dat de druk op de zorg en ziekenhuizen weer zou toenemen heeft het kabinet op 9 juli 2021 besloten, in afstemming met het landelijk Veiligheidsberaad, dat op 10 juli 2021 weer beperkende maatregelen van toepassing waren. Opnieuw werd de interactie tussen mensen beperkt en werden vele ondernemers getroffen in hun bedrijfsvoering.

Gezien het wisselende beeld van het aantal besmettingen met het COVID-19 virus en de IC-opnames in het afgelopen 1,5 jaar is het nog steeds een onzekere tijd. Er is jammer genoeg nog steeds sprake van een periode, waarin veel wordt gevraagd van de veerkracht en eigen verantwoordelijkheid van mensen. De terugkeer naar de oude maatschappij is geen vanzelfsprekendheid.

Gezien dit mogelijk perspectief realiseer ik me dat deze rapportage geen eindrapportage is, maar opnieuw een tussenstand geeft van een pandemie die (helaas) voortduurt.

Door vele mensen wordt nog steeds hard gewerkt om weer terug te keren naar een veilige situatie. Ik zie dat ze hun inzet blijven tonen om mensen hulp te bieden en het bestuur te helpen bij het nemen en handhaven van lastige beslissingen om het virus te bestrijden. Complimenten daarvoor!

In de eerste en tweede Tussenrapportage van de voorzitter van de veiligheidsregio werd de periode beschreven van eind februari 2020 tot en met 1 juli 2020 respectievelijk van 1 juli tot 1 december 2020. Deze (derde) rapportage borduurt daarop voort en gaat over de periode van 1 december 2020 tot 15 juli 2021. Op hoofdlijnen wordt beschreven wat in deze periode de bestuurlijke bevoegdheden waren en welke bestuurlijke besluiten zijn genomen in Gelderland-Zuid om het COVID-19 virus te bestrijden. Op het einde van de rapportage volgt een algemene beschouwing van de afgelopen periode. Bijgevoegd is een tijdlijn (bijlage 1), waarin op hoofdlijnen een overzicht wordt gegeven wat de afgelopen 1,5 jaar is gebeurd.

Met vriendelijke groet,

Hubert Bruls
Burgemeester van Nijmegen



Grondslag rapportage

In de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) die per 1 december 2020 in werking is getreden staat in artikel 58s, lid 4 dat de burgemeester aan de gemeenteraad verantwoording schuldig is over het door hem krachtens de TWM gevoerd bestuur. Deze bepaling sluit aan op de bevoegdheden die per 1 december 2020 van de voorzitter van de veiligheidsregio naar de burgemeester zijn overgegaan (besluiten ten aanzien van ontheffing, aanwijzing en handhaving Covid-19 maatregelen).

Voorts is van belang dat de door de voorzitter van de veiligheidsregio vastgestelde noodverordeningen per 1 december zijn vervangen door de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen en het Tijdelijk besluit veilige afstand.

Gezien de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving en de nieuwe bestuurlijke verhoudingen is in regionaal verband afgesproken dat de burgemeester verantwoording aflegt over de gemaakte keuzes.

In overeenstemming daarmee treft u hierbij de rapportage aan over de periode 1 december 2020 tot 15 juli 2021.

- o Deze rapportage is geen evaluatie van de feiten die zich hebben voorgedaan, waarbij wordt bekeken welke succesfactoren en verbeterpunten er waren in het optreden van gemeenten, partners, en de veiligheidsregio op operationeel, tactisch en strategisch niveau en in bestuurlijk opzicht. Dit traject verloopt via het Algemeen Bestuur van de VRGZ
- o Deze rapportage bevat geen uitweiding over de sociaal-economische gevolgen die zijn veroorzaakt door de coronacrisis.

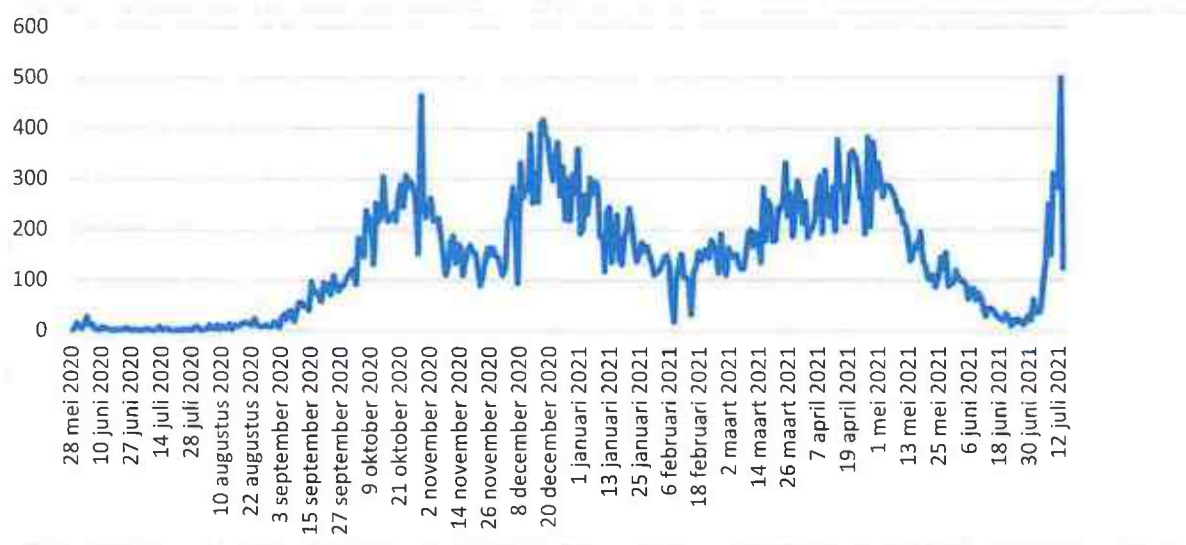
In deze bestuurlijke verslaglegging worden ten behoeve van de democratische controle van de gemeenteraden de belangrijkste bestuurlijk relevante gebeurtenissen beschreven tot 15 juli 2021.

Complementair aan dit verslag verwijs ik u naar de raadsbrieven die periodiek zijn verschenen om u als gemeenteraad op hoofdlijnen tijdig te informeren over het verloop van de crisisbestrijding tot nu toe. Waar de raadsbrieven meer in detail weergeven wat er in een week was gebeurd, beschrijft dit verslag de bestuurlijk relevante hoofdlijnen in de eerdergenoemde periode.

Stand van zaken crisisbestrijding

In Nederland zijn tot 15 juli 2021 1.712.100 personen besmet geraakt en zijn 18.029 mensen aan het virus overleden. De daadwerkelijke cijfers zijn wellicht veel hoger, omdat niet iedereen is getest met verschijnselen die op COVID-19 lijken. In Gelderland-Zuid betrof het in diezelfde periode ongeveer 59.886 besmette personen en ongeveer 684 overleden personen.

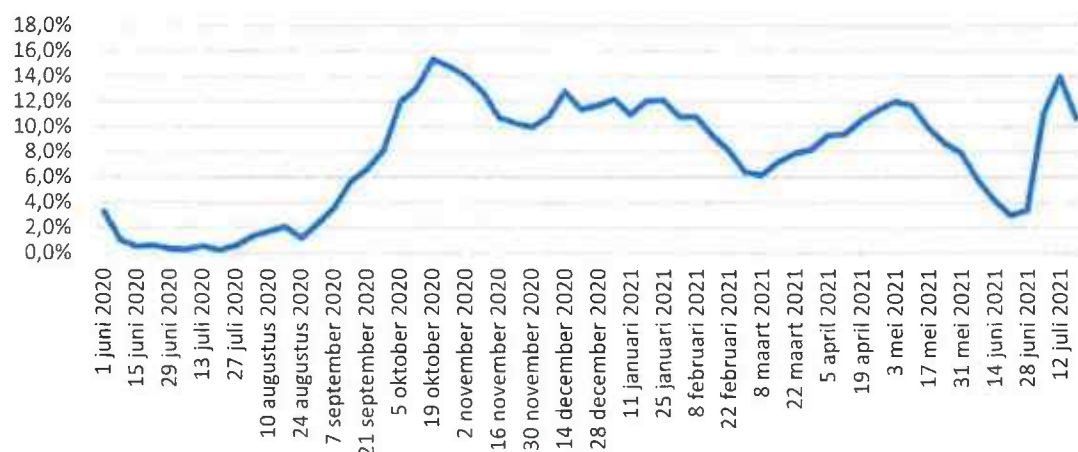
In de grafiek hieronder vindt u het aantal positief geteste personen per dag in Gelderland-Zuid. Van 464 positief geteste personen in de week van 26 april 2020 zakte het aantal positief geteste personen tot 15 eind juni 2021.



Hieronder vindt u een procentuele weergave van het aantal positieve testen ten opzichte van het aantal afgenomen testen. Daaruit blijkt dat het aantal positief geteste personen in de maanden na de zomervakantie sterk is gestegen tot 16,0 % en na enige daling in de eerste 3 weken van november weer enigszins toenam. Vervolgens zette een daling in tot in juli 2021 naar 2,8 %.

Na het door het kabinet genomen besluit tot versoepeling van de coronamaatregelen op 26 juni 2021 was het aantal gemelde positieve coronatesten in de week van 7 juli t/m 13 juli 2021 verveelvoudigd ten opzichte van de week ervoor. In alle veiligheidsregio's was deze stijging zichtbaar. Het percentage positieve testen in de GGD teststraten steeg naar 13,4%. In de week van 12 juli is dit gestegen naar 14,1 %.

Aantal percentage positieve testen tov. aantal afgenomen testen



Doel landelijke crisisbestrijding

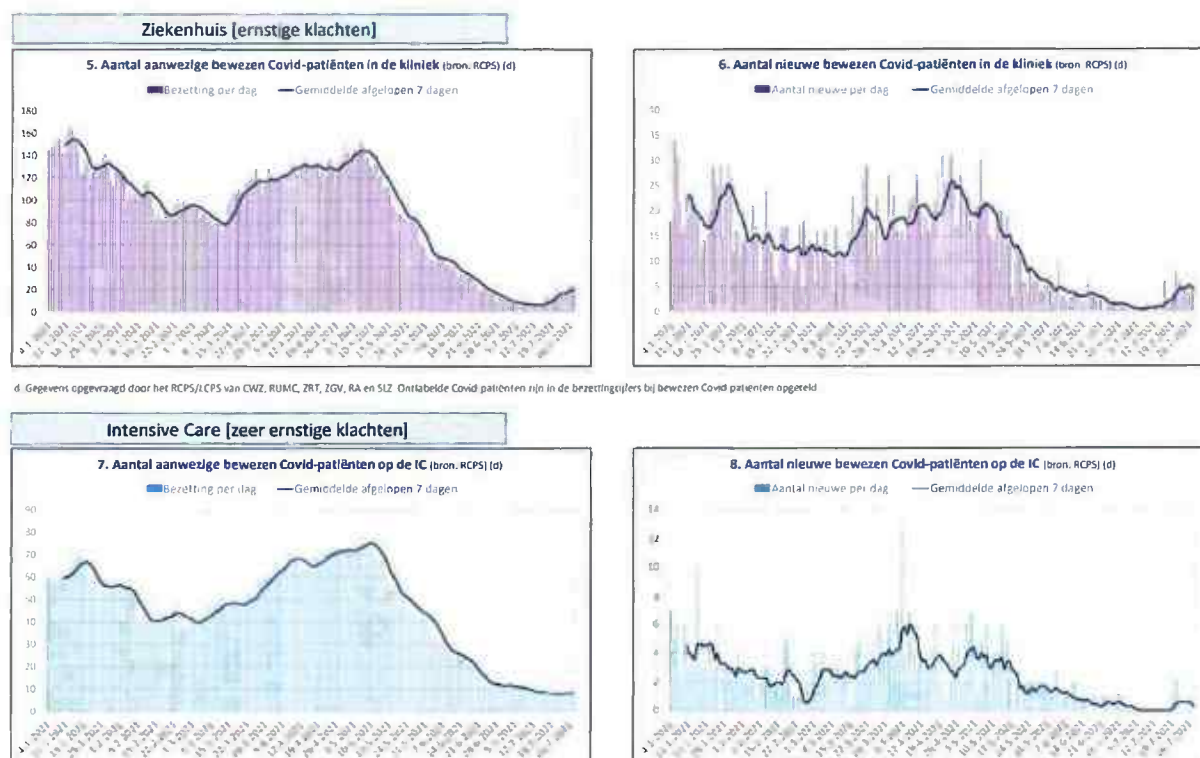
In Nederland, werden op 12 maart 2020 de eerste beperkende maatregelen afgekondigd om deze crisis het hoofd te bieden. Deze maatregelen waren gericht op;

- het aantal besmettingen in te perken en onder controle te krijgen
- te voorkomen dat de ziekenhuizen overbelast raakten
- kwetsbare personen te beschermen.

