

Twentse accenten

Een second impression van het functioneren van de crisisorganisatie van de veiligheidsregio Twente tijdens de coronacrisis in 2020



I. Helsloot
M. Helsloot

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de veiligheidsregio Twente. Contactpersoon voor ons bij de veiligheidsregio Twente was Jaqueline ten Voorde (lid van de operationele staf covid-19).

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot
Marijn Helsloot MSc

April 2021

Voorkant: wegens corona afgelast evenement

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Een woord vooraf...	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor de second impression	5
1.2 Een korte schets van de coronacrisis in de veiligheidsregio Twente	6
1.3 Tijdelijke wet maatregelen covid-19	8
1.4 Methodiek	9
1.5 Leeswijzer	11
2 Voor de Twm: een blik op het functioneren van de crisisorganisatie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De acute-crisisfase	14
2.3 De vervolg-crisisfase	19
2.4 De nieuwe-acute-crisisfase	26
3 Na de Twm: regionale borging en democratische legitimering	32
3.1 Inleiding	32
3.2 De nieuwe situatie vanaf 1 december 2020	32
3.3 De 14 colleges van B&W: de nieuwe (Rijks)uitvoerders	33
3.4 De 14 gemeenteraden: volksvertegenwoordiging	34
4 Het geheel overziend	37
4.1 Aanleiding	37
4.2 Terugkijkend tot 1 december	37
4.2 De eerste periode van de Twm van 1 december tot 1 januari	39
B1 Het werken in een crisisprojectorganisatie	41
B1.1 Inleiding	41
B1.2 Wat is een crisisprojectorganisatie?	41
B1.3 Drie basisprincipes voor een goede samenwerking (ook in crisissomstandigheden)	43

Een woord vooraf...

Deze *second impression* gaat over het optreden van de crisisorganisatie van veiligheidsregio Twente tijdens de coronapandemie in de periode maart – december 2020.

De lezer van deze *second impression* moet zich realiseren dat de coronacrisis een *unieke* crisis is met *beperkte regionale beslissingsmogelijkheden*, dat wil zeggen waarbij voornamelijk het rijk de regels bepaalt en maatregelen treft. Meer concreet betekent dit dat:

- de veiligheidsregio's veelal gericht zijn/waren op het geven van uitvoering aan het landelijk beleid en slechts beperkte ruimte hadden om regionaal af te wijken en (specifieke) maatregelen te treffen. Een van onze respondenten sprak daarom treffend ook over de veiligheidsregio als *Rijksuitvoeringsorganisatie*.
- deze langdurige crisis volgens ons fundamenteel verschilt van een 'flitscrisis'. Veel leerpunten uit deze crisis zullen daarom ook alleen voor deze specifieke (en langdurige) crisis gelden en niet opgaan voor de 'normale' flitscrisis. Er moet dus voor gewaakt worden om op basis van deze *second impression* maar ook van de evaluaties die zijn uitgevoerd door de verschillende kolommen over de coronacrisis veranderingen te willen doorvoeren in de Twente crisisorganisatie.

Het betekent ook dat de lezer zich moet realiseren dat we eigenlijk geen goed beoordelingskader hebben om het optreden te kunnen analyseren. Onderdeel van dit kader zou immers moeten zijn het unieke karakter van de crisis, de (tijds)druk en de oproep om zich te conformeren aan het landelijke beleid. Wanneer we in deze rapportage met het voordeel van 'rustig terugkijken' onze analyse geven dan betekent dit vooral dat aspecten van de crisisbeheersing (mogelijk) anders zouden kunnen worden opgepakt, zonder dat dit een feitelijk oordeel over het functioneren betekent.

Wij zullen daarom, ook vanwege de uniciteit van deze crisis, geen aanbevelingen doen. In plaats daarvan zullen wij, naast observaties, enkele reflectievragen formuleren waaruit (mogelijk) lering kan worden getrokken voor het vervolg van de coronacrisis. Wij noemen dit bewust reflectievragen aangezien het punten zijn waarbinnen ook bij 'rustig terugkijken' verschillende afwegingen mogelijk zijn. In de rapportage zullen we, meestal na enkele observaties, 'de andere kant' belichten om een echte reflectie op de betreffende punten uiteindelijk mogelijk te maken.

Ten slotte benadrukken we dat het een *second impression* is van het functioneren van de crisisorganisatie van de veiligheidsregio Twente, en nadrukkelijk geen evaluatie is van het monodisciplinair functioneren van de verschillende kolommen tijdens de coronacrisis.

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor de second impression en schetsen we de situatie in de regio Twente.

1.1 Aanleiding voor de second impression

De coronapandemie heeft op alle lagen van het openbaar bestuur in Nederland tot crisismaatregelen geleid. Iets te simplistisch zouden als de twee belangrijkste besluitvormende actoren daarin genoemd kunnen worden:

- De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) die zijn noodbevoegdheden ex Wet publieke gezondheid (Wpg) heeft ingezet en daarmee de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen heeft gegeven als het gaat om maatregelen gericht op het individu, transportmiddelen en gebouwen.
- De voorzitter van de veiligheidsregio die eigenstandige bevoegdheden heeft en die aanvullend op de aanwijzingen van de minister van VWS heeft ingezet.

Natuurlijk zijn veel van de coronabeheersingsmaatregelen ook spontaan door andere maatschappelijke actoren ingezet en is de medische hulpverlening op vele wijzen opgeschaald zonder dat daar een formele opdracht toe gegeven moest worden.

Evenzo natuurlijk is de voorzitter van de veiligheidsregio geen eenzame beslisser maar wordt hij gefaciliteerd door een crisisorganisatie die hem adviseert en voor de gecoördineerde uitvoering (inclusief communicatie) zorgdraagt.

De veiligheidsregio Twente wil graag continue leren van haar inzet en dus ook tijdens de coronacrisis. Al voor de zomer heeft zij daarom een *First Impression Report* door een onafhankelijke partij (Crisislab) laten opstellen en dat breed gedeeld.

De inwerkingtreding van de Wet tijdelijke maatregelen covid-19 op 1 december 2020, waarbij een aantal coördinerende bevoegdheden van de veiligheidsregio (weer) werden overgedragen aan de gemeenten, was in de ogen van de veiligheidsregio Twente een goed moment om het functioneren van de crisisstructuur tot dan toe nogmaals van enige afstand te laten beschouwen op wat opvalt en wat in 2021 nuttig kan zijn.

Aan Crisislab is gevraagd om ook deze second impression uit te voeren en daarbij de veiligheidsregio de gelegenheid te geven om tijdens het opstelproces van de second impression te leren door discussie met de onderzoekers. De veiligheidsregio staat immers natuurlijk niet stil in denken en acteren. Tot het genoegen van de onderzoekers is daarmee in de eerste maanden van 2021 al actie ondernomen door de veiligheidsregio op basis van het doordenken van verschillende reflectievragen uit deze rapportage.

De second impression bestrijkt formeel de periode tot 1 januari 2021 zodat de ervaringen van de eerste maand na inwerkingtreding van de Wet tijdelijke maatregelen meegenomen konden worden.

1.2 Een korte schets van de coronacrisis in de veiligheidsregio Twente

Ongeveer sinds begin maart 2020 zit ook Nederland in een *coronacrisis*: de (wereldwijde) verspreiding van het covid-19-virus, het nieuwe coronavirus. Op 27 februari werd de eerste besmetting in Nederland bevestigd. Een week later, op 6 maart, volgde het eerste bevestigde overlijden met het coronavirus. Een aantal dagen later, op 9 maart, volgden er landelijke maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan en op 13 maart werd de eerste noodverordening vastgesteld in de 25 veiligheidsregio's.