Zouden we dit niet doen dan zouden continuïteitsproblemen kunnen ontstaan door personeelsuitval bij andere processen die vitaal zijn in ons land, denk in het bijzonder aan politie, onderwijs, verkeer en vervoer, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven. De hierboven omschreven doelen gelden ook nu nog.

In de ziekenhuizen is de druk minder dan in het recente verleden. In de maanden februari, maart en april liep het aantal ziekenhuisopnames op van 1.140 ziekenhuisopnames, waarvan 240 IC-opnames naar 1.700 ziekenhuisopnames, waarvan 386 IC-opnames in de tweede week van april 2021. Om de ontstane personeelsdruk te verminderen als gevolg van de verpleging van Covid-19 patiënten en ziekte onder het ziekenhuispersoneel werd de planbare reguliere zorg in ziekenhuizen afgeschaald.

Vanaf begin mei 2021 tot de laatste week van juni bedroeg het aantal opnames in ziekenhuizen 82, waarvan 17 IC-opnames. De druk op de ziekenhuizen en daarmee op de zorg nam substantieel af. Een beeld wat u ook terugziet in het regionale COVID-19 dashboard hieronder van de Acute Zorgregio Oost.



Operationele crisisorganisatie

Gezien de gemeentegrensoverschrijdende ernst van de situatie was er behoefte aan multidisciplinaire afstemming en besluitvorming op regionaal niveau. Besloten werd daarom de crisisorganisatie op te schalen naar de zogenaamde Grip 4 situatie. Conform landelijke afspraken functioneren het bestuur en de parate en gemeentelijke diensten dan vanuit de dagelijkse situatie naar één organisatievorm, waarmee een incident gecoördineerd en multidisciplinair wordt bestreden.

De ambtelijke crisisorganisatie staat dan onder leiding van een Regionaal Operationeel Team (ROT). Hiervan maken deel uit de algemeen commandanten van bevolkingszorg (gemeenten), politie, crisiscommunicatie, GHOR¹ en brandweer, de informatiemanager, secretaris en enkele adviseurs (waaronder defensie). In september 2020 is hier de crisiscoördinator van de GGD aan toegevoegd en hebben we afscheid genomen van de brandweer en defensie als kernlid van het ROT.

De Operationeel Leider (OL) geeft leiding aan het ROT. Dit ROT wordt ondersteund door diverse teams.

Het Regionaal Beleidsteam (RBT) bestaat uit de 14 burgemeesters van de 14 gemeenten die bij de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid zijn aangesloten. Het RBT wordt aangevuld met adviseurs van de politie, de gemeente, de veiligheidsregio, het OM en een strategisch communicatieadviseur. De operationeel leider presenteert het actuele beeld en vraagt om besluitvorming op enkele strategische thema's. De voorzitter van de Veiligheidsregio zit het RBT voor.

Er is een groot beroep gedaan op de inzet van gemeenteambtenaren om naar rato bij te dragen aan de crisisorganisatie. Op het hoogtepunt van de crisis bestond de crisisorganisatie uit ongeveer 100 personen, afkomstig uit (met name) gemeenten, veiligheidsregio, en andere organisaties.

Bestuurlijke organisatie, minister VWS, voorzitter veiligheidsregio en burgemeester vanaf 1 december 2020 tot 15 juli 2021

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op grond van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) de leiding over de bestrijding van deze infectieziekte. Op basis van de Twm zijn in Hoofdstuk Va van de Wpg diverse (tijdelijke) maatregelen beschreven die nodig zijn in het kader van de bestrijding van het coronavirus. De minister voert na instemming van het parlement algemeen geldende maatregelen in. Deze zijn beschreven in diverse ministeriële regelingen.

De bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio op het terrein van de publieke gezondheid staat in artikel 6, lid 4 van de Wpg. Daarin staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorgt voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A. Het coronavirus behoort tot deze groep A.

¹ De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) leidt en coördineert de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises.

De bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid staan beschreven in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio (Wvr). Daarin is bepaald dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de bevoegdheden op grond van de Gemeentewet, Politiewet, Wet Openbare Manifestaties en Wet veiligheidsregio's.

In afwijking hiervan is door de inwerkingtreding van de Twm op grond van artikel 58d, lid 3 in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio de burgemeester bevoegd toepassing te geven aan de genoemde bevoegdheden in artikel 39 Wvr². In tegenstelling tot de vorige fases van de coronacrisis zijn na 1 december 2020 de bevoegdheden weer in handen van de burgemeester.

Met de inwerkingtreding van de Twm werd weer aangesloten bij de normale bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties geldt. De bevoegdheden berusten in beginsel niet meer bij de voorzitter van de veiligheidsregio, maar bij de burgemeester, met de controlemogelijkheden van de gemeenteraad.

De Twm biedt een expliciete wettelijke grondslag voor de maatregelen die genoemd zijn in de Wpg. Deze maatregelen zijn in ministeriële regelingen uitgewerkt. De Twm wet geeft de burgemeester drie verschillende soorten aanvullende bevoegdheden:

- de burgemeester kan van een aantal nationale coronamaatregelen ontheffing verlenen en daarmee in lokaal maatwerk voorzien als daarin in de ministeriële regeling is voorzien. Met andere woorden het betreft geen generieke ontheffingsbevoegdheid (artikel 58°, lid 2 Wpg);
- de burgemeester krijgt bevoegdheden om de coronamaatregelen te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom; (artikelen 58m en 58n Wpg)
- de burgemeester kan in een ministeriële regeling de bevoegdheid krijgen om plaatsen aan te wijzen waar bepaalde regels gelden, die in de ministeriële regeling worden gesteld (artikel 58e, lid 5 Wpg).

Om te komen tot uniformiteit in de toepassing van deze bevoegdheden door de burgemeester werd in het regionaal beleidsteam een procedure-afspraken gemaakt om het ROT de gelegenheid te geven een advies te geven.

De voorzitter van de veiligheidsregio is in beginsel niet bevoegd toepassing te geven aan de in de hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. Dit uitgangspunt kan onder omstandigheden worden doorbroken door een besluit van de minister (artikel 58d, lid 3 Wpg).

De in de vorige Tussenrapportages genoemde noodverordening zijn bij de inwerkingtreding van de Twm vervallen. In plaats van noodverordeningen worden

² Met uitzondering van artikel 5 en 7 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 176 Gemeentewet.

maatregelen nu getroffen op basis van de Twm en daarvan afgeleide ministeriële regelingen.

De voorzitter van de veiligheidsregio beschikt over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, § 3 en § 5, 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 van de veiligheidsregio behoudt ook zijn coördinerende rol op basis van de Wet veiligheidsregio's

In aanvulling op het vorenstaande is in regionaal verband besloten dat de voorzitter van de veiligheidsregio, met gebruikmaking van het Regionaal Beleidsteam, vanaf 1 december 2020 in de regio coördinerende en afstemmende bevoegdheden heeft om het beleid rondom de crisisbeheersing te coördineren en te zorgen voor een eenduidige aansturing van de operationele crisisorganisatie via de Operationeel Leider.

Uitwerking in de praktijk tussen 1 december 2020 en 15 juli 2021³

Ter uitvoering van de Twm zijn op 30 november 2020 o.a. diverse ministeriële regelingen in werking getreden. De Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 bevat een zoveel mogelijk neutrale vertaling van de maatregelen die waren opgenomen in de Noodverordening Gelderland-Zuid. Deze noodverordening is bij de invoering van de coronawet per 1 december 2020 ingetrokken.

Voor de verplichting tot het dragen van een mondkapje werd de Regeling aanvullende mondkapjes verplichting covid-19 beschreven. Deze werd gebaseerd op artikel 58j, eerste lid, onder a, Wpg.

De verplichting om 1,5 meter veilige afstand tot elkaar te houden werd beschreven in het Tijdelijk besluit veilige afstand, gebaseerd op artikel 58f, lid 2 Wpg.

Vanwege het hoge aantal besmettingen en de toenemende druk op de ziekenhuizen zijn op 14 december 2020 aanvullende beperkende maatregelen beschreven in een nieuwe ministeriële regeling en zijn in werking getreden op 15 december 2020.

In verband met besmettingen als gevolg van onder meer terugkerende reizigers uit het buitenland werd op 3 januari 2021 een nieuwe ministeriële regeling vastgesteld. Met deze ministeriële regeling werd een grondslag tot stand gebracht die de aanbieder van personenvervoer via lucht- en scheepvaart verplicht alleen reizigers te vervoeren die in het bezit zijn van een negatieve testuitslag, indien zij uit een hoog risicogebied naar Nederland reizen. Voor Gelderland-Zuid heeft dit effect gehad voor de 6 diepzeehavens die onze regio rijk is in de gemeenten Nijmegen, West-Betuwe (Haften) en Zaltbommel (Aalst). Deze havenbedrijven zijn door de gemeenten geïnformeerd over de maatregelen.

Omdat de besmettingen toenamen en er vrees bestond voor besmettelijker varianten van het coronavirus werden vanaf zaterdag 23 januari 2021 maatregelen opnieuw

³ Waar sprake is van significante ontwikkelingen in een fase kort na 15 juli 2021 wordt hier kort naar verwezen.

aangescherpt. De meest ingrijpende maatregel was de invoering van een avondklok. In heel Nederland gold vanaf zaterdag 23 januari 2021 een avondklok. Dit betekende dat iedereen, op enkele genoemde uitzonderingen na, tussen 21.00 uur 's avonds en 04.30 uur 's ochtends binnen moest blijven. Daarmee wilde het kabinet het ontvangen van bezoek en ontmoetingen in groepen tegengaan, en daarmee besmettingen afremmen.

Daarnaast kwam er een aangescherpt advies van het kabinet om maximaal één persoon van 13 jaar of ouder per dag te ontvangen en maximaal één keer per dag ergens op bezoek te gaan. Ook werden extra beperkingen ingevoerd om het aantal internationale reisbewegingen tegen te gaan.

Op 16 maart werden op de bestaande beperkende maatregelen enige versoepelingen aangebracht.

In verband met de avondklok zijn er landelijk en regionaal afspraken gemaakt rondom handhaving van de avondklok tijdens de verkiezingsdagen op 15, 16 en 17 maart. Voor een aantal doelgroepen werd een uitzondering gemaakt. Als de verkiezingen evident ten onrechte zouden worden aangevoerd als reden om tijdens de avondklok op pad te zijn, zou zonder meer gehandhaafd worden door politie en gemeentelijke BOA's. Maar overal in de regio zijn de verkiezingen als het gaat om naleving van de coronamaatregelen goed verlopen. Er hebben zich geen noemenswaardige incidenten voorgedaan

Vanaf 31 maart ging de avondklok een uur later in; om 22:00 uur. Winkels die vooral levensmiddelen verkopen, mochten toen open zijn tot 21:45 uur (was eerder 20.45 uur).

Openingsplan-routekaart

Op 28 april 2021 werd een aantal versoepelingen van de coronamaatregelen doorgevoerd, waaronder het vervallen van de avondklok. Dit was de eerste stap van het eerder gepresenteerde openingsplan van het kabinet. In het openingsplan, zie bijlage 2, werd op hoofdlijnen aangegeven wanneer en welke maatregelen konden worden losgelaten. Daarmee werd aan de Nederlandse bevolking een perspectief geboden, maar het was zeker geen zekerheid dat op de aangegeven data versoepelingen konden worden doorgevoerd. Daarvoor was onder meer bepalend welk risiconiveau voor Nederland gold. Daarvoor is een routekaart ontwikkeld.

De routekaart (zie bijlage 3) laat zien welke maatregelen nodig zijn als er meer of minder besmettingen zijn en IC-opnames. De routekaart bevat hiertoe 4 risiconiveaus. Een poos werd Nederland ingeschaald op risiconiveau 4 ("zeer ernstig"). Dat is het zwaarste niveau. Als regio kun je alleen naar een lager risiconiveau als het aantal besmettingen en het aantal ziekenhuisopnames daalt. De Minister van VWS stelt vast op welk risiconiveau een regio zit.

Met gebruikmaking van de hierboven beschreven systematiek ging op 8 juni 2021 het risiconiveau van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid van risiconiveau 4: "zeer ernstig" naar risiconiveau 3: "ernstig". Deze nieuwe inschaling had geen consequenties voor de

landelijke maatregelen. Regionale verschillen qua maatregelen waren vooralsnog niet aan de orde.

Met ingang van dinsdagmiddag 29 juni 2021 is het risiconiveau van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid gedaald van risiconiveau 2: "ernstig" naar risiconiveau 2: "zorgelijk". Zie figuur hieronder

Positieve testen

26 per 100.000 inwoners per week



Dit getal laat zien hoeveel mensen uit deze veiligheidsregio de afgelopen 7 dagen positief getest zijn per 100.000 inwoners. De balk laat zien hoe ernstig het aantal positieve testen is.

Waarde van dinsdag 22 juni - maandag 28 juni - Bron: RIVM

Ziekenhuisopnames (inclusief IC)

5 per 1 miljoen inwoners per week



Dit getal laat zien hoeveel mensen met COVID-19 uit deze veiligheidsregio in de afgelopen 7 dagen in een ziekenhuis zijn opgenomen per 1 miljoen inwoners. De balk laat zien hoe ernstig het aantal ziekenhuisopnames is.

Waarde van maandag 21 juni - zondag 27 juni - Bron: RIVM

Gezien het lage aantal besmettingen en het kleine aantal IC-opnames werd door het kabinet besloten dat vanaf 26 juni as. alle deuren weer opengezet konden worden, waarbij anderhalve meter afstand de allesbepalende norm bleef. Daarmee werd invulling gegeven aan stap 4 van het openingsplan.

Daar waar anderhalve meter niet lukte, zoals in het openbaar vervoer, in het voortgezet onderwijs of bij evenementen en festivals, gold de mondkapjesplicht of kon je alleen naar binnen met een coronatoegangsbewijs.

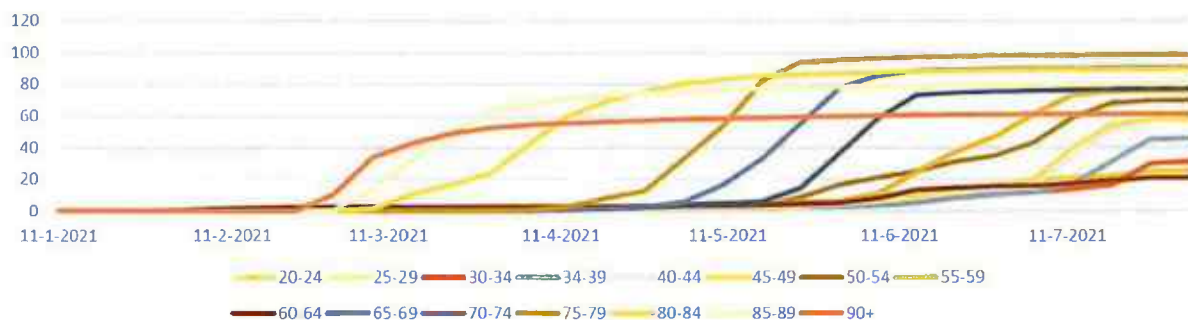
Nadat op 26 juni bijna alle deuren waren geopend, steeg het aantal besmettingen, mede door de zeer besmettelijke Deltavariant van het COVID-19 virus, in Nederland sneller dan voorzien. De meeste mensen raakten besmet op plekken waar grote groepen mensen feesten en uitgingen. Om nieuwe ziekenhuisopnames te voorkomen, werd door het kabinet op 9 juli 2021 besloten de versoepelingen terug te draaien en werden nieuwe maatregelen aangekondigd. Deze golden vanaf zaterdag 10 juli om 6.00 uur en duren voort (tot en met in ieder geval 13 augustus 2021).

Vanwege de toename van het aantal besmettingen in de week van 12 juli tot 18 juli, werd de veiligheidsregio vervolgens weer "ingeschaald" in niveau 4 "zeer ernstig". Het percentage positief geteste besmettingen liep op naar 15 %. Op basis van de cijfers in de week 19 juli tot en met 25 juli is de regio echter weer lager ingeschaald op risiconiveau 3 "ernstig". De inschaling heeft geen consequenties voor de landelijke maatregelen.

Vaccinatie

Vanaf 5 januari 2021 is landelijk de vaccinatie gestart ter uitvoering van de door de minister van VWS bepaalde vaccinatiestrategie. Op 15 januari 2021 startte in de regio Gelderland-Zuid de vaccinatie in een locatie in Wijchen. Uiteindelijk werd gevaccineerd op 6 locaties in Gelderland-Zuid (Wijchen, Culemborg, Tiel, Nijmegen (Goffert stadion), Malden en

Zaltbommel). (Thans ook aanvullend laagdrempelig op locatie in gemeenten; gericht op specifieke groepen). Om doelmatig te kunnen blijven opereren zullen in augustus drie locaties sluiten; Nijmegen (Goffert stadion), Malden en Zaltbommel.



Cumulatieve vaccinatiëgraad, vaccinatie door GGD, thuiswonend (tm 02-08-2021)

Vaccinatie blijkt effectief. Gevaccineerden die besmet raken hebben mildere klachten. 5-10% van de ziekenhuisopnames betreft volledig gevaccineerden. Het aantal vaccinaties in Gelderland-Zuid is per 2 augustus 575.580 (351.850 inwoners). De vaccinatiebereidheid wordt landelijk geschat op 90%. De lokale vaccinatiëgraad in gemeenten is gemiddeld 71% (54-76%). Het betreft (minimaal) 1 prik, door de GGD gezet. Aanvullend is een klein deel van de bevolking gevaccineerd door huisarts of zorginstelling.

Voor een uitgebreider overzicht van de diverse maatregelen verwijs ik u naar de tijdlijn, opgenomen in Bijlage 1.

Handhaving corona maatregelen

Naar aanleiding van de diverse ingestelde beperkende maatregelen zoals die waren opgenomen in de ministeriële regelingen werd telkens bekeken op welke wijze de maatregelen konden worden gehandhaafd. Op welke wijze de handhaving gebeurde was afhankelijk van de fase waarin de bestrijding van het coronavirus zich bevond.

Bij aanvang van de COVID-19 crisis is er voor gekozen om vanaf het begin stevig in te zetten op handhaving. Eerst kregen de overtreders een waarschuwing. Had dit geen effect werd vervolgens niet geaarzeld te verbaliseren. In het eerste handhavingsprotocol COVID-19 van 1 april 2020 was dit het uitgangspunt.

Door deze handhavingsstrategie ontstond de indruk dat mensen zich daardoor snel aan de nieuwe regels zijn gaan houden. Op grond hiervan is handhaving naarmate de crisisbestrijding voortduurde meer naar de achtergrond geschoven en alleen in beeld gekomen bij ernstige overtredingen.

Handhaving werd niet meer gezien als sturingsinstrument, maar als ultimum remedium. Alleen bij excessen werd opgetreden. Communicatie was het sleutelwoord, het eerste handelingsperspectief.

Deze hoofdlijn van acteren werd ook gevolgd in de periode februari tot en met juli 2021. Alleen bij het constateren van excessen werd door de handhavers opgetreden. De samenleving werd aangesproken op haar eigen verantwoordelijkheid. De kernboodschap bij de handhaving was vanaf toen: De samenleving is aan zet met eigen verantwoordelijkheid als algemeen uitgangspunt. Alleen samen krijgen we het coronavirus onder controle. De kernboodschap was: houd 1,5 meter afstand, vermijd drukke plekken en neem hierin je eigen verantwoordelijkheid. De Boa's zijn meer in waarschuwend zinnig gaan optreden, dan het geven van een bekeuring. Wel zijn we opgetreden bij excessen, waarbij de handhaver de professionele ruimte had om te beoordelen wat een exces was. Naarmate de crisis voortduurde en gezien de daling van het aantal besmettingen en als gevolg daarvan steeds meer versoepelingen werd deze wijze van handhaving standaard.

Over het algemeen werden de maatregelen in de periode van december 2020 tot juli 2021 redelijk tot goed nagekomen in de regio Gelderland-Zuid. De naleving van de avondklok vormde hierop (zeker in de weekenden) een negatieve uitzondering. Het viel op dat met name in het weekend diverse personen (bewust) de avondklok negeerden. Daarnaast waren er tal van 'thuisfeestjes' op deze nachten. Daarbij was vaak sprake van geluidsoverlast. Daar waar echte excessen ontstonden in de openbare ruimte werd handhavend opgetreden door politie en gemeentelijke Boa's.

De jaarwisseling heeft tijdens de coronatijd extra aandacht gehad van de politie, mede in verband met het door het kabinet afgekondigde vuurwerkverbod. Vooral in de Waarden was het op sommige plekken onrustig.

Het uitzonderlijke winterse weer in de maand februari zorgde er voor dat de coronamaatregelen af en toe vergeten werden. Met name handhaving op en rond ijsbanen en besneeuwde parken was daarom lastig en vroeg veel inspanning van onze handhavers. Daar waar echte excessen ontstonden in de openbare ruimte is handhavend opgetreden door politie en gemeentelijke Boa's.

De verkiezingsdagen, Koningsdag en het Europees Kampioenschap voetbal zijn in de regio relatief rustig verlopen.

Bij het naderen van de zomermaanden werd duidelijk dat voor groepen in de samenleving de naleving van de coronamaatregelen steeds lastiger werd. Dit gold met name in de weekenden. Groepen jeugd zochten elkaar op in parken en op strandjes 's avonds en 's nachts, omdat de horeca niet langer open was.

Gezien de hoeveelheid aan beperkende maatregelen en het streven naar effectief optreden werd bestuurlijk besloten in de handhaving te prioriteren. De belangrijkste prioriteiten waren

- Veilige afstand tussen personen (art 58f Twm en Besluit)
- Verbod op groepsvorming van meer dan 2 personen (art 3.1 Trm)
- Verbod verkopen of aanbieden alcoholhoudende drank tussen 20.00 – 06.00 uur (art 4.7 Trm)

- Verbod gebruik alcohol of voor consumptie gereed hebben op openbare plaatsen tussen 20.00 – 06.00 uur art 6.9 Trm)
- Verbod openstelling publieke plaats (art 4.a1 Trm)

In deze periode zijn er enkele excessen geweest in onze regio waarbij de corona maatregelen niet werden nageleefd:

- een bruiloft in Tiel met ca. 150-200 aanwezigen
- een ride-out van duizenden motorrijders op de parkeerplaats De lucht langs de A2 in Zaltbommel
- en de promotie van NEC naar de Eredivisie met ca. 8.000 aanwezigen.

Daar waar mogelijk zijn de aanwezigen gewezen op de maatregelen. Mede in belang van de verkeersveiligheid werd de parkeerplaats aan de A2 in Zaltbommel afgesloten.

Handhaving quarantaineplicht voor reizigers op grond van de Wet Publieke Gezondheid

Gemeenten zijn eind mei 2021 door de Minister van VWS gevraagd om in samenwerking met de veiligheidsregio de handhaving van de quarantaineplicht uit te voeren. Indien uit een steekproef van het belteam van VWS wordt vermoed dat een reiziger uit een zeer hoog risico gebied zich niet aan de quarantaineplicht houdt, kan er een melding worden gedaan richting de gemeente waar de quarantaineplicht wordt ingevuld. Niet naleving van de quarantaineplicht kan door de burgemeester bestraft worden met een bestuurlijke boete. Daarnaast kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

In haar vergadering van 31 mei heeft het regionaal beleidsteam besloten om de gemeente Nijmegen de opdracht te verstrekken om deze taken voor de gemeenten in de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid uit te voeren. De gemeente Nijmegen heeft hiertoe een contactpersoon beschikbaar gesteld, alsmede toezichthouders (Boa's). Gelet op de korte duur van de thuisquarantaine en het spoedeisende belang bij handhaving, is de bevoegdheid om een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen door elke burgemeester gemandateerd aan deze toezichthoudende ambtenaren.

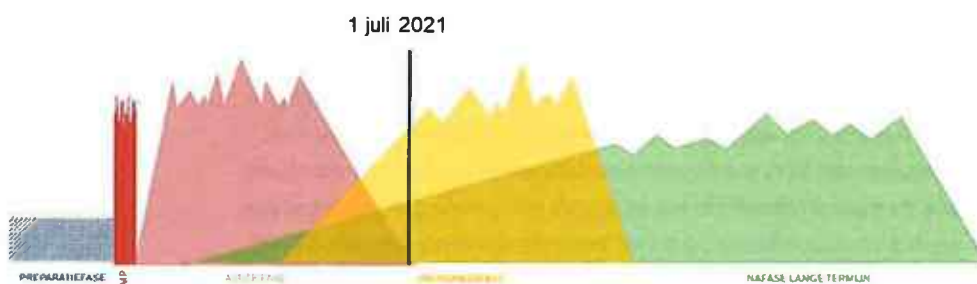
De uitvoering van deze maatregel heeft tot 15 juli geleid tot 8 ontvangen meldingen, 8 controles door toezichthouders en 1 opgelegde last onder dwangsom.

Afschaling crisisorganisatie Gelderland-Zuid

In het regionaal beleidsteam van 1 juli jl. heeft de voorzitter veiligheidsregio Gelderland-Zuid na afstemming met de burgemeesters besloten om de crisisorganisatie af te schalen van GRIP 4 naar GRIP 0. Gelderland-Zuid volgt hiermee de landelijke keuze in het Veiligheidsberaad om collectief met elkaar op 1 juli af te schalen.