De eerste golf in de veiligheidsregio Twente

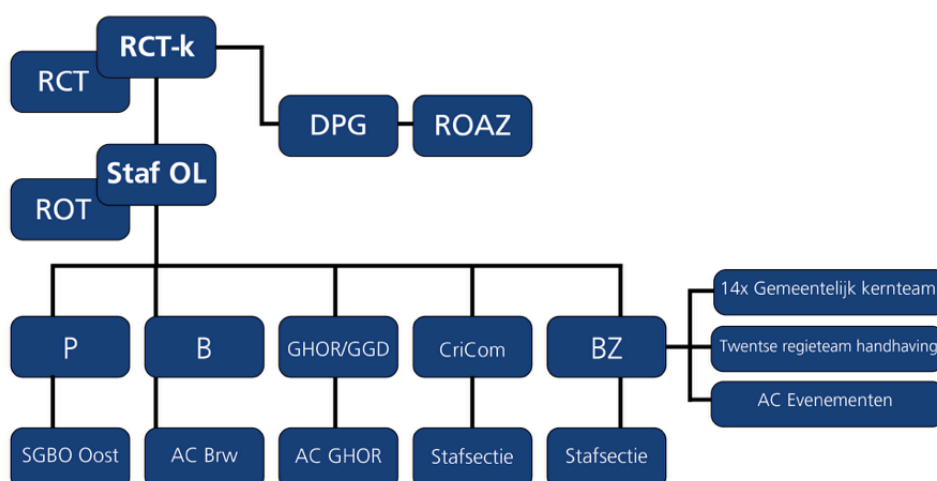
Op 4 maart 2020 bestond er in Twente een eerste vermoeden van een positieve besmetting. Nog voor dat dit op diezelfde dag definitief werd bevestigd, kwam de crisisorganisatie van de veiligheidsregio voor het eerst bij elkaar. Deze bestond toen nog uit: de (plaatsvervangend) voorzitter, de burgemeester uit de betreffende gemeente, de directeur publieke gezondheid (DPG), de bestuursadviseur (BA), operationeel leider (OL) en zijn staf en de strategisch communicatieadviseur (SCA). Op 17 maart volgde het eerste bevestigde overlijden met het coronavirus.

Nadat de veiligheidsregio Twente op 6 maart GRIP 4 vaststelde, werd de crisisorganisatie formeel opgeschaald. Het crisISOverleg met (meestal) de voorzitter, opvolgend voorzitter¹, BA, SCA, DPG en de OL en zijn staf werd aangeduid als RCT²-klein en kwam bijna wekelijks bijeen. Daarnaast werd het regionaal operationeel team (ROT) opgestart, onder leiding van de staf OL, waarin de klassieke 'kolommen' werden vertegenwoordigd. Het crisISOverleg waaraan alle 14 burgemeesters deelnamen, werd aangeduid als RCT-groot, en kwam minder frequent bijeen. Ten tijde van de vaststelling van de eerste noodverordening op 13 maart vond een eerste RCT-groot plaats.

In figuur 1.1 is te zien hoe de Twentse crisisorganisatie was opgebouwd; deze is later niet essentieel meer aangepast:

¹ De vijf burgemeesters uit het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio fungeerde roulerend als voorzitter veiligheidsregio. In het kader van de continuïteit nam de burgemeester die de huidige voorzitter veiligheidsregio een week later opvolgde ook deel aan het RCT-klein.

² Afkorting van 'regionaal crisisteam'.



Figuur 1.1: Organogram van de Twentse crisisorganisatie covid-19 (bron: veiligheidsregio Twente).

In totaal zijn er tot en met 30 november 17 noodverordeningen afgegeven door de veiligheidsregio Twente. Het binnen de regio verreweg meest als controversiële ervaren (regionale) besluit is op 26 maart, in de derde noodverordening, genomen: ‘Het is verboden zich (blijvend) te bevinden op vakantieparken, campings en camperplaatsen als ook overige plaatsen waarin recreatief of toeristisch verblijf plaatsvindt, tenzij sprake is van permanente bewoning.’³

Een, volgens ons, noemenswaardig moment in de eerste hectische fase, die grofweg tot en met mei 2020 duurde, is het versturen van de eerste raadsbrief (inclusief aanvullende raadsinformatie over covid-19) op 17 april, waardoor de raden (alvast) werden geïnformeerd omtrent de besluitvorming die tot dan toe had plaatsgevonden.⁴ Hierna zijn er nog vier raadsbrieven verstuurd en drie informatieve webinars voor raadsleden gehouden.

Een ‘rustige’ zomer

Na de eerste hectische fase volgden er landelijke versoepelingen. We kunnen spreken over een relatief ‘rustige’ zomer waarin de besmettingen en overlijdensgevallen afnamen. Een voorbeeld van een landelijke versoepeling was dat op 1 juni cafés en restaurants (in Nederland) weer gedeeltelijk open mochten. Al eerder had de crisisorganisatie van Twente besloten dat onder bepaalde voorwaarden op 24 april de vakantieparken in Twente weer open mochten voor toeristen.

³ Besluitenlijst RCT 10 – 26 maart 2020.

⁴ Noemenswaardig omdat de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) stelt dat de voorzitter *na de crisis* verslag moet doen aan de gemeenteraad, of in dit geval de gemeenteraden. Feitelijk was de voorzitter dus pas wettelijk verplicht dit te doen in december 2020 toen krachtens de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 de bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio weer bij de afzonderlijke burgemeesters kwamen te liggen.

Zeker ten tijde van de ‘rustige’ periode werd de coronacrisis steeds meer als een hand-havingscrisis gezien van de nog vigerende maatregelen (zoals mondkapjesplicht, anderhalve meter afstand houden, etc). In Twente zijn daartoe diverse (preventieve) lasten onder dwangsom/bestuursdwang uitgegeven. In de landelijke media heeft bijvoorbeeld de sluiting van een winkel in Noord-Deurningen in augustus veel aandacht gekregen.⁵

Voor deze eerste periode (dus tot juni 2020) is in opdracht van de veiligheidsregio Twente een eerste evaluatieonderzoek uitgevoerd door Crisislab. Het First Impression Report is in juni opgesteld en gedeeld met de operationele kolommen en raadsleden.

De tweede golf in de veiligheidsregio Twente

Na de rustige zomerperiode volgde de ‘tweede golf’. Vanaf september/oktober liepen landelijk het aantal besmettingen en sterfgevallen weer op, zo ook in Twente. De tweede golf kwam, in vergelijking tot de eerste golf, hard aan in Twente. In de eerste golf waren de ‘coronacijfers’ in Twente lager dan het landelijk gemiddelde, maar in de tweede golf bleek dit omgekeerd. Op 21 oktober ging de veiligheidsregio naar het risiconiveau ‘zeer ernstig’. De dag erna riep de (plaatsvervangend) voorzitter en burgemeester van Almelo publiekelijk de regering op tot een (gedeeltelijke) ‘lock-down’.⁶

De tweede golf hield ten minste aan tot het eind van 2020 (waar deze second impression over gaat). Landelijk volgden er steeds strengere maatregelen, zoals de sluiting van scholen en winkels in december en met als meest verstrekkende maatregel⁷ de avondklok in januari 2021.

1.3 Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Op 1 december 2020 is de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) inwerking getreden. Tot 1 december 2020 was de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd om bijvoorbeeld ontheffingen te verlenen of winkels en panden te sluiten. De voorzitter van de veiligheidsregio diende na afloop van de crisis daarover schriftelijk verslag te leggen aan de gemeenteraden.⁸

Met de Twm is het bevoegd gezag *in theorie* teruggekeerd bij het lokaal bestuur. De burgemeesters kunnen vanaf 1 december weer lokale ontheffingen verlenen, winkels en panden sluiten en evenementen wel of niet toestaan. Uiteindelijk moet de burgemeester hierover (weer) zelf verantwoording afleggen aan de lokale gemeenteraad. Let

⁵ ‘Twentse supermarkt gedwongen dicht na langdurig overtreden coronaregels’. Geraadpleegd op 25 januari 2021 op www.nos.nl.

⁶ ‘Veiligheidsregio Twente wil lockdown zoals in het voorjaar’ via nos.nl; ‘Lockdown’ roept de veiligheidsregio, maar wie gaat daarover?’ via www.tubantia.nl.

⁷ Op het moment van schrijven, april 2020.

⁸ Artikel 40 Wvr.

op: we zeggen bewust ‘in theorie’. In ieder geval gold tot en met maart 2021 dat de regio was ingedeeld in het risiconiveau ‘zeer ernstig’ en was er in de praktijk daarom lokaal nog steeds weinig ruimte: elke gemeente moest op bijna alle aspecten het landelijk beleid volgen dat in de Twm was vastgelegd.

Met de inwerkingtreding van de Twm is er een nieuwe (bestuurlijke) aansturing ontstaan zonder eenhoofdige leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio Twente. In de veiligheidsregio Twente is de intentie vastgelegd door de burgemeesters om ook na 1 december, dus na de inwerkingtreding van de Twm, de regionale samenwerking te behouden.

1.4 Methodiek

We hebben voor deze second impression gebruikgemaakt van documentatie (onder andere interne evaluaties, raadsbrieven en raadsinformatie, besluitenlijsten en gespreksverslagen). Verder hebben we gesproken met ruim 20 vertegenwoordigers van de verschillende ‘kolommen’ en/in de crisisorganisatie.

Wij beschouwen een ‘feit’ als bewezen als er formele verslaglegging over is of ten minste drie respondenten los van elkaar het feit hebben benoemd.

Een evaluerende beschouwing vergt een referentiekader om te kunnen analyseren. In de unieke situatie die de coronacrisis is, moet elke onderzoeker zich bewust zijn van de beperktheid van gangbare referentiekaders voor crisisbeheersing voor toepassing op de coronacrisis. Wij hanteren desalniettemin twee klassieke referentiekaders als basis voor onze beschouwing: de eigen principes van de Twentse crisisbeheersing en de algemene principes van goed bestuur. We introduceren die hieronder. Onze onderkenning dat we voorzichtig moeten zijn in de toepassing hiervan komt tot uiting omdat we geen conclusies zullen trekken maar ‘reflectievragen’ zullen formuleren.

De Twentse basisprincipes voor de omgang met crisissituaties

De veiligheidsregio Twente heeft een vijftal leidende principes vastgesteld voor de omgang met crisissituaties en de ontwikkeling van de crisisorganisatie. Dit betreft de volgende basisprincipes:

- Mono-slagvaardigheid gaat voor multi-afgestemdheid

Een leidend principe van de Twentse crisisorganisatie is dat slagvaardig beslissen ten behoeve van de Twentse samenleving voorrang heeft boven het garanderen dat alle beslissingen goed zijn afgestemd.

- De crisisorganisatie is een Barbapapa met een getrainde kern

De Twentse crisisorganisatie levert volgens afspraak een ‘startopstelling’ op die bestaat uit een klein aantal goed getrainde crisisfunctionarissen. De afspraak is ook dat meteen wordt gekeken of en wanneer andere functionaliteiten en functionarissen aan de crisisorganisatie moeten worden toegevoegd. Hiermee wordt geoefend sinds 2019, ook met het gestructureerd overdragen naar een gemeentelijke projectorganisatie.

- Een crisis is altijd lokaal

Onderkend is bij het ontwikkelen van de Twentse crisisorganisatie dat een crisis (ook) altijd een lokale crisis is. Daarom beweegt de crisisorganisatie normaliter naar de getroffen gemeente toe en is de voorzitter van de veiligheidsregio terughoudend in het overnemen van bevoegdheden.

- Snelle en transparante communicatie

Een belangrijk uitgangspunt is dat de crisisorganisatie snel en transparant communiceert zodat de samenleving haar eigen rol kan oppakken.

- Vertrouwen in en betrekken van de Twentse samenleving

Het laatste principe van de crisisorganisatie is vertrouwen dat de snel en goed geïnformeerde Twentse burger het juiste doet. Daarbij hoort in het bijzonder dat de verstandige Twent ook gevraagd en ongevraagd een bijdrage kan leveren aan de crisisbestrijding.

Op voorhand benoemen we dat dit laatste punt de afgelopen jaren in de oefenjaarverslagen en -jaarplannen is benoemd als een belangrijk doorontwikkelingspunt voor de crisisorganisatie.

“[Een] van onze doelstellingen bij de doorontwikkeling van de crisisorganisatie [is]: het betrekken van inwoners bij een crisis. Ik merk dat dit wordt gewaardeerd. Maar het staat nog in de kinderschoenen. Dat gaan we in 2020 verder ontwikkelen en inzetten bij het oefenen.”⁹

Principes van goed bestuur

Er worden in de literatuur verschillende ‘principes of vereisten van goed bestuur’ beschreven: legitimiteit, rechtmatigheid, democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid.¹⁰ Zoals elke bestuurskundig onderzoeker onderkend kunnen de principes soms conflicteren en bestaat er geen universeel recept om te bepalen welk principe voorrang moet hebben.

⁹ Portefeuillehouder Stephan Wevers in de *Nieuwsbrief crisisbeheersing Twente* uit december 2019 (p. 3).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Bovens, M.A.P., et al. (2017). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (9^e druk).

[T]here might exist ends—ends in themselves in terms of which alone everything else was justified— which were equally ultimate, but incompatible with one another, that there might exist no single universal overarching standard that would enable a man to choose rationally between them.¹¹

Zeker in een crisissituatie kan het dilemma ontstaan welk van de principes leidend zou moeten zijn. Zo'n dilemma bestaat dan bijna altijd tussen doeltreffendheid en doelmatigheid (ook wel effectiviteit en efficiëntie). Zoals beschreven in de bovenstaande Twentse basisprincipes legt de crisisorganisatie van de veiligheidsregio Twente in een acute crisissituatie een (volgens ons terechte) grotere nadruk op de 'waarde' doeltreffendheid dan op 'afgestemdheid' als aspect van doelmatigheid.

Het dilemma tussen de keuze van principes van doeltreffendheid en democratie is natuurlijk een eveneens bekende in crisissituaties. De noodbevoegdheden van bestuurders geven dan een legitieme mogelijkheid om doeltreffendheid de prioriteit te geven in de acute crisissituatie en daar achteraf democratische verantwoording over af te leggen. Het is daarmee een belangrijke keuze welk principe van goed bestuur op welk moment in een crisis de prioriteit krijgt.

In de discussie met respondenten voor deze second opinion werd vaak naar voren gebracht dat de minister feitelijk 'in charge' was gedurende de coronacrisis zodat de veiligheidsregio maar diende uit te voeren. In onze opinie is dit een te smalle opvatting: ook als de crisisbeheersing als 'slechts' medebewind wordt gepercipieerd heeft het regionaal en/of lokaal bestuur een eigen verantwoordelijkheid om de principes van goed bestuur toe te passen bij de uitvoering. Feitelijk echter, zo zullen we nog zien, zijn veel landelijke afspraken niet formeel vastgelegd, zoals de opschaling naar GRIP 4 die werd gedaan op *verzoek* van het Veiligheidsberaad, zodat het lokaal en regionaal bestuur nog steeds keuzemogelijkheden heeft. Ook de noodbevoegdheden die burgemeesters en/of voorzitter veiligheidsregio hebben om zelfstandig *extra* maatregelen te nemen blijven natuurlijk overeind. Het is uit alle interviews wel duidelijk geworden dat de respondenten weinig bewegingsvrijheid hebben *ervaren* vanwege het landelijke krachtspel.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, zullen we het functioneren van crisisorganisatie aan hand van de 'Twentse basisprincipes' beschouwen. Hierbij maken we een onderscheid tussen het functioneren van crisisorganisatie tijdens de 'acute-crisisfase' de 'vervolg-crisisfase' en de 'nieuwe-crisisfase'. We merken alvast op dat hier wat ons betreft een groot verschil in (zou moeten) zit(ten).

¹¹ Isaiah Berlin (1982), in De Graaf, G & Paanakker, H. (2015). *Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict*.

In hoofdstuk 3 zullen wij twee nieuwe actoren in de crisisorganisatie sinds de Twm uitlichten: de colleges van B&W en de gemeenteraden. Deze twee actoren zullen na de inwerkingtreding van de Twm een meer prominente rol (moeten) krijgen.

Het geheel wordt overzien in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen samen.

De Twentse crisisorganisatie is gericht op flitscrises. Zoals we al in het First Impression Report hebben geadviseerd is een andere vorm van organisatie wenselijk om in een langdurige crisis te werken. Dit komt feitelijk neer op het werken als een *crisisprojectorganisatie*. Dit is een nieuw aspect van crisisbeheersing waarover nationaal en internationaal nog weinig geschreven is. In de bijlage schetsen wij daarom een aantal basisuitgangspunten voor het werken in zo'n crisisprojectorganisatie zoals wij die bij elkaar hebben gebracht uit de beperkte literatuur daarover.

2. Voor de Twm: een blik op het functioneren van de crisisorganisatie

In dit hoofdstuk beschouwen we het functioneren van de crisisorganisatie van de veiligheidsregio Twente aan de hand van de door haar zelf vastgestelde leidende principes.