Na afschaling van de crisisorganisatie zal een deel van de processen nog doorlopen. Immers het virus is nog wel even onder ons. Vaccineren, testen en handhaven van de basisregels zullen nog wel even voortduren. En ook de maatschappelijke effecten van de crisis zullen de komende maanden, wellicht jaren, de aandacht van de gemeente vragen.

Om in deze overgangsfase met elkaar zeer waakzaam en alert te blijven op de ontwikkeling van het virus is het logisch dat in de structuur en samenwerking iets verandert. Om waakzaam en zichtbaar te blijven heeft het RBT besloten om een regionaal netwerk in te richten, waarbij binnen elke organisatie één of twee coördinatoren zijn benoemd die als contactpersoon gelden als processen tussen organisaties afgestemd of opgepakt moeten worden. Goede overdracht tussen de crisisorganisatie en de staande organisaties van de veiligheidsregio, GGD, politie en gemeenten is geborgd en vastgelegd in een vastgesteld plan van aanpak voor de overgangsfase. In dit plan zijn lopende processen geïnventariseerd en adviezen opgenomen over de uitvoering van deze processen. U moet dan denken aan processen zoals het monitoren van de zorgcontinuïteit, infectieziektebestrijding, nazorg en hulp aan inwoners en aan eigen personeel, handhaven van de lopende maatregelen en quarantaineplicht reizigers, herdenken, verantwoording en evaluatie.



Figuur: Fema disaster recovery continuum

- Acute fase: GRIP 4
- Overgangsfase: affechten crisisorganisatie, beleggen lopende processen bij staande organisaties
- Nafase lange termijn: maatschappelijke effecten crisis

Deze crisis kent natuurlijk ook vele maatschappelijke vraagstukken op beleidsthema's zoals zorg en welzijn, economie, onderwijs & kinderopvang en werk & inkomen. Deze beleidsthema's staan de komende tijd in het teken van herstel. Deze thema's kennen allemaal (sub)regionale en lokale overlegstructuren, waar de gevolgen van de coronacrisis in beeld zijn en waar met de juiste expertise wordt gewerkt aan de oplossing van de ontstane maatschappelijke vraagstukken. Vanuit die optiek zijn deze thema's dan ook niet meegenomen in het plan van aanpak wat zich met name richt op de overgangsfase in de komende maanden.

Besluiten

Aanwijzingsbesluiten

In tegenstelling tot de fase tot 1 december 2020 zijn er geen nieuwe aanwijzingsbesluiten door de voorzitter van de veiligheidsregio genomen. Daarvoor was ook geen wettelijke grondslag meer vanaf 1 december 2020.

Beleidsregels

In de periode december 2020 tot 15 juli 2021 zijn geen nieuwe beleidsregels door de voorzitter van de veiligheidsregio vastgesteld. Door het nieuwe wettelijk instrumentarium

en de daarvoor veranderende bevoegden en verantwoordelijkheden (zie hierboven) was dit niet meer mogelijk.

Ontheffingen

De burgemeester kan op grond van artikel 58e, lid 2 ontheffing geven met het oog op bijzondere omstandigheden binnen de wettelijke kaders ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens artikel 58g, eerste lid Wpg (groepsvorming), 58h, eerste lid Wpg (openstelling publieke plaatsen), of 58i Wpg (evenementen) en van de krachtens artikel 58j, eerste lid Wpg (overige regels), gestelde regels, indien dat in die regels in de ministeriële regeling is bepaald (artikel 58e, tweede lid Wpg).

In de periode 1 december 2020 tot en met 15 juli 2021 zijn regionaal gezien 8 ontheffingen verleend.

Door de burgemeesters van Nijmegen, Tiel en Druten zijn wegens bijzondere omstandigheden of sociaal maatschappelijk belang ontheffingen verleend voor twee activiteiten voor een terminaal zieke jongere, voor een herdenkingsbijeenkomst en voor gebruik van vergaderzalen voor examentraining.

Door de burgemeesters van Buren en West Betuwe zijn wegens bijzondere omstandigheden ontheffingen verleend voor het vormen van erehagen. Door de burgemeester van Berg en Dal is een ontheffing verleend voor een activiteit voor een terminaal zieke jongere.

Carbidschieten

In verband met de vele aanvragen voor carbidschieten werd in het regionaal beleidsteam van 3 december 2020 een afwegingskader vastgesteld om te komen tot een uniforme behandeling van de aanvragen.

Regionale lijn ten aanzien van vergunningen en toestaan van (grootschalige) evenementen

Naarmate de zomermaanden dichterbij kwamen en organisatoren van evenementen zich afvroegen wat de mogelijkheden waren voor evenementen, werd in aansluiting op landelijke afspraken door het regionaal beleidsteam besloten een nieuw evenementenkalender 2021 voor de 14 gemeenten op te stellen om de vergunningverlening op elkaar af te stemmen. Voorts werd besloten geen vergunningsaanvragen voor evenementen van de categorie B & C in behandeling te nemen tot en met 5 mei 2021. Doel van de afgesproken lijn was duidelijkheid te bieden aan organisatoren van grote evenementen, gemeenten, hulpdiensten en aan de samenleving. Het samen volgen van een landelijke lijn bood helderheid en consistentie.

Wat de mogelijkheden waren na 5 mei was op dat moment nog ongewis. Bij beoordelen van nieuwe aanvragen ging het om wat veilig en verantwoord kon, afhankelijk van de coronamaatregelen op dat moment. Voor veiligheid speelde de beschikbaarheid van de politie en andere hulpdiensten een grote rol.

Nalevingssituatie

Uit monitoring bleek dat in het algemeen de mensen zich houden aan de maatregelen. Ze gedroegen zich over het algemeen gedisciplineerd en hielden zich aan de anderhalve meter. Slechts op enkele momenten en plaatsen is het drukker geweest dan wenselijk was.

De toename van de versoepelingen in mei-juni-juli gaven wel het beeld dat het lastiger werd de anderhalve meter afstand te bewaren op specifieke plekken (horeca-inrichtingen, winkelstraten, natuur- en recreatiegebieden, hangplekken jeugd, supermarkten, tuincentra en bouwmarkten).

Een ander effect dat optrad door de versoepelingen was dat gemeenten veel vragen kregen wat wel en niet mocht. Dit is ook logisch, omdat er steeds meer een “grijs gebied” kwam, waarin aan de hand van casuïstiek bepaald werd wat wel en niet kon.

Het grootste deel van de bevolking staat echter nog steeds achter de door het rijk en in navolging daarvan de veiligheidsregio genomen maatregelen. De roep om een wenkend perspectief werd in deze periode steeds duidelijker. Een deel van de bevolking wilde zien wanneer de beperkingen werden opgeheven en wat de versoepelingen waren.

Ook het economisch belang ging een grotere rol spelen, waardoor een deel van de bedrijven sterke druk uitoefende op het kabinet om meer versoepelingen toe te staan. Ondanks de toestroom van COVID-19 patiënten in de ziekenhuizen en de werkdruk die dit brengt voor het ziekenhuispersoneel, leek het alsof voor een klein deel van de maatschappij het gewone leven weer kon worden opgepakt.

Tijdens de gehele periode zijn forse inspanningen geleverd op het terrein van communicatie.

Via diverse media is telkens aandacht besteed aan de vaccinatiecampagne, nieuwe of aangepaste coronamaatregelen en is benadrukt het belang van het volgen van de basisgedragsregels. Tevens zijn vele persvragen beantwoord over de gevolgen van de nieuwe maatregelen en zijn Q&A's opgesteld die mensen konden raadplegen. Deze Q&A's werden telkens aangepast aan de actuele situatie.

Beschouwende opmerkingen

De crisis die deze A-infectieziekte, COVID-19, met zich meebrengt, is er een van ongekend karakter en omvang. Anders dan bij een zogenaamde “flitsramp”/crisis, waarbij de inzet van de crisisorganisatie erop gericht is het incident zo snel als mogelijk te bestrijden en de normale situatie te herstellen, is deze crisis van langdurige aard en onvoorspelbaar verloop.

Ondanks dit beeld blijft het een uitdaging van de overheid om eenduidig en goed uitlegbare besluiten te nemen. Dit geldt te meer als de druk van een klein deel van de samenleving toeneemt om alle beperkende maatregelen los te laten zodat oude leefgewoonten weer kunnen worden opgepakt.,

Het vergt dan voor de overheid een grote mate van zorgvuldigheid en behoedzaamheid om weloverwogen besluiten te nemen die democratisch verantwoord en gelegitimeerd zijn.

Zoals in de tweede tussenrapportage al beschreven, blijft de grootste opdracht het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van mensen om de beperkende maatregelen na te leven. De regels en besluiten zorgen niet dat het virus verdwijnt. Dat doet het gedrag van mensen. Juist in de fase, waarin we nu zitten is het noodzakelijk dat we ons gedragen naar

de regels. Hoewel begrijpelijk dat mensen een wenkend perspectief willen zien en licht aan het einde van de tunnel om te zien waar ze het voor doen, is dit uiterst lastig te geven. De crisis die we nu als samenleving doormaken blijft onvoorspelbaar en daardoor voor een deel onbekend.

Bijlage 1 Tijdlijn

Bijlage 2 Openingsplan

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2021/05/28/openingsplan-stap-voor-stap-meer-mogelijk/210618-openingsplan.pdf>

Bijlage 3 Routekaart

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2021/04/13/routekaart-coronamaatregelen/routekaart-coronamaatregelen.pdf>

Bijlage 4 Processen-verbaal politie en BOA's

Tot en met 1 juli 2021:

Gemeenten:	Politie cumulatief totaal	BOA's / toezicht cumulatief totaal
Berg en Dal	135	99
Beuningen	108	7
Buren	108	19
Culemborg	199	91
Druten	55	38
Heumen	79	29
Maasdriel	182	1
Neder-Betuwe	251	94
Nijmegen	2039	745
Tiel	469	119
West Betuwe	414	170
West Maas en Waal	47	0
Wijchen	225	41
Zaltbommel	147	139
Totaal	4458	1592



Tijdslijn corona in Gelderland-Zuid op hoofdlijnen

Op 28 januari 2020 besluit de minister op advies van het OMT om het nieuwe coronavirus COVID-19 aan te merken als een A-infectieziekte. Dit betekent dat een verdenking van de ziekte bij een patiënt moet worden gemeld bij de GGD, die hiervan het Centrum infectieziektebestrijding op de hoogte stelt. Op 27 februari wordt in Noord-Brabant de eerste coronabesmetting vastgesteld.

Intelligente lockdown

Op 12 maart 2020 voert de regering de zogenoemde 'intelligente lockdown' in, om het virus maximaal onder controle te houden, de zorg niet te overbelasten en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen. Iedereen wordt opgeroepen om thuis te blijven bij klachten en zoveel mogelijk thuis te werken. Bijeenkomsten met meer dan 100 personen worden afgelast.

Aanvullende maatregelen

In maart 2020 voert de regering aanvullende maatregelen in. Scholen, kinderdagverblijven, horeca en sportclubs gaan op 16 maart dicht. Op 20 maart worden verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg gesloten voor bezoekers. Op 23 maart volgt een verbod op groepsvorming in de publieke ruimte en op evenementen met een vergunningsplicht. Casino's, speelhallen, kapperszaken en nagelsalons moeten hun deuren sluiten en het uitoefenen van contactberoepen wordt verboden, voor zover er geen 1,5m afstand tot de klant gehouden kan worden.

Voorzichtig meer ruimte

Op 21 april 2020 verlengt het kabinet nog de landelijke coronamaatregelen, maar vanaf eind april 2020 komt er voorzichtig meer ruimte. Vanaf 29 april mogen jongeren onder voorwaarden weer sporten. Wedstrijden zijn nog niet toegestaan. Zelfstandige wonende ouderen van 70 jaar en ouder kunnen door 1 of 2 vaste personen met enige regelmaat worden bezocht.

**MAART
2020**

Eerste besmetting in Gelderland-Zuid

Voorafgaand aan de te verwachten eerste besmetting in Gelderland-Zuid is de crisisorganisatie al voorbereidend aan het werk. In Gelderland-Zuid wordt de eerste besmetting op 4 maart 2020 vastgesteld in de gemeente Zaltbommel.

Vanwege de impact van de coronacrisis en de bestuurlijke en operationele vraagstukken besluit de voorzitter van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid op 12 maart 2020 om op te schalen naar GRIP 4. Alle 25 regio's schalen die week op naar GRIP 4.

Noodverordening

In het Regionaal Beleidsteam van de regio Gelderland-Zuid wordt op 14 maart de eerste Noodverordening COVID-19 vastgesteld. In dezelfde maand volgen nog twee noodverordeningen. In deze noodverordeningen zijn de landelijk aangekondigde maatregelen, vertaald in de aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, concreet uitgewerkt.



Bij de gemeenten en bij het regionale team bevolkingszorg komen na elke persconferentie diverse telefoontjes en mails van inwoners en ondernemers binnen. Zij vragen met name naar hoe de regels moeten worden geïnterpreteerd en wat de mogelijkheden zijn binnen de geldende noodverordening.