2.1 Inleiding

Voor het beschouwen van het functioneren van de Twentse crisisorganisatie hanteren wij de twee genoemde referentiekaders als basis voor onze beschouwing: de eigen principes van de Twentse crisisbeheersing en de algemene principes van goed bestuur.

De verschillende (crisis)fases in de coronacrisis

Wij onderscheiden verschillende fases van/in de crisis. Wij onderscheiden allereerst de **acute-crisisfase** en de **vervolg-crisisfase**. Dit onderscheid is van belang omdat in de acute ‘alle hens aan dek’ fase daadkracht en daarmee het doorbreken van de normale (bestuurlijke) verhoudingen noodzakelijk is. Daar is de crisisorganisatie ook voor ingericht maar op een gegeven moment moet er bij elke crisis weer bewust aandacht zijn om een terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen mogelijk te maken. Bij een ‘normale’ crisis gebeurt deze afschaling als automatisch na meestal maximaal enkele dagen, nu echter werd er door het Rijk gestuurd op het langdurig in stand houden van crisisbevoegdheden zodat het bewust nadenken vergde hoe hier mee om te gaan.

Een exacte datum waarop de acute-crisisfase overging in de vervolg-crisisfase is echter niet te geven. Op 11 mei werd er in de crisisorganisatie bijvoorbeeld al gesproken over (een voorbereiding op) een tweede golf, terwijl er landelijk nog (strengere) maatregelen golden.

Grofweg stellen wij dat de acute-crisisfase tot ongeveer mei duurde, waarna vanaf mei/juni de volgcrisisfase aanbrak. Vanaf april was er sprake van een afname van de (toen beschikbare) coronacijfers en volgden er versoepelingen.¹² Per 1 juni mochten onder andere de horeca en theaters weer gedeeltelijk open, waarmee we kunnen stellen dat de acute-crisis fase (symbolisch) afliep.

Concreet betekent dit volgens ons dat er vanaf mei of juni aandacht zou kunnen zijn geweest voor a) een bewuste afweging of een verschuiving in de dominante principes van goed bestuur wenselijk was en b) meer toekomstgericht beleid rondom de afhandeling van de coronacrisis, zodat Twente ook werd voorbereid op een toen nog mogelijke tweede golf.

¹² Waardoor er eigenlijk ook kan worden beargumenteerd dat de *gezondheids*crisis voor wat betreft de focus van de veiligheidsregio Twente overging in een *handhavings*crisis.

Deze tweede golf is er uiteindelijk ook gekomen, wat resulteerde in een derde fase in de crisis. Vanaf september/oktober namen de besmettingen weer toe en volgden er landelijk weer nieuwe maatregelen. Per 14 oktober zijn onder andere door de minister de horecagelegenheden opnieuw gesloten, waardoor we kunnen stellen dat op dat moment de derde fase is aangevangen. Deze fase in de coronacrisis noemen wij de **nieuwe-acute-crisisfase**.

2.2 De acute-crisisfase

In deze paragraaf beschouwen wij de crisisorganisatie aan de hand van de eigen principes in de eerste fase, dat wil zeggen tot ongeveer juni.

Mono-slagvaardigheid gaat voor multi-afgestemdheid

In het begin van de crisis, in februari en maart 2020, kan de coronacrisis gekenmerkt worden als een acute gezondheids crisis. De Twentse crisisorganisatie en de ‘witte kolom’ zijn daarop beiden direct in actie gekomen.

De Twentse crisisorganisatie is al ten tijde van de eerste (vermoedelijke) besmetting de crisisorganisatie opgestart en vervolgens niet meer losgelaten. Al op 6 maart wordt tot GRIP 4 besloten (dus voorafgaand aan het landelijke verzoek daartoe). De GRIP 4 situatie geeft de gewenste slagvaardigheid door alle bestuurlijke besluiten te kunnen nemen in een klein crisisteam (waar de directeur publieke gezondheid (DPG) deel van uitmaakte) en deze dan ‘slechts’ mee te delen aan *alle* bestuursorganen op het grondgebied van de veiligheidsregio.¹³ Een voorbeeld is het besluit van de voorzitter veiligheidsregio om vakantieparken voor toeristen te sluiten vanuit de acute zorg dat de verwachte extra toeristische toestroom tot extra besmettingen zou leiden.¹⁴ De nadruk ligt in het functioneren van het crisisteam in eerste instantie bewust op slagvaardigheid zoals bij elke flitscrisis en niet zozeer op afstemming zoals bijvoorbeeld door consultatie van alle burgemeesters.

De witte kolom is ook direct opgeschaald en heeft zelfstandig en keihard gewerkt om de toeloop aan besmette corona-patiënten in zorginstellingen en het ziekenhuis te kunnen opvangen. Een beschrijving hiervan valt buiten de scope van deze second impression. We merken slechts op dat ook binnen de witte kolom de verschillende actoren veelal zelfstandig werkten en geen prioriteit gaven aan het delen van informatie

¹³ De Wet veiligheidsregio's is de lex specialis voor crisissituaties en de opperbevelsbevoegdheid van de voorzitter veiligheidsregio gaat daarmee boven alle reguliere en noodbevoegdheden van bestuursorganen op het grondgebied van de veiligheidsregio. Zie voor wetsanalyse en jurisprudentie bijvoorbeeld E.T. Brainich en I.Helsloot (2019), *Wet veiligheidsregio's*, in E.R. Muller et al (red.) *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid* (zesde druk).

¹⁴ Het sluiten van de vakantieparken voor toeristen werd door de VRT technisch gesproken gezien als een besluit tot gebruik van artikel 6 uit de ‘Aanvulling aanwijzing COVID-19’ van 24 maart 2020 van de minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio (kenmerk 1666478-203555-pg). Hierin stond dat vakantieparken ‘gesloten’ dienen te worden indien op deze locaties niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen of het niet in acht nemen daarvan dreigt.’

over het precieze aantal corona-patiënten, de nog beschikbare capaciteit en de (on)mogelijkheden van een andere wijze van zorgorganisatie. Die ontbrekende informatie kon de DPG derhalve ook niet delen in het RCT.

In die eerste crisisfase is er op beperkte schaal operationele interactie geweest tussen de witte kolom en de crisisorganisatie van de veiligheidsregio, gericht op praktische ondersteuning. Zo heeft de ROAZ bijvoorbeeld verzocht om defensie in te schakelen ter ondersteuning op de IC, een bijstandsverzoek dat formeel geaccordeerd moest worden door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ook zijn er vanuit andere kolommen op beperkte schaal operationele diensten verleend aan en samenwerkingen ontstaan met de witte kolom, al dan niet met de GHOR als aanspreekpunt. Voorbeelden zijn ondersteuning bij de verspreiding van persoonlijke beschermingsmiddelen onder zorgverleners in Twente door de brandweer. Andersom heeft de GGD ondersteund bij het opzetten van een gemeentelijke locatie voor dak-/thuislozen.

Een voorbeeld van een situatie waarin meer samenwerking de witte kolom had kunnen ontlasten was de inrichting van noodmortuaria. De voorzitter van de veiligheidsregio heeft op verzoek van de DPG besloten dat mocht het noodzakelijk blijken noodmortuaria konden worden ingezet.¹⁵ De feitelijke voorbereiding hierop vond nu grotendeels vanuit de drukbezette witte kolom plaats maar had ook kunnen gebeuren vanuit en/of gecoördineerd kunnen worden door bijvoorbeeld bevolkingszorg.

Hiermee is onze observatie dat de coronacrisis weliswaar als acute gezondheidscrisis ontstond, maar dat de crisisorganisatie zelf zich eigenlijk niet bezig heeft hoeven houden met crisismanagement van de geneeskundige zorg.¹⁶ De crisisorganisatie heeft de witte kolom in deze crisis dus zelfstandig laten werken en was beperkt ondersteunend.

Observatie: Het optreden van de crisisorganisatie in de eerste acute gezondheidscrisisfase was volgens het Twentse principe dat monodisciplinaire daadkracht voorgaat op multidisciplinaire afgestemdheid. Gezondheidszorg is daarmee een vooral zelfstandig opererende kolom.

Het is goed te realiseren wat dit dus ook betekende: de gezondheidscrisis in Twente was (uiteindelijk) niet groot genoeg om onconventionele samenwerking tussen de verschillende diensten noodzakelijk te maken of om bestuurlijke besluiten over de inzet van noodmaatregelen of de verdeling van schaarste af te dwingen.

Reflectievraag: had de opperbevelsbevoegdheid van de voorzitter breder kunnen worden ingezet?

We merken op dat naar mate de 'acuïteit' van de coronacrisis afnam door meer kennis over het virus en zicht op de behandelmogelijkheden en -capaciteit in theorie het toepassen

¹⁵ Besluitenlijst RCT 13 – 2 april 2020. De voorzitter van de veiligheidsregio gebruikt hier zijn opperbevelsbevoegdheid om reguliere regelgeving terzijde te schuiven.

¹⁶ Uit het position paper van het COT 'de regionale crisisorganisatie en corona', d.d. 27 februari 2021 komt naar voren dat dit een landelijk verschijnsel is.

van het principe van goed bestuur ‘afgestemdheid en afgewogenheid’ belangrijker werd. Ook andere maatschappelijke afwegingen dan alleen de coronazorg verdienen langzamerhand immers nadrukkelijker aandacht. De systeemvraag hierbij is of dit een taak voor het RCT is en of de opperbevelsbevoegdheid van de voorzitter veiligheidsregio hiervoor had kunnen worden gebruikt. Naar onze mening is gedurende een crisis waar de normale bestuurlijk verhoudingen zijn vervangen door het opperbevel van de voorzitter veiligheidsregio er geen andere plaats dan het RCT om die discussie te voeren.

Als voorbeeld nemen wij de organisatie van het bron- en contactonderzoek (BCO) d.w.z. het GGD-proces waarbij de contacten van besmette mensen worden onderzocht door bevraging en deze contacten vervolgens worden gewaarschuwd door de GGD. In de acute crisisfase is dit met man en macht vanuit de GGD georganiseerd waardoor reguliere taken als de jeugdartsen zorg werden afgeschaald. Toen bleek dat er te veel besmette Nederlanders waren is de organisatie van het BCO afgeschaald en is Nederlanders verzocht om zelf hun contacten te informeren als ze corona bleken te hebben. Vanaf 1 juni toen de besmettingsaantallen weer laag waren, werd het landelijke beleid om weer over te gaan op volledig BCO door de GGD. Dit zou kunnen leiden tot het weer afschalen van de jeugdartsenzorg om die capaciteit voor het BCO te gebruiken. Het zou echter ook een bestuurlijk besluit (vanuit de veiligheidsregio Twente) kunnen zijn dat de waarde van jeugdartsenzorg zo hoog is dat in stand moet worden gehouden moet worden en dat er andere capaciteit gezocht moet worden om het contactonderzoek uit te voeren of dat minder intensief te doen. Deze discussie is (terecht) binnen het RCT gevoerd. Op 13 augustus werd er besloten dat bij complexe cases (kwetsbare personen en/of binnen een sociale structuur) BCO sowieso zou worden uitgevoerd door de GGD en dat de GGD in andere gevallen de operationele keuze kan maken om een vorm van ‘BCO-light’ toe te passen.¹⁷ Wij zien deze casus als een good practice. Deze discussie over de organisatie van BCO had zelfs eerder en breder kunnen worden gevoerd (zie ook de paragraaf over het betrekken van de Twentse samenleving). Uiteindelijk is er landelijke ondersteuning gekomen voor het BCO en is was de overweging dat zo veel mogelijk bij de landelijke lijn moest worden aangesloten.

Een heel ander voorbeeld gaat over de aansturing van de handhaving van de coronamaatregelen door de politie. Voor de politie was in deze crisis vooral een handhavende taak weggelegd (en dus geen hulpverlenende zoals bij andere rampen). Het OM is het reguliere bevoegd gezag voor de handhaving van de rechtsorde door de politie. Ook voor dit punt kan worden beargumenteerd dat bij zulke grootschalige overtredingen van de coronamaatregelen dat daardoor de volksgezondheid bedreigd zou worden, dat dan de voorzitter van de veiligheidsregio de politie handavingsopdrachten kan geven ex art 39 Wvr. Dit was echter zeker in de eerste fase simpelweg niet aan de orde zodat er geen reden was voor sturing op de taakuitoefening door de politie door de inzet van de opperbevelsbevoegdheid. In de periode daarna tot 1 december is wel zichtbaar dat vanuit de gedachte dat de ‘normale bestuurlijke verhouding en rollen intact [bleven]’ er regelmatig gevraagd is in het RCT/ROT om meer handhavende inspanning door de politie/OM. In onze reflectie had wanneer de zorg over onvoldoende naleving hoog genoeg was geweest de opperbevelsbevoegdheid dus kunnen worden ingezet. Terugkijkend lijkt dit instrument terecht niet ingezet. De regelmatige afstemming tussen de regionale coördinatie van BOA's (zie hierna) en de politie

¹⁷ Zie Besluitenlijst RCT 42 - 13 augustus 2020 waarin instemmend op het voorstel van de DPG wordt gereageerd. Impliciet werd hier dus wederom het opperbevel gebruikt.

volstond. De politie/OM hebben dus geen ultieme prioriteit aan handhaving van de coronaregels gegeven en daardoor alle andere taken afgeschaald juist omdat door bijna alle Twenten in deze eerste fase de coronamaatregelen goed werden nageleefd.

De crisisorganisatie is een Barbapapa met een getrainde kern

Conform het tweede Twentse principe is de crisisorganisatie al direct aangepast aan wat de situatie vereiste. Zo is meteen de deskundigheid van de 'witte kolom' geïncorporeerd door de DPG betrokken in het RCT op te nemen. De langdurigheid van de crisis maakte dat er, in tegenstelling tot de organisatie bij een flitscrisis, er gestructureerd overlegd werd door de AC's van de verschillende kolommen. Eveneens was de lengte en zwaarte van de crisis reden om al snel met twee ervaren OL's te gaan werken en een vaste, meest ervaren, bezetting van de staf OL zodat continuïteit van de kern van de crisisorganisatie gewaarborgd kon worden.

Daarnaast werd er in de crisisorganisatie ook gekeken wat er nog extra nodig was en daar werd de structuur op aangepast. Er is een handhavingscoördinator toegevoegd aan de (operationele) crisisorganisatie, een evenementen-ondersteunings-team en een link met de 14 geformeerde gemeentelijke kernteams. Bovendien is er snel contact gezocht met Duitse partners, vanwege de grensregio. Updates werden ook naar de Duitse partners gestuurd.

Door deze 'Barbapapa met een getrainde kern' konden de bestuurders snel en goed inhoudelijk geïnformeerd worden, waardoor er door de crisisorganisatie ook adequaat en slagvaardig kon handelen.

Observatie: De crisisorganisatie was in deze eerste acute fase flexibel in haar organisatievorm zoals bedoeld.

Een crisis is altijd lokaal

De coronacrisis verschilt van een 'normale' (lokale) crisis, niet in de laatste plaats omdat het een landelijke crisis is waar (dus) een landelijke lijn passend was. Regionale en zeker lokale afwijkingen waren niet gebruikelijk (en beperkt mogelijk). De Twentse crisisorganisatie heeft zich ook bewust aan de landelijke lijn geconformeerd en weinig afgeweken. Vervolgens hebben ook de (lokale) burgemeesters zich ook aan de regionale lijn en structuur geconformeerd.

Reflectievraag: had er meer gezag lokaal kunnen worden gelaten?

Vanuit het principe van goed bestuur 'proportionaliteit en subsidiariteit' is het belangrijk regelmatig te vraag stellen of de inzet van een noodbevoegdheid nog nodig is. Een belangrijk voorbeeld vinden wij het instellen en in stand houden van GRIP 4. Hier heeft Twente zelf (te-recht) voor gekozen op het moment dat een acute regionale gezondheids crisis dreigde. Het land volgde op verzoek van het Rijk korte tijd later en uiteindelijk zijn alle veiligheidsregio's

tot ten minste 1 december in GRIP 4 gebleven. Naar mate de tijd vorderde kan echter de vraag gesteld worden of het nog wenselijk is in GRIP 4 te blijven en daarmee het lokaal democratisch bestuur meer buitenspel te laten dan strikt noodzakelijk. Meer juridisch precies, veel maatregelen die ex Wpg landelijk door de minister van VWS werden opgelegd 'lopen' via de voorzitter van de veiligheidsregio maar dat is niet hetzelfde als overname van alle bevoegdheden ex art 39 Wvr.