**APRIL
2020**

Wegafsluitingen en gedoogafspraken alcohol

Tijdens het paasweekend (9-11 april 2020) gelden op meerdere plaatsen in Gelderland-Zuid wegafsluitingen voor gemotoriseerd en fietsverkeer, om verdringing van wandelaars te voorkomen. In West-Betuwe gelden deze wegafsluitingen zelfs in de weekenden tot 1 juni 2020.

Om horeca ondernemers tegemoet te komen in deze moeilijke tijd, spreken de burgemeesters in het regionaal beleidsteam af om het bezorgen van alcohol van de horeca naar particulieren te gedogen, het afhalen niet.

Verdere versoepelingen

Op 1 juni 2020 mogen restaurants, cafés, musea, film- theater, en concertzalen onder voorwaarden weer open. Buiten mogen mensen bij elkaar komen als zij 1,5m afstand tot elkaar bewaren. In het Openbaar Vervoer is vanaf 1 juni voor reizigers van 13 jaar en ouder het dragen van een niet-medisch mondkapje verplicht. Het voortgezet onderwijs mag op 2 juni 2020 weer van start.

Op 3 juni heeft het kabinet reisadviezen voor vakanties binnen en buiten Europa. Op 8 juni 2020 mogen basisonderwijs en de kinderopvang weer voor 100% open. Op 15 juni gaan het MBO, HBO en universiteiten beperkt van start.

Opnieuw meer mogelijk

Op 1 juli 2020 kunnen vakantieparken en campings weer volledig open. In het OV zijn alle zitplaatsen weer beschikbaar. Binnen mogen maximaal 100 personen onder voorwaarden bij elkaar komen, buiten maximaal 250. Spreekkoren, hard meezingen of schreeuwen is niet toegestaan.

Bij de constatering door de GGD van een bronbesmetting kunnen de voorzitters van de veiligheidsregio's een sluiting van maximaal 14 dagen aan recreatieve inrichtingen opleggen.

MEI
2020

Versoepelingen

Op 11 mei 2020 mogen basisscholen, crèches en bibliotheken onder voorwaarden weer open. Ook het uitoefenen van de meeste contactberoepen is weer mogelijk. In 25 verpleeghuizen start een proef met een lichte versoepeling van de bezoeksregeling. Vanaf 25 mei wordt deze proef uitgebreid naar meer locaties.

JUNI
2020

Brandhaarden bij fruitbedrijven

1 juni wordt er door de GGD melding gemaakt van een groot aantal besmettingen bij twee fruitbedrijven in Enspijk en Geldermalsen. Uit testen blijkt dat ongeveer 11% van de 240 medewerkers positief testte op het corona virus. Door het bedrijf

zijn adequate maatregelen genomen, op advies van de GGD en de regionale crisisorganisatie.



JULI
2020

Demonstraties van boeren

Begin juli zijn er demonstraties van boeren. De voorzitter van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid besluit op 11 juli 2020 om geen landbouwvoertuigen toe te staan bij demonstraties op het grondgebied van de gemeente Nijmegen. Er is overleg met vertegenwoordigers van boeren over de voorwaarden waaraan boeren zich moeten houden. Maandag 20 juli 2020 wordt het verbod ingetrokken.

AUG
2020

Doorvertaling evenementen

De door het kabinet aangekondigde versoepelingen, waaronder het weer toestaan van evenementen, worden wederom in noodverordeningen beschreven en vastgesteld. De crisisorganisatie bereidt zich samen met gemeenten voor op aanvragen voor evenementen.

Introductie activiteiten

Met de onderwijsinstellingen, studieverenigingen en studentensportverenigingen worden de (on)mogelijkheden voor introductieactiviteiten besproken. Ontheffingen worden verleend aan de Radboud Universiteit en een studentenvereniging.

Nieuwe aanscherpingen

Op 1 september kondigt het kabinet aan dat discotheken en nachtclubs nog niet open mogen en het schreeuwen en zingen in groepsverband verboden blijft. Bij een uitbraak in een verpleeghuis worden alle bewoners en medewerkers wekelijks getest. Zorg- en onderwijspersoneel kan zich vanaf 21 september met voorrang laten testen.

Op 18 september worden in 6 veiligheidsregio's extra maatregelen afgekondigd om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, gevolgd door nog eens 8 veiligheidsregio's op 25 september, waaronder Gelderland-Zuid.

Op dinsdag 29 september komen er nieuwe landelijke maatregelen die in alle veiligheidsregio's gelden. Thuis mogen maximaal 3 mensen op bezoek komen, en bij sportwedstrijden en trainingen mag geen publiek komen kijken. Sportkantines gaan dicht. Binnen mogen maximaal 30 personen aanwezig zijn; cafés en restaurants gaan om 22:00 uur dicht. Ook wordt opnieuw met klem geadviseerd om zoveel mogelijk thuis te werken.

Aantal besmettingen loopt op

Vanaf september loopt het aantal positief geteste inwoners in Gelderland-Zuid in hoog tempo op. Elke week laten meer inwoners zich testen. Waar Gelderland-Zuid aan het begin van deze maand nog het risiconiveau 'waakzaam' had is dat op 25 september zorgelijk. Samen met 7 andere veiligheidsregio's worden in Gelderland-Zuid extra maatregelen genomen in de horeca en met betrekking tot samenkomsten om de verspreiding van het coronavirus te voorkomen en kwetsbare groepen te beschermen.

AUG
2020

Aanscherping maatregelen

Omdat het aantal besmettingen en ziekenhuisopnamen toeneemt, kondigt het kabinet op 18 augustus 2020 nieuwe maatregelen aan. De belangrijkste aanscherping is dat zéér dringend wordt geadviseerd om het aantal bezoekers dat je thuis mag ontvangen te beperken tot maximaal 6 gasten per dag. De thuisquarantaine wordt teruggebracht van 14 naar 10 dagen.

SEP
2020

Ontheffing panden van groot regionaal belang

Op 30 september wordt ontheffing verleend aan drie culturele locaties voor het maximum van 30 personen per ruimte; dit geldt voor hen niet. Door de nieuwe landelijke maatregelen op 13 oktober eindigt deze ontheffing.

Brandhaarden

In Gelderland-Zuid zijn er in september zes besmettingshaarden. In Nijmegen worden drie cafés direct gesloten, nadat een flink aantal bezoekers van de cafés positief is getest op covid-19. Bezoekers wordt opgeroepen alert te zijn, bij klachten thuis te blijven en zich te laten testen.



Met de studenten en onderwijsinstellingen wordt actiever gecommuniceerd en de samenwerking gezocht. De verantwoordelijkheid ligt immers niet alleen bij horecaondernemers, maar ook bij de studenten/ horecabezoekers.

Op verzoek van de GGD worden bezoekers van kapperszaken in Beek, Druten en Malden opgeroepen om tot 10 dagen na dit bezoek in quarantaine te gaan. Betrokken kapperszaken besluiten zelf om te sluiten.

Gedeeltelijke lockdown

Op 2 oktober 2020 geeft het kabinet het dringende advies om in heel Nederland in publieke ruimten mondkapjes te dragen.

Op 6 oktober start het kabinet met een landelijk initiatief waarin we als Nederlanders 'aandacht voor elkaar' hebben en waarbij gezamenlijk stil wordt gestaan bij de gevolgen van de coronacrisis.

Vanaf 10 oktober 2020 is de app coronamelder in het hele land in gebruik. Appgebruikers die minstens 15 minuten in de buurt zijn geweest van iemand die daarna corona blijkt te hebben, krijgen daarvan een bericht met het verzoek 10 dagen in quarantaine te gaan. Ondanks de strengere maatregelen loopt het aantal corona besmettingen in het hele land op. Op 13 oktober 2020 kondigt het kabinet daarom een gedeeltelijke lockdown aan. Zo gaat o.a. de horeca tijdelijk dicht, is sporten nog maar beperkt mogelijk en wordt het aantal bezoekers thuis verder beperkt.

Tijdelijke verzwaring

Op 3 november 2020 besluit het kabinet om voor twee weken, bovenop de huidige gedeeltelijke lockdown, extra maatregelen in te stellen zodat de cijfers sneller dalen. Iedereen wordt opgeroepen om zoveel mogelijk thuis te blijven. Thuis mogen maximaal 2 personen op bezoek komen en ook buiten mag je met maximaal 2 personen bij elkaar zijn. Alle publiek toegankelijke locaties zijn gesloten, zoals musea, theaters, sexclubs, casino's, bioscopen, pretparken, dierenparken en zwembaden. Op 13 november maakt de Rijksoverheid bekend dat de verkoop en het afsteken van vuurwerk deze jaarwisseling eenmalig wordt verboden, om extra druk op de al zwaar belaste zorg en op de handhaving van de openbare orde te voorkomen. Op 17 november mogen musea, theaters, zwembaden en pretparken weer open en mag er weer worden gesport in groepslessen. Mensen mogen per dag weer maximaal 3 mensen thuis ontvangen en met maximaal 4 mensen in groepsverband buiten zijn. Evenementen blijven verboden en er is een algehele sluiting van de horeca. Landelijk is de rijksoverheid bezig met een vaccinatiestrategie, in afwachting van een vaccin. Vaccinatie is gratis en vrijwillig.

OKT
2020

Risiconiveau zeer ernstig

Het aantal corona patiënten blijft ook in Gelderland-Zuid toenemen. Op 21 oktober wordt Gelderland-Zuid qua risiconiveau ingedeeld in 'zeer ernstig'. Vanwege het toenemende aantal corona patiënten schaalde de acute zorg een deel van de reguliere zorg af.

Handhaving en brandhaarden

De handhaving wordt – voor zover dit lukt met de bezetting bij de gemeenten en politie – weer aangescherpt. In september en oktober wordt een groot aantal keren handhavend opgetreden tegen horecaondernemingen en wordt een aantal inrichtingen tijdelijk gesloten vanwege het niet houden corona maatregelen. Bij een eierproductiebedrijf worden 35 medewerkers positief getest op het coronavirus. Door het bedrijf worden direct maatregelen genomen om verdere besmettingen te voorkomen.

NOV
2020

Laatste noodverordening

Op 18 november wordt de twintigste en daarmee laatste noodverordening covid-19 veiligheidsregio Gelderland-Zuid aangepast en vastgesteld. Binnen de crisisorganisatie wordt nagedacht over de werkwijze en afstemming in Gelderland-Zuid zodra de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in werking treedt. Met de inwerkingtreding van deze wet komen de bevoegdheden die bij een GRIP 4 structuur bij de voorzitter veiligheidsregio zijn belegd, voor een groot gedeelte weer terug bij de burgemeesters. Vanwege de coördinatie en afstemming wordt in Gelderland-Zuid in de komende tijd echter wel in de GRIP 4 structuur met elkaar samengewerkt.



Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Vanaf dinsdag 1 december 2020 geldt de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 voor drie maanden. Hiermee worden de bestaande coronamaatregelen vastgelegd in wetgeving en krijgen de Eerste en Tweede Kamer meer betrokkenheid.

Per 1 december is het verplicht een mondkapje te dragen in publieke ruimtes. Het mondkapje is verplicht voor iedereen van 13 jaar en ouder in onder andere winkels, musea, restaurants en theaters.

Vanaf 1 december kunnen mensen die in contact zijn geweest met een besmette persoon zich ook als ze geen klachten hebben op corona laten testen. Dit kan op de 5e dag na het laatste risicovolle contact met die persoon.

Lockdown om contacten tot een minimum te beperken

Op 15 december kondigt het kabinet de strengste lockdown tot nu toe aan om de zorg toegankelijk te houden. Onder andere musea, theaters, concertzalen, sauna's, binnensport accommodaties, horeca en winkels (behalve voor essentiële zaken zoals levensmiddelen) worden gesloten.

Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs en instellingen voor mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs geven les op afstand om zo het aantal contacten te beperken. De kinderopvang is gesloten.

Start corona-vaccinatie

Op woensdag 6 januari wordt landelijk een start gemaakt met de corona-vaccinatie. Op deze dag worden bij de GGD-priklocatie in Veghel en in ziekenhuizen de eerste mensen gevaccineerd. Gestart wordt met vaccinatie van medewerkers van verpleeghuizen en medewerkers uit de directe COVID-zorg in ziekenhuizen en bij ambulancediensten. Op vrijdag 15 januari start de vaccinatie in Gelderland-Zuid. Dit gebeurt vanuit de GGD-priklocatie aan de Havenweg in Wijchen.



DEC
2020

Afwegingskader carbidschieten

Het door het kabinet aangekondigde vuurwerkverbod tijdens de jaarwisseling zorgt voor een stijging van het aantal vergunningaanvragen voor carbidschieten. Voor het afhandelen van aanvragen wordt een afwegingskader vastgesteld door het RBT met daarin corona regels.



Handhaving TWM

De burgemeester van Buren neemt in december de eerste bestuursrechtelijke maatregel op grond van de tijdelijke wet en regeling maatregelen covid-19. Naar aanleiding van een illegaal feest wordt een café in Zoelen gesloten.

Door de burgemeester van Zaltbommel wordt tot twee keer toe besloten om geen ontheffing te verlenen voor het NK Veldrijden. Er is geen sprake van een bijzondere omstandigheid, de GGD adviseert negatief en belang van bestrijding van de corona pandemie verzet zich tegen het verlenen van de gevraagde ontheffing.

JAN
2021

Handhaving avondklok

Gemeenten en politie bereiden zich voor op handhaving van de avondklok. Evidente overtredingen worden gehandhaafd en na de eerste paar dagen van intensieve controle wordt de balans opgemaakt: onze inwoners houden zich over het algemeen goed aan de regels. En ondanks de dreiging van avondklokrellen op diverse plekken in de regio worden geen excessen waargenomen.

Situatie blijft ernstig, lockdown wordt verlengd

Ondanks het afnemende aantal besmettingen besluit het kabinet om de huidige lockdown voort te zetten. Wel gaan basisscholen en kinderopvang vanaf 8 februari weer open. Daarnaast mogen consumenten vooraf geplaatste bestellingen, op vooraf afgesproken tijden, ophalen bij de winkel.

In februari wordt door het kabinet ook de routekaart coronamaatregelen gepresenteerd. Deze routekaart laat per risiconiveau zien welke maatregelen nodig zijn als er meer of minder besmettingen zijn. Het kabinet zal deze bijgewerkte routekaart gebruiken bij de toekomstige besluitvorming over versoepelen of aanscherpen van maatregelen.

Gerechtelijke procedures avondklok

De voorzieningenrechter wijst op 16 februari de vorderingen van Stichting Viruswaarheid toe om de avondklok buiten werking te stellen. De voorzieningenrechter oordeelt dat bij de invoering van de avondklok geen sprake was van de bijzondere spoedeisendheid die nodig is om gebruik te kunnen maken van het artikel uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en veroordeelt de Staat om de avondklok per omgaande buiten werking te stellen. Het Gerechtshof wijst dezelfde avond echter nog het schorsingsverzoek van de Staat toe. Het besluit van de voorzieningenrechter wordt opgeschort in afwachting van de definitieve uitspraak in hoger beroep.

Lockdown verder aangescherpt: invoering avondklok

Vanwege grote zorgen om nieuwe virusvarianten worden door het kabinet extra maatregelen genomen om het virus onder controle te krijgen. Naast extra reisbeperkingen en aanscherping van enkele maatregelen wordt op 22 januari de avondklok ingevoerd als onderdeel van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus. Op grond van de regeling is het verboden om tussen 21:00 en 04:30 zonder geldige reden op straat te zijn. Er gelden uitzonderingen voor o.a. calamiteiten, het uitlaten van de hond en het voor de werkgever naar buiten moeten. Voor deze gevallen is een eigen verklaring en/of werkgeversverklaring nodig.

Om handhaving van de avondklok door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) mogelijk te maken wordt de Regeling domeinlijsten buitengewone opsporingsambtenaren in domein 1 (Openbare ruimte) per 25 januari aangepast.



FEB
2021

Afstemmen vergunningverlening evenementen

Met versoepelingen rondom evenementen in het vooruitzicht, wordt in het regionaal beleids-team besloten om de vergunningverlening van evenementen in Gelderland-Zuid op elkaar af te stemmen en een nieuwe evenementenkalender 2021 voor de 14 gemeenten op te stellen. Gemeenten worden geadviseerd om in gesprek te gaan met de evenementenorganisatoren om zo verwachtingen te managen en (on)mogelijkheden te bespreken.

Maatregelen tegen corona blijven gelden

Omdat de druk op de ziekenhuizen nog te hoog is houdt het kabinet vast aan de maatregelen. Wel worden er per dinsdag 16 maart kleine correcties gedaan op een aantal al bestaande maatregelen. Winkelen op afspraak wordt mogelijk gemaakt, alsmede zwembles voor kinderen tot en met 12 jaar en sporten voor volwassenen buiten met vier personen.

Vanwege toename van het aantal besmettingen met het coronavirus en de stijging van het aantal corona patiënten op de IC worden de landelijke maatregelen op 23 maart opnieuw verlengd tot en met 20 april. Eén maatregel wordt iets aangepast: omdat het langer licht blijft gaat vanaf 31 maart de avondklok een uur later in; om 22:00 uur.

Openingsplan: stap voor stap meer mogelijk

Op 13 april wordt door het kabinet het openingsplan bekend gemaakt. Met het openingsplan opent het kabinet stap voor stap de samenleving. Bij elke stap verdwijnen er coronamaatregelen. Hoe snel het gaat hangt af van het aantal corona-patiënten in de ziekenhuizen. Totdat de eerste stap wordt gezet blijven de huidige coronamaatregelen gelden. Wel gaat de buitenschoolse opvang per 19 april voor alle kinderen open.

Op 20 april wordt daadwerkelijk de eerste stap in het openingsplan aangekondigd. Op 28 april vervalt de avondklok en wordt een aantal coronamaatregelen losgelaten of aangepast. Terrassen mogen weer open buiten tussen 12:00 en 18:00 uur. Winkels en markten gaan weer open zonder winkelafpraak en het hoger onderwijs mag 1 dag naar school vanaf 26 april. Alle overige maatregelen blijven gelden.



MAART
2021

Acties horeca

Begin maart zijn er acties bij de horeca. Een groep horecaondernemers die aangesloten is bij de actiegroep van 65 regionale afdelingen van Koninklijke Horeca Nederland zet als ludiek protest dinsdag 2 maart hun terras buiten. In Gelderland-Zuid worden geen excessen waargenomen. De horeca houdt zich goed aan de voorwaarden en is waar nodig aanspreekbaar om kleine aanpassingen te doen.

Eerste ontheffingen TWM

In februari wordt de eerste ontheffing verleend op basis van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Door de burgemeester van Culemborg wordt onder voorwaarden van de GGD ontheffing verleend voor het vormen van een erehaag bij een uitvaart. Ook door de burgemeesters van Buren en West Betuwe worden in maart ontheffingen verleend voor erehagen. De burgemeesters van Nijmegen en Berg en Dal verlenen onder voorwaarden ontheffingen voor bezoeken aan een museum en een restaurant.

Voorbereiding op vragen inwoners en ondernemers

De door het kabinet aangekondigde versoepelingen en de interpretatie daarvan zorgen weer voor een toename van het aantal vragen bij de gemeenten en het regionale team bevolkingszorg. De crisisorganisatie bereidt zich samen met gemeenten voor op aanvragen voor evenementen en vragen van ondernemers. Bijvoorbeeld over het buiten plaatsen van beeldschermen tijdens het EK voetbal.

Juridische duiding van de landelijke maatregelen geschiedt in samenwerking met de regionale juristenpool of komt voort uit het landelijke duidingsoverleg van (afvaardiging van) VNG, VWS, NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten. Een overzicht van de beantwoorde vragen landelijk en regionaal wordt periodiek gedeeld met de gemeenten.

Stap 2 in het openingsplan wordt genomen

Inmiddels zijn er 6 miljoen vaccinaties tegen corona gezet en neemt het aantal mensen dat met corona in het ziekenhuis ligt af. Op 19 mei wordt daarom stap 2 in het openingsplan gezet en gaan de sportscholen weer open en is buiten meer mogelijk. Zoals buitensporten in groepen en recreatie en kunst & cultuur buiten. Ook mogen de terrassen langer open en zijn alle contactberoepen weer toegestaan.

De middelbare scholen mogen vanaf maandag 31 mei weer volledig open. Leerlingen hoeven dan onderling geen afstand te houden. Wel kunnen zij thuis twee keer per week zelftesten.



Stap 4 in het openingsplan: open, tenzij...

Het kabinet besluit op 18 juni om stap 4 van het openingsplan te zetten en zelfs te vergroten. Vanaf 26 juni zijn alle deuren open, waarbij anderhalve meter de allesbepalende norm blijft. Daar waar anderhalve meter niet lukt, zoals in het openbaar vervoer, in het voortgezet onderwijs of bij evenementen en festivals, geldt de mondkapjesplicht of kun je alleen naar binnen met een coronatoegangsbevis. Ook het advies 'Werk thuis, tenzij niet anders kan' verandert. Werknemers mogen in overleg met hun werkgever maximaal de helft van hun tijd ook op kantoor werken.



Inschaling veiligheidsregio Gelderland-Zuid naar risiconiveau 3

Op basis van de RIVM rapportages en het inschalingsoverleg daalt het risiconiveau van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid van 4 naar 3. De inschaling heeft geen consequenties voor de landelijke maatregelen.

MEI
2021

Vorbereiding gestart overdracht naar de nafase

In opdracht van het RBT start de crisisorganisatie met de voorbereiding van een plan van aanpak voor de nafase. Met het plan wordt een goede overdracht beoogd tussen de crisisorganisatie en de staande organisatie van de veiligheidsregio, GGD, politie en gemeenten.

Stap 3 in het openingsplan, met voorwaarden bijna alles open

Omdat er steeds minder mensen met corona in het ziekenhuis worden opgenomen en het aantal mensen dat gevaccineerd wordt hard stijgt, besluit het kabinet stap 3 een paar dagen eerder te zetten. Per zaterdag 5 juni zijn de meeste locaties open onder voorwaarden van de anderhalve meter afstand houden tot elkaar en een maximumaantal bezoekers. Met corona toegangsbewijzen kan er voor sommige activiteiten meer, zoals meer bezoekers.

Handhaving quarantaineplicht reizigers

Gemeenten worden door de Minister van VWS gevraagd om de handhaving van de quarantaineplicht reizigers uit te voeren. Indien uit een steekproef van het belteam van VWS wordt vermoed dat een reiziger uit een zeer hoog risico gebied zich niet aan de quarantaineplicht houdt, kan er een melding worden gedaan richting de gemeente waar de quarantaineplicht wordt ingevuld. Niet naleving kan door de burgemeester bestraft worden met een bestuurlijke boete. Op basis van een landelijk advies wordt de toezicht en handhaving door het RBT bij de gemeente Nijmegen belegd. Elke burgemeester mandateert hiertoe de toezichthoudende ambtenaren.

JUNI
2021

Snelle toename besmettingen dwingt tot nieuwe maatregelen in de zomer

Nadat op 26 juni bijna alle deuren zijn geopend, stijgt het aantal besmettingen in Nederland sneller dan voorzien. De meeste mensen raken besmet op plekken waar grote groepen mensen feesten en uitgaan. Het kabinet maakt zich hierover zorgen en over de aanwezige besmettelijker Delta-variant. Om nieuwe ziekenhuisopnames te voorkomen worden er extra maatregelen voor de zomer afgekondigd. Deze gelden van 10 juli tot en met 13 augustus 2021. Horeca mag open blijven, maar alleen met vaste zitplaats op anderhalve meter en sluiting om middernacht. Live optredens en harde muziek mogen niet. Coronatoegangsbewijzen voor horeca zijn voorlopig ongeldig.

Evenementen, culturele locaties en publiek bij professionele sportwedstrijden en sport- en jeugdactiviteiten zijn toegankelijk mits iedereen een vaste zitplaats heeft en op anderhalve meter afstand van elkaar zit. Bij gebruik van het coronatoegangsbewijs (testen voor toegang) kan op deze locaties extra publiek aanwezig zijn. Iedereen heeft dan een zitplaats en er geldt een beperking van de beschikbare ruimte: maximaal twee derde van de capaciteit mag worden gebruikt. Een toegangstest voor een coronatoegangsbewijs is per dinsdag 13 juli 24 uur geldig. Dit was 40 uur. Evenementen duren maximaal 24 uur.

JULI
2021

Afschalen crisisorganisatie

Op 1 juli wordt door het RBT het besluit genomen om de crisisorganisatie af te schalen naar GRIP 0. Gelderland-Zuid volgt hiermee de landelijke keuze in het Veiligheidsberaad om collectief met elkaar op 1 juli af te schalen. Om waakzaam en zichtbaar te blijven besluit het RBT om een regionaal netwerk in te richten, waarbij binnen elke organisatie één of twee coördinatoren worden benoemd die als ingang gelden als processen tussen organisaties afgestemd of opgepakt moeten worden. Goede overdracht tussen de crisisorganisatie en de staande organisaties van de veiligheidsregio, GGD, politie en gemeenten is geborgd in een plan van aanpak voor de overgangsfase. In dit plan zijn lopende processen geïnventariseerd en adviezen opgenomen over de uitvoering van deze processen.



Daling aantal besmettingen

De door het kabinet genomen maatregelen op 10 juli en de toename van de vaccinatiegraad leiden tot daling van het aantal besmettingen. Het kabinet verlengt het verbod op eendaagse evenementen zonder vaste zitplaats tot 1 september 2021. Kleinschalige evenementen zijn onder strikte voorwaarden, zoals het werken met coronatoegangsbewijzen, wel eerder toegestaan.