Toch is ook in de coronacrisis getracht om de burgemeesters zo veel mogelijk in hun eigen rol te laten. De burgemeesters waren vrij om, in de communicatie, de burgervader/-moeder rol te vervullen. Dit was conform het principe om de crisis zo lokaal mogelijk aan te pakken en hiermee is er dus (ondanks de landelijke lijn) wel degelijk rekening gehouden met lokale omstandigheden. Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor de ramadan, waarbij (ruim vooraf) werd afgesproken dat elke burgemeester zelf overweegt of het nodig is om contact te leggen met de Islamitische gemeenschap.

Ook dient vermeld te worden dat er in een vroeg stadium is gekozen om met (volwaardige) 'piketvoorzitters' (de vijf leden van het dagelijks bestuur) te werken, waardoor ook de voorzitter lokaal betrokken kon blijven.

Observatie: De crisisorganisatie was in deze eerste fase op 's Rijks verzoek regionaal maar de crisisorganisatie probeerde waar mogelijk lokale burgemeester hun informele rol te laten spelen. Hierbij past ook het besluit van de voorzitter om met 'volwaardige' plaatsvervangers te gaan werken.

Snelle en transparante communicatie

Over de communicatie in de eerste periode zijn de respondenten en wijzelf overwegend positief, deze was snel en transparant. Er waren wekelijks persgesprekken, er was een Q-and-A voor vragen vanuit de samenleving en de raad is in een vroeg stadium, medio april, geïnformeerd. Gemeenten waren zelf verantwoordelijk voor de communicatie over de maatregelen in hun gemeente, maar de communicatie vanuit de veiligheidsregio Twente was in ieder geval georganiseerd.

Observatie: De crisiscommunicatie vanuit de crisisorganisatie was snel en transparant en bood gemeenten ondersteuning bij vragen vanuit de samenleving.

Vertrouwen in en betrekken van de Twentse samenleving

Vertrouwen in de naleving door de Twentse samenleving van de coronaregels was een uitgangspunt voor de organisatie van de handhaving die primair gericht was op het voorkomen van excessen. Het betrekken van de Twentse samenleving bij het beheersen van de coronacrisis *anders* dan het naleven van de coronaregels is daarmee niet aan de orde geweest.

Reflectievraag: Was het mogelijk geweest om de Twentse samenleving actiever te betrekken bij de beheersing van de coronacrisis?

Zoals al gesteld bij de introductie van het analysekader staat het toepassen van het uitgangspunt van het actief betrekken van de redelijke Twent bij de crisisbeheersing nog in de oefenkinderschoenen. Het kan daarom niet verbazen dat in deze unieke megacrisis toepassing van dit uitgangspunt niet als eerste is overwogen. We observeren dan ook dat ondanks de snelle en transparante crisiscommunicatie richting de Twentse samenleving, de verstandige Twent niet actief betrokken is bij de coronacrisisbeheersing. Een 'lichte' manier om de samenleving meer actief te betrekken had, in de terugblik, kunnen zijn door vrijwilligers te vragen om boodschappen te doen voor kwetsbare personen die daardoor zich niet bloot hoefden te stellen aan een verhoogd besmettingsrisico in supermarkten. Deze oproep is uiteindelijk in februari 2021 overigens wel gedaan. Ook bij de organisatie van het bron- en contactonderzoek (BCO) had mogelijk meer gebruikt kunnen worden gemaakt van de Twentse samenleving. Tijdens de fase van overbelasting van het BCO tijdens de eerste piek is noodgedwongen het landelijke beleid geweest om op de Nederlander zelf te vertrouwen maar dat is begin van de zomer weer losgelaten, ook in Twente.

2.3 De vervolg-crisisfase

In deze paragraaf beschouwen wij de crisisorganisatie na de acute fase, dus na mei, aan de hand van de eigen basisprincipes voor acute crisisbeheersing. In de tweede fase van de crisis (de vervolg-crisisfase) werd het volgens ons, zoals gezegd, belangrijker om ook andere waarden van goed bestuur mee te wegen en zal er dus ook op een andere manier naar de invulling van de Twentse basisprincipes moeten worden gekeken.

We herhalen nogmaals dat veiligheidsregio's weinig bewegingsvrijheid hebben ervaren, maar dat er wel degelijk enige formele ruimte was.

Mono-slagvaardigheid gaat voor multi-afgestemdheid

Naar mate de crisis vordert en de besluitvorming minder acuut wordt, wordt het ook tijd voor meer afstemming en afweging. Dit is niet alleen van belang om ook andere 'waarden', naast het gezondheidszorgperspectief, mee te nemen (zie ook het voorbeeld in de vorige paragraaf), maar ook om uit de 'reactieve' crisismodus te komen en vooruit te kunnen gaan denken.

Een belangrijk punt van vooruitdenken voor de crisisorganisatie van Twente is op dat moment van de coronacrisis de mogelijkheid van een tweede golf. Op het niveau van het RCT werd al in mei onderkend dat voorbereiding hierop wenselijk was, ten minste dat *preventieve* maatregelen genomen moesten worden om deze te voorkomen:

Doel is geen tweede golf in Twente. Daartoe is de aanpak gericht [op:]

- 1. Eigen verantwoordelijkheid*
- 2. Ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor protocol en maatregelen op basis van algemene uitgangspunten (RIVM). Dit kan ook vanuit branche worden aangereikt.*
- 3. Kwetsbare groepen en plaatsen en tijden, beschermen en in kaart brengen*
- 4. Tegen excessen optreden*
- 5. Investeren in testen, bron- en contactonderzoek.¹⁸*

De mogelijkheid van een tweede golf was in de zomer ook de reden dat de crisisorganisatie niet gereorganiseerd werd: er werd gehecht aan continuering van de ingewerkte crisis kern die inmiddels ervaren was met acute crisisbestrijding in plaats van hen te vervangen door een crisisprojectorganisatie (zie de bijlage). De crisisorganisatie heeft in deze periode, al voordat de besmettingen weer opliepen, proactief een aanvullend Twents pakket preventieve maatregelen (gebodsmaatregelen en risicocommunicatie) bedacht ter voorkoming/mitigering van een toen nog onzekere tweede golf.

Observatie: De Twentse crisisorganisatie heeft in de vervolg-crisisfase vooruitgedacht over de mogelijkheid van een tweede golf en daarom de crisisorganisatie in stand gehouden en in RCT-verband nagedacht over welke extra gebodsmaatregelen en risicocommunicatie zouden kunnen worden ingezet.

Met het preventieve vooruitdenken contrasteert dan dat onze respondenten op uitvoerend niveau unaniem waren dat zij in de zomer feitelijk geen *operationele* voorbereidingen hebben getroffen voor als de tweede golf zou resulteren in een 'zwart scenario' van overbelasting van de reguliere zorg.¹⁹

Wij zien als een van de mogelijke verklaringen dat in de tweede fase het motto 'monoslagvaardigheid boven multi-afgestemdheid' overeind is gebleven. Dit was begrijpelijk vanuit het perspectief dat in de eerste fase (net als tijdens flitscrises) de crisisorganisatie door deze houding goed gefunctioneerd had. De witte kolom kon de acute zorgvraag toen zelfstandig aan, waardoor in die tweede fase de noodzaak om te sturen op een meer gezamenlijke operationele voorbereiding niet vanzelfsprekend was. We merken op dat er op operationeel niveau wel afgestemd werd in het ROT in de zin van wederzijds informeren. Afstemming is echter niet hetzelfde als (bestuurlijke en operationele) sturing.

Ook is als verklaring genoemd een zekere 'zomermoeheid' na de eerste fase in combinatie met de heel lage besmettingscijfers in de zomer waardoor de tweede golf, als die zou komen, verder weg leek dan direct in september. De landelijke en regionale discussie was op dat moment gericht op wanneer welke versoepeling mogelijk zou worden. Een deel van de crisisorganisatie was overigens gedurende deze hele crisisfase druk

¹⁸ Besluitenlijst RCT 23 – 11 mei 2020.