AUG
2021

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 we als regio de handen ambtelijk en bestuurlijk ineenslaan en alles op alles zetten om de crisis te bestrijden.

Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid,

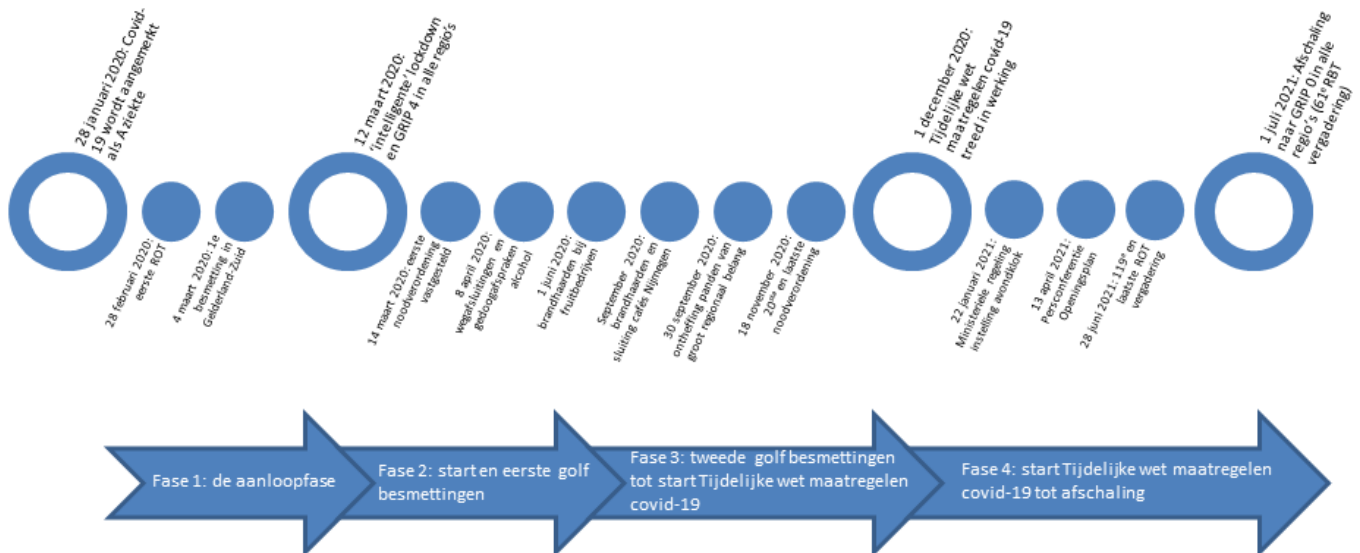
Hubert Bruls

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 informatiemanagers) 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 handhavingsbeeld, 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 actieteam

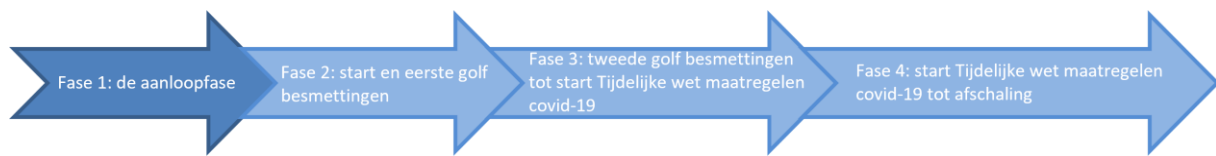
De uitkomsten uit de lessensessie en evaluatie van de evaluatie van de gemeentelijke actieteam is verwerkt in deze evaluatie, voor zover deze de samenwerking met de regionale crisisorganisatie betreft.

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 aanloophase

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 'aanloophase' 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 aanloophase

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

Kaders

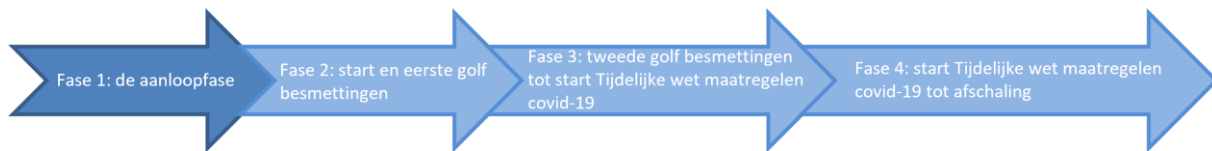
In de [bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing, bevoegdheidenschema 3 – geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding](#) zijn de bevoegdheden beschreven van Rijksheren – waaronder de Minister van VWS, de Directeur Publieke Gezondheid (DPG), de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio. 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 aanloophase 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.

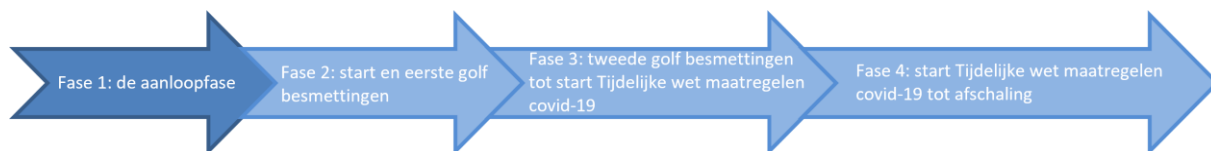
Daarnaast heeft de DPG van de minister van VWS een aantal specifieke opdrachten gekregen met betrekking tot de acute en niet-acute zorg, waar de DPG – ondersteund door de GHOR – invulling aan heeft gegeven:

- [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 aanloophase

In hoeverre konden de crisisorganisatie een beroep doen op crisisfunctionarissen?

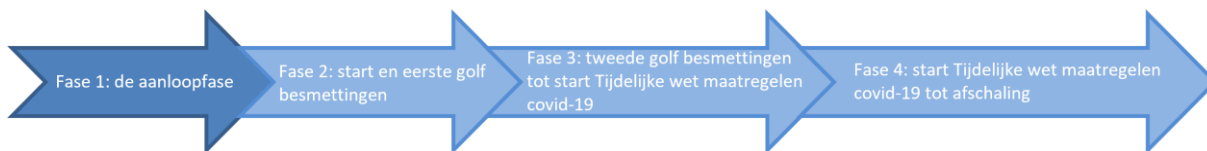
De mate waarin de crisisorganisatie een beroep kon doen op crisisfunctionarissen verschilde per persoon en per kolom. De bereidheid om bij te dragen was groot, maar tegelijkertijd was een aantal crisisfunctionarissen van mening dat zolang er geen sprake is van GRIP, de VRGZ kantoor-organisatie verantwoordelijk 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?

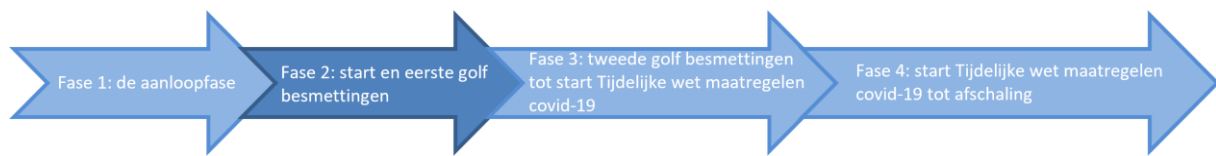
Het voorbereidend ROT had als functie om vanwege de dreigende pandemie de ontwikkelingen te monitoren en te vertalen naar bestuurlijke informatie en adviezen. En om in beeld te brengen welke voorbereidingen eventueel getroffen moesten worden, gezien ook de beelden uit het buitenland. Door activering 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 aanloophase 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.

Informeren en adviseren bestuur

Zowel het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, als het algemeen bestuur van de GGD zijn gedurende de aanloophase 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

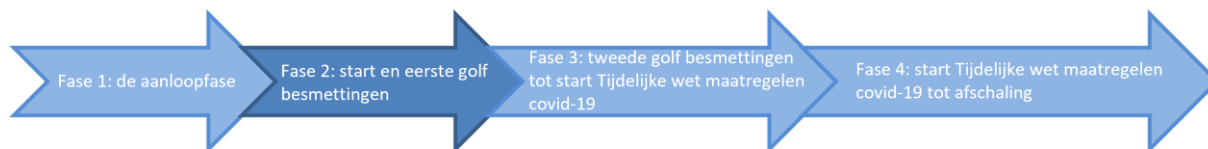
Er was voor velen sprake van een hoge werkdruk. Maar er was ook veel enthousiasme en saamhorigheid. Na enige tijd begon er meer routine te ontstaan en werden taken en verantwoordelijkheden duidelijker. Vanaf toen liep de crisisorganisatie steeds meer als een geoliede machine. De vele wisselende diensten 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?

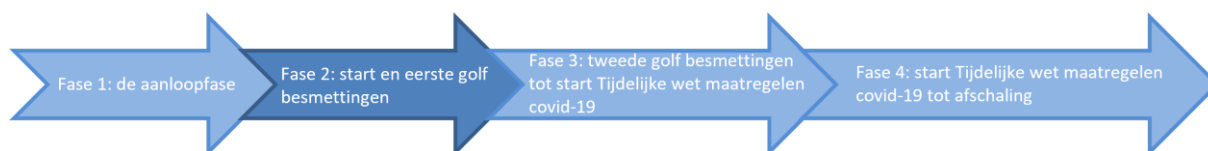
De functieprofielen van crisisfunctionarissen zijn geschreven op kortdurende flitsrampen en sluiten qua aansturing van processen en werkzaamheden daardoor niet altijd aan bij wat er nu van functionarissen werd gevraagd. Maar doordat functionarissen veelal wel beschikten over kennis van de crisisstructuur,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

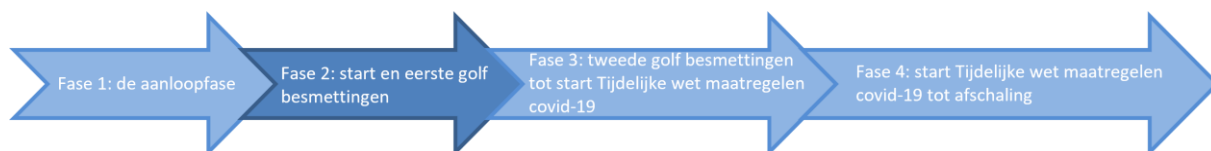
Bij de GHOR lag de focus zowel op de publieke zorg als de acute zorg. De rol van de GGD in een infectieziekte crisis is groot. De GHOR sloot daarom altijd aan bij de crisioverleggen van de GGD om afstemming zowel in de zorgketen als multidisciplinair te kunnen borgen.

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, leverden niet alle gemeenten de gevraagde/benodigde capaciteit op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. 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

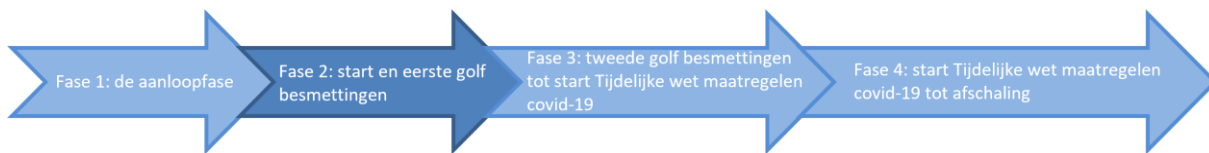
Hoewel de hoofdstructuur in grote lijnen intact is gebleven, kan toch niet worden gesteld dat onze crisisorganisatie helemaal aansluit bij dit soort langdurige crises. Het heeft ons enigszins belemmerd bij de volgende facetten:

- 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

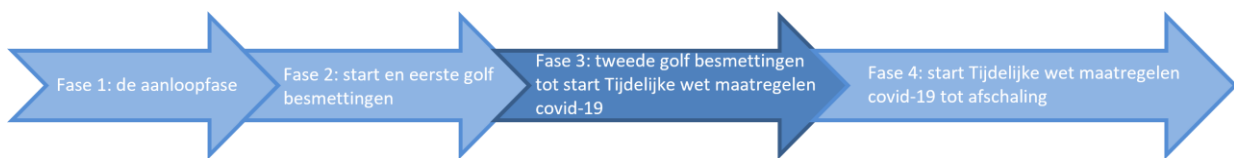
Een uitdaging was het terugbrengen van de omvang van de crisisorganisatie. Na de eerste zeer intensieve weken/maanden nam tegen de zomer het aantal besmettingen af en was de crisisorganisatie meer bekend met het werken met de noodverordeningen en de maatregelen die daarin stonden. Er kwamen nog wel veel 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.

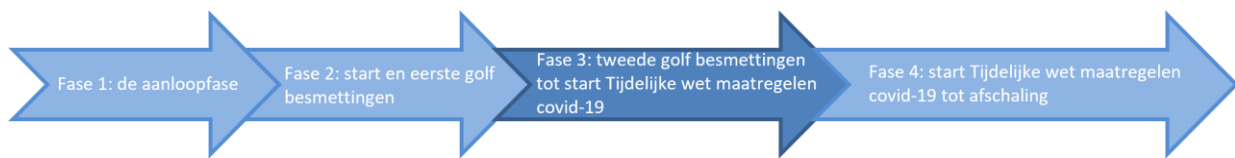
4.1 Samenvatting hoofdpunten uit eerdere evaluaties

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 crisorganisatie van belang acht en graag behoudt en dat de crisorganisatie 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 criscommunicatie 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 crisorganisatie 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 crisorganisatie 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 crisorganisatie. De gemeenten wilden en moesten dit weer zelf oppakken.

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

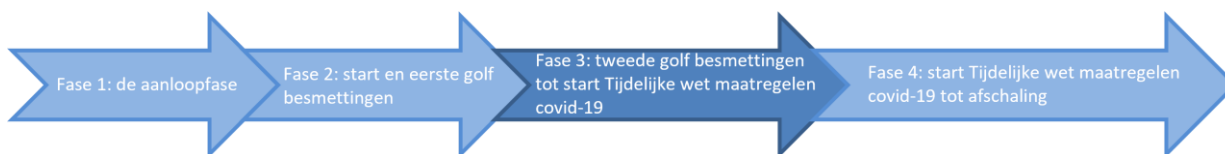
Door in vaste frequentie te gaan vergaderen en vaste routines te introduceren werd de samenwerking nog verder verbeterd en vereenvoudigd. Dit betekende dat:

- 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 crispoles 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:

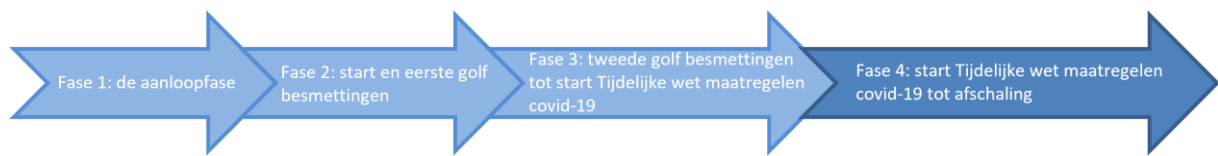
- de handhaving van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm);
- de rol van het RBT en het ROT;
- het proces om lokaal en regionaal te komen tot een burgemeestersbesluit (waarschuwingen, besluiten, ontheffingen en aanwijzingen) met als doel het borgen van een eenduidige regionale lijn en eenduidigheid 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?

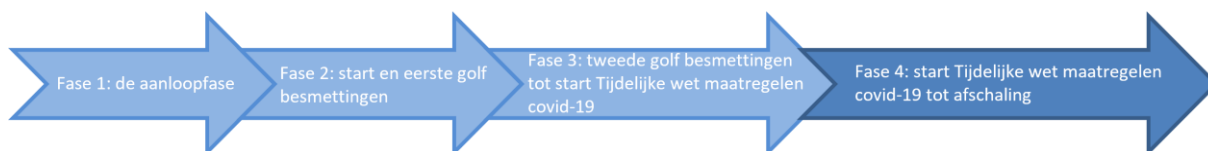
De samenwerking in het RBT is door de bestuurders als erg prettig ervaren. Het RBT heeft het gewaardeerd dat de voorzitter de deelnemers heeft meegenomen in de afwegingen binnen het Veiligheidsberaad. Daarnaast gaf de voorzitter hun ook de ruimte om lokale ervaringen te delen.

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:

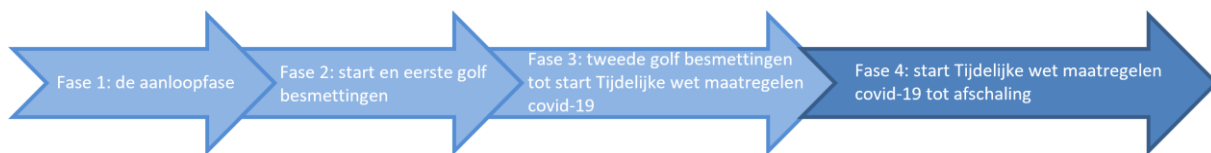
1. beleidsorgaan: maken van regionaal coronabeleid, vormen van een eenduidige koers en onderlinge afstemming. Een specifiek onderdeel hiervan was de informatievoorziening met betrekking tot het Veiligheidsberaad en de duiding van maatregelen;
2. tegensprekers: discussiëren en delen van zorgen over de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

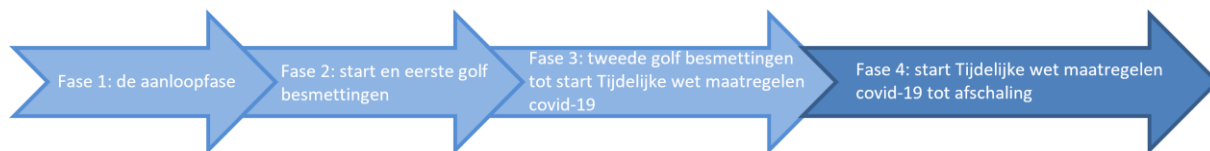
De afstemming met en informatievoorziening vanuit de sectie Bevolkingszorg werden over het algemeen positief beoordeeld. De korte lijnen, de mogelijkheid tot opschaling, regionale afstemming, de Q&A's (vragen en antwoorden) en (juridisch) advies werd als zeer helpend ervaren.

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.

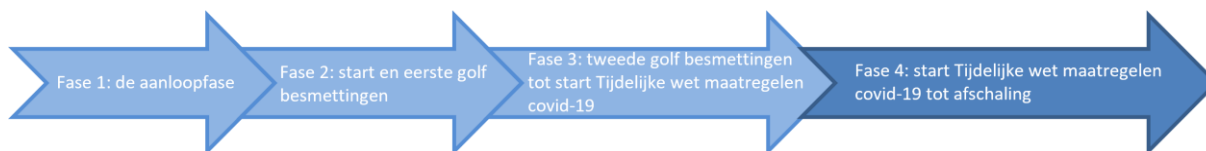
De in het bestuurlijk en ambtelijk advies (adviesdocument overdracht nafase COVID-19) beschreven inrichting van de nafase – met daarin een klein nafaseteam, een netwerkorganisatie, contactpersonen nafase, processen, taken en verantwoordelijkheden – zijn opiniërend besproken met de operationeel leiders, 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.

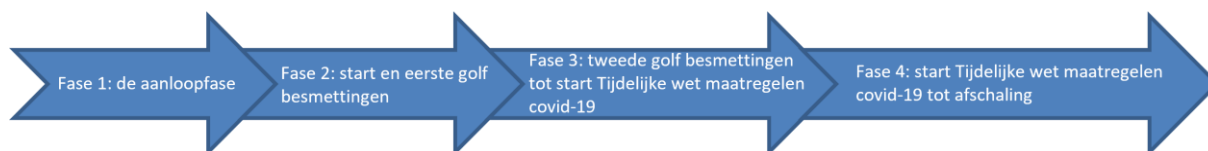


5.4 Conclusie/ beantwoording hoofdvraag

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.

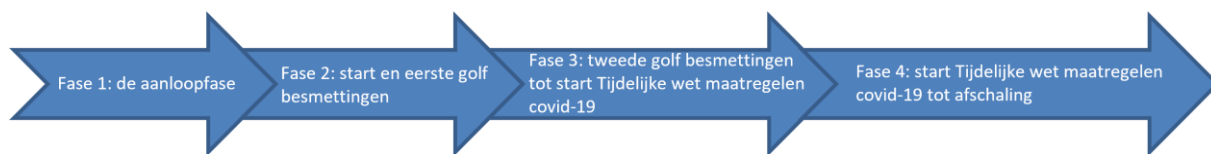
Samenspel reguliere rol en crisisrol

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.

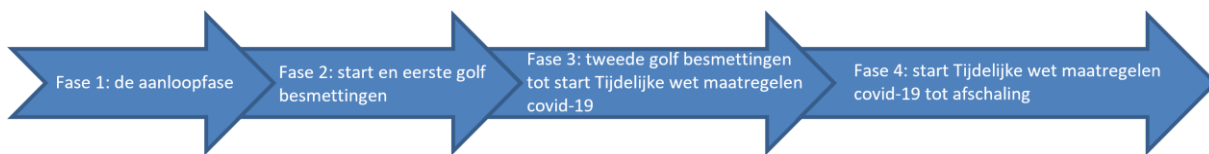
Dat er regelmatig is stilgestaan op de opgaven van het ROT betekent niet dat er altijd consensus over was. Nut en noodzaak van de frequentie, rol en inhoud van de overleggen stonden regelmatig ter discussie. Of hier op die momenten ook voldoende op is gereflecteerd, is een waardeoordeel dat door de betrokkenen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

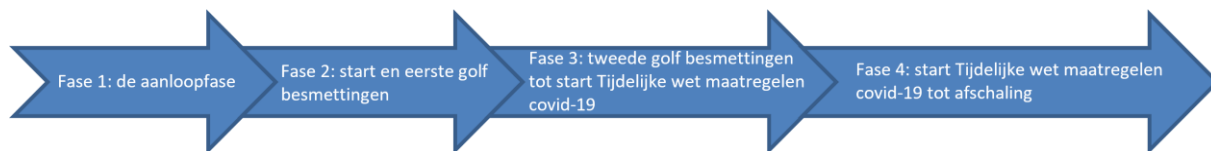
Les 6: Samenspel en onderscheid warme en koude functie

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 scherpste 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	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>
L	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 aanloop-fase (geen GRIP) werd dit door collega's en partners buiten de crisisorganisatie niet altijd gezien of begrepen.
L	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. <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> <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>
L	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.

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 besprekingspunten. 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 van 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) besprekingspunten 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

	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.
--	---

Scenario-denken binnen de crisisorganisatie

L/T	Betreft
L	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>

Adequaaf informeren van de colleges en gemeenteraden

L/T	Betreft
T	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.

Samenspel en onderscheid warme en koude functie

L/T	Betreft
L	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.
L	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>

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 directeurs 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 Wat waren de rollen en verantwoordelijkheden van de OL, directeur Crisisbeheersing en de DPG? 1.2 Hoe is dit juridisch geborgd? 1.3 Hoe verliep de afstemming met het algemeen bestuur? 2. Inzet crisisfunctionarissen voor opschaling 2.1 In hoeverre konden we een beroep doen op crisisfunctionarissen? 2.2 Hoe verliep de verandering van neventaak (koude fase) naar hoofdtaak (warme fase)?
Fase 2. Start en eerste golf van de corona-pandemie 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 Hoe verliepen de eerste weken na opschaling binnen alle kolommen? 3.2 Wat zijn de belangrijkste lessen uit de opgehaalde leer- en verwonderpunten? 3.3 Sloten de verwachte taken en werkzaamheden aan bij de functieprofielen van de crisisfunctionarissen? 4. GRIP 4 4.1 Heeft opschaling naar GRIP 4 ons geholpen als crisisorganisatie?
Fase 3. Tweede golf van de corona-pandemie 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 Wat zijn de belangrijkste lessen uit de zelfevaluatie en tussenevaluaties? 5.2 Wat is er gedaan met de aanbevelingen (leerpunten en acties)? 5.3 In welke mate hadden de aanpassingen effect? 6. Voorbereiding Twm 6.1 Hoe heeft de crisisorganisatie zich voorbereid op de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19?
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 Hoe is de samenwerking in het RBT onderling ervaren? 7.2 Hoe heeft het terugleggen van verantwoordelijkheden van de Voorzitter VR naar burgemeesters uitgedaagd? 7.3 Was er eenduidigheid in de uitvoering van ontheffingen en handhaving? 7.4 Sloten de organisatie en de frequentie van het RBT-overleg aan bij de opdracht en behoefte? 8. ROT 8.1 Wat kan er worden geleerd van de samenwerking met partners (GGD, gemeenten en politie)? 8.2 Sloot de organisatie en frequentie van het ROT overleg aan bij de opdracht en behoefte? 9. Afschaling en nafase 9.1 Hoe verliep de voorbereiding op de afschaling en nafase? 9.2 Heeft de output (adviesdocument overdracht nafase COVID-19) voldoende handvatten geboden om taken en bevoegdheden voor de nafase goed te beleggen?
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 Wat is de rol van de crisisorganisatie in een langdurige crisis en hoe verhoudt zich dat tot reguliere organisaties (GGD, gemeenten, politie, veiligheidsregio)? 10.2 Hebben we met elkaar voldoende gereflecteerd op wat onze opgaven waren en onze rol in relatie tot die opgaven? 10.3 Wat zijn de belangrijkste lessen voor toekomstige langdurige crises? Wat willen we behouden en wat moet een volgende keer anders?