¹⁹ Voorbereidingen op een zwart scenario worden op het moment van schrijven van deze rapportage door-
dacht voor een eventuele derde golf.

met de handhavings- en communicatiegevolgen van de ook toen regelmatig veranderende noodverordeningen hetgeen niet behulpzaam was om 'rustig' te reflecteren op de toekomst. En tenslotte heerste ook het gevoel dat de minister van VWS uiteindelijk toch weer zelfstandig maatregelen zou gaan nemen waar de regio dan 'maar' uitvoering aan moest geven na de volgende persconferentie in Den Haag.²⁰

Reflectievraag: Was het mogelijk en wenselijk geweest om in de zomer als regionale crisisorganisatie te sturen op multidisciplinaire voorbereiding op een zwart scenario vanwege de mogelijke tweede golf?

Sturen op daadkracht is een houding die wij als best practice zien in een 'flitscrisis', maar het is ook een houding die tijdens langdurige crises sturing op multidisciplinaire samenwerking en vooruitdenken niet bevordert.

Net als in de acute fase bleef het lastig in de perceptie van bijna alle betrokkenen om informatie uit de witte kolom te krijgen over wat en hoe groot 'het zorgprobleem' nu precies kon worden en wanneer interventie mogelijk/noodzakelijk zou worden in het zorgproces.

De kolom bevolkingszorg heeft in de interne evaluatie aangegeven dat het voor hen zoeken was naar hun positie in deze crisis. Dit is wat ons betreft mogelijk een gevolg van de beperkte afgestemdheid in deze fase en ter voorbereiding op de tweede golf aangezien de kolom bevolkingszorg juist in deze crisis zou kunnen bijdragen aan (de voorbereiding op) overbelasting van de reguliere medisch zorg tijdens een tweede golf, zoals het inrichten van (regionale) noodhospitalen.

De houding van samen [spatie] werken zonder nodeloze coördinatie die een best practice is een acute crisissituatie, heeft daarmee in onze observatie de operationele voorbereiding voor een tweede golf belemmerd. Immers impliceert een kolom zelfstandig/daadkrachtig aan de slag laten gaan dat er weinig (bestuurlijke) coördinatie is en de samenhang tussen processen daardoor bewust ontbreekt.

Ter nuancering, ook in deze fase is meer afstemming niet altijd een oplossing voor 'wicked problems'. In deze fase ontstond bijvoorbeeld het volgende handhavingsprobleem: vooral een deel van de jongeren zag langzamerhand minder de ratio van de coronaregels in. Er werden daarom op privéterrein weer feestjes georganiseerd die niet aan de (geest van de) coronaregels voldeden. Zowel politie als BOA's konden hier niet tegen optreden.

De crisisorganisatie is een Barbapapa met een getrainde kern

Een punt van discussie kan zijn of en wanneer de Barbapapa van vorm zal moeten veranderen. We hebben al opgemerkt dat afschaling bij een 'normale' crisis vanzelf gaat: zodra de hulpverleningsdiensten 'klaar' zijn ontstaat een vanzelfsprekende discussie hoe nu verder te gaan. Bij een langdurige crisis zal er echter actief gezocht moeten worden naar een passende vorm. We merken op dat de regio sinds 2019 oefent om een

²⁰ Deze mogelijke verklaringen komen ook naar voren in het position paper van het COT 'de regionale crisisorganisatie en corona', d.d. 27 februari 2021.

(gemeentelijke) herstelprojectorganisatie in te richten zodra de acute fase van een crisis over is. Die ervaring kan bruikbaar zijn bij het denken over de vormgeving over de crisisorganisatie bij een langdurige crisis.

De veiligheidsregio Twente heeft, zoals al gesteld, er in de zomer van 2020 bewust voor gekozen om grotendeels in een (*flits*)*crisisorganisatiestructuur* te blijven. De 'top' van de crisisorganisatie bleef ongewijzigd maar de kolommen kregen, in de beleving van de OL en staf, de ruimte om meer projectmatig te gaan werken. De overgang naar een, in dit geval regionale, crisisprojectorganisatie daardoor beperkt gestalte gekregen.

Op voorhand kan daarover opgemerkt worden dat het ook ingewikkeld was om te veranderen. Daarvoor zijn twee hoofdredenen te benoemen:

- Het succes van het optreden van de (top van de) crisisorganisatie in de ogen van vrijwel alle betrokkenen en zeker van de bestuurders maakte dat er gehecht werd aan het zo min mogelijk veranderen van de Barbapapa. In zekere zin werden de bestuurders 'verwend' met een hoogopgeleide, ingewerkte, daadkrachtige en loyale uitvoeringsorganisatie die 24-uur per dag leverde zonder ambtelijke discussie over voorbereide agenda's en voldoende tijd voor annotering daarvan. Tijdens een (acute)crisis(fase) is dit natuurlijk behulpzaam voor de bestuurders en hiermee zeer wenselijk. Volgens de principes van goed bestuur had echter in deze vervolgcrisisfase een 'trager' beleidsproces een onderdeel kunnen zijn van de reguliere checks-and-balances binnen het openbaar bestuur.
- Ook de gedachte dat er een tweede golf kon komen, maakte dat het voor de hand liggend was om de kerncrisisorganisatie in stand te houden.

Observatie: In de vervolgcrisisfase is de flitscrisisorganisatie in essentie niet veranderd.

De kern van de crisisorganisatie, OL en staf, op hun beurt verwachtten daarom ook dat de rest van de Barbapapa ook bleef functioneren als in een crisissituatie dus ook 'zonder zeuren'. Dit leidde wel tot een soort van frictie met de andere uitvoeringsorganisatiedelen die zich weer 'meer normaal' wilden gaan organiseren.

De discussie over de noodzaak van de aanwezigheid van 'een AC aan tafel' werd daarvoor het symbool. In de gesprekken die wij daarover hebben gevoerd is een verschil in beleving zichtbaar tussen aan beide 'zijden' zeer betrokken medewerkers. De staf OL stelt nadrukkelijk dat ze simpelweg een kolomvertegenwoordiger met mandaat aan de ROT-tafel wilden hebben (hetgeen past in de lijn van de crisisprojectorganisatiebeschrijving in de bijlage). Verschillende kolommen hebben dat ervaren als een verplichting om de normale piket AC beschikbaar te houden.

Reflectievraag: Was mogelijk geweest om de crisisorganisatie met meer sturing op het veranderingsproces te veranderen naar de mogelijk optimalere vorm van een crisisprojectorganisatie?

Het in stand houden van een (*flits*)*crisisorganisatie* heeft het risico dat er geen rekening wordt gehouden met de werkbelasting van medewerkers op de lange termijn. Dit is immers

bij een flitscrisis ook niet nodig. In bijvoorbeeld de evaluatie van bevolkingszorg wordt er (daarom ook) gesproken over de resulterende hoge ervaren werkbelasting. De toenmalige crisisorganisatie is voor veel medewerkers een belastende ‘bijbaan’ gebleven, naast hun reguliere werkzaamheden. Verder ontstond het probleem van een zich wekelijks herhalende overdacht van de ene piketfunctionaris naar de volgende. Een dergelijk overdrachtsmoment kost extra inspanning en is onvermijdelijk nooit volledig. Een aantal kolommen is uiteindelijk, in hun beleving door henzelf geëntameerd, zelf naar een (soort van) *deelprojectorganisatie* gegaan.^{21 22}

Een crisis is altijd lokaal

In deze fase van de crisis zouden ook de lokale, regionale en nationale verhoudingen een bewust punt van discussie kunnen zijn.

Ook na de acute-crisisfase heeft de crisisorganisatie zich loyaal gecommitteerd aan de landelijke lijn. Vanuit de crisisorganisatie wordt aangegeven dat er weinig regionale differentiatie mogelijk was en dat er hierdoor ook niet echt in scenario's gedacht kon worden: tegen de tijd dat er iets bedacht was, werden ze weer ingehaald door het Rijk. Een voorbeeld hiervan is (weliswaar eind september) de regionale discussie over wat een ‘gebouw groot belang voor de regio’ is, waarvoor op dat moment een ontheffing voor het maximum van 30 personen verleend kon worden. Net nadat het ingewikkelde keuzeprocess hierover was afgerond besloot het Rijk tot een volledige sluiting. Een toekomstige motivatie lijkt echter ook dat er veel kritiek kwam op de eerdere additionele maatregel in de derde Twentse noodverordening (het sluiten van vakantieparken voor toeristen), waardoor er voorzichtigheid was om opnieuw af te wijken.

Observatie: De crisisorganisatie bleef ook in de vervolgfase voornamelijk de landelijk lijn volgen.

Evident beperkte deze grondhouding de crisisorganisatie in eigenstandige voorbereidingen voor het vervolg van de crisis en leidde ertoe dat de crisisorganisatie voornamelijk heeft gereageerd naar aanleiding van bijvoorbeeld de telkens nieuwe noodverordeningen. De lokale, en zelfs regionale, context kon op deze manier slechts beperkt meegewogen worden.

Het continueren van de regionale crisisorganisatie leidde ook tot het voortduren van het verschil in informatiepositie tussen burgemeesters. Het roulerend voorzitterschap zorgde ervoor dat er vijf burgemeesters een informatievoorsprong hadden ten opzichte

²¹ Bijvoorbeeld de hoofden bestuursondersteuning hebben dit een in memo op 13 mei 2020 voor het eerst voorgesteld maar dit is feitelijk in januari 2021 gerealiseerd.

²² Deze observatie is ook naar voren gekomen in de landelijke leertafels corona die het IFV i.o.v. het RCDV heeft georganiseerd: ‘Functionarissen uit andere regio’s vertellen dat er verschillen in percepties ontstonden, doordat het ROT formeel nog in een crisisbesluitvormingsproces zat, terwijl de werkzaamheden in teams onder het ROT weer als reguliere processen werden opgepakt.’ (IFV, Veiligheidsregio’s in de coronacrisis: gedeelde ervaringen en inzichten, 22 januari 2021).

van de overige negen. Bovendien had op deze manier een roulerend voorzitter (die formeel niet voorzitter veiligheidsregio is en dus een collega-burgemeester is) beslissingsbevoegdheid over een andere gemeente.

Daarnaast ontstond in deze fase, geredeneerd het vanuit het perspectief van de principes van goed bestuur, een toenemend belang om de gemeenteraden als democratische organen weer te betrekken.²³ We benadrukken dat de gemeenteraden in onze waarneming wel regelmatig en volledig zijn geïnformeerd. Dat is echter iets anders dan proberen de gemeenteraden te betrekken in de besluitvorming. In het RCT van 3 september werd wel onderkend dat ‘de vragen vanuit gemeenteraden en bestuur toenamen op de situatie onder de noodverordening en GRIP 4’ maar kort daarna namen de besmettingsaantallen toe en werd daar begrijpelijkerwijs de aandacht opgericht.²⁴

Reflectievraag: Had er, ondanks dat het volgen van de landelijke lijn grotendeels onvermijdelijk was, (nog) meer gezocht kunnen worden naar ‘empowerment’ van het lokale bestuur?

De organisatiestructuur met vijf voorzitters zorgde evident voor een verschil in informatiepositie en bevoegdheden tussen de veertien burgemeesters. Waar in de acute-crisisfase er geen zorg bestond bij alle respondenten over deze constructie, was in deze latere fase wel discussie mogelijk over de wenselijkheid ervan.

Bovendien zou er naar mogelijkheden kunnen worden gezocht om de raad meer te betrekken in de besluitvorming. Zoals wij ook in hoofdstuk 3 laten zien zit hier een zekere dubbelheid in: veel raadsleden lijken zelf een beperkt actieve rol te willen vervullen in deze crisissituatie.

Zoals altijd met het voordeel van rustig terugkijken, vragen wij ons af of in deze fase niet beter bewuster overwogen had kunnen worden af te schalen van GRIP 4. Ook in deze fase was dit een afwijking geweest van de landelijke lijn en van de wens (maar niet het bevel) van Den Haag.

Snelle en transparante communicatie

In de communicatiestrategie (van de crisisorganisatie) is in de periode na mei weinig veranderd.

Nog steeds loopt de crisiscommunicatie soepel. De wekelijkse persmomenten zijn gehandhaafd. Bovendien is er een eigen, regionaal coronadashboard ontwikkeld in samenwerking tussen de altijd creatieve Twentse informatiemanagement kolom en de GGD/GHOR.

Observatie: De crisiscommunicatie vanuit de crisisorganisatie blijft snel en transparant in deze fase.

²³ Dit lijkt een landelijk beeld waar we later in deze second impression op terugkomen.

²⁴ Besluitenlijst RCT 46 – 03 September 2020.

Er komt in de ontstane 'vrije ruimte' wel meer nadruk op een regionale invulling van de risicocommunicatie. Zo is er tegen het einde van deze fase een regionale campagne gestart, voornamelijk gericht op jongeren. Het motto is 'Samen zorgen voor Twente.'. Aan de landelijke maatregelen wordt hiermee een regionale duiding gegeven. De opdracht voor het ontwikkelen van deze campagne was op 24 augustus in het RCT gegeven. In het RCT van 3 september wordt geconcludeerd dat er inmiddels ook een landelijke campagne is gericht op jongeren zodat er geen behoefte meer is aan een eigen aanvullende campagne. Op 21 september wordt er mede vanwege de oplopende besmettingscijfers in vooral Twente in het RCT besloten tot een specifieke meer confronterende regionale campagne. Op 24 september wordt dat nogmaals bevestigd in het RCT. De eerste voorbeelden van posters worden echter deels als te confronterend beschouwd. De campagne start op 2 oktober. Op deze ontwikkelingstijd wordt verschillend teruggekeken: betrokken communicatieprofessionals zien het als wonderbaarlijk snel, voor de leidinggevenden met een flitscrisisinstek duurt het eigenlijk te lang.

Bovendien probeert de crisisorganisatie met behulp van de communicatiekolom nu actiever inzicht te verkrijgen in hoe de samenleving op en in de crisis reageert. Er was al wekelijks een sociaalmediaomgevingsbeeld, maar nu worden ook eerste pogingen gedaan tot dialoog met de gewone Twentse ondernemer en met jongeren en onderwijsinstellingen. De communicatiekolom 'ontdekt' in deze periode dat alleen het sociaalmediabeeld volgen geen goed inzicht geeft in wat de gewone Twent denkt.

Ergens tussen crisis- en risicocommunicatie zit het beantwoorden van vragen vanuit de samenleving door het opstellen en bijhouden van een uitgebreide Q-and-A lijst. Hier zijn vooral medewerkers van bevolkingszorg druk mee.

Merk verder op dat de crisiscommunicatiekolom in de zomerperiode wel eigenstandig naar een vorm van een crisisdeelprojectstructuur is gegaan.

Reflectievraag: Had de crisisorganisatie in deze fase anders om kunnen gaan met risicocommunicatie?

Risicocommunicatie is feitelijk een nieuwe tak van sport die bewonderenswaardig wordt opgepakt door de crisisorganisatie. We observeren echter dat de crisiscommunicatie op punten fundamenteel verschilt van risicocommunicatie. Daarmee is de ervaren crisiscommunicatiekolom niet zonder meer competent op het gebied van risicocommunicatie. Bij een als zodanig gepercipieerde crisis geldt dat adequaat informeren volstaat om mensen het juiste te laten doen. In deze fase van de coronacrisis is het echter voor veel mensen het crisisgevoel verdwenen: duidelijk is dan immers uit de cijfers van het RIVM dat verreweg de meeste mensen onder de 70 geen werkelijk risico lopen als ze geen zwaar onderliggend lijden hebben. Wat de betekenis hiervan is voor het nut en vormgeving van een risicocommunicatie-campagne lijkt niet diepdoordacht.²⁵

²⁵ In verschillende RCT is wel besproken dat externe expertise kon worden ingezet.

Vertrouwen in en betrekken van de Twentse samenleving

Tot slot zou ook de betekenis van het laatste basisprincipe voor de inzet van de crisisorganisatie hebben kunnen worden heroverwogen in de vervolg-crisisfase.

Zoals eerder aangegeven, is het voor de crisisorganisatie van de veiligheidsregio al snel een 'handhavingscrisis' geworden. Dit blijft eigenlijk ook zo in deze vervolgfase. De crisisorganisatie regelt als een Zwitserszakmes de stortvloed aan nieuwe noodverordeningen om de Haagse maatregelen te accommoderen en daar vervolgens de handhaving voor in te richten. Bijvoorbeeld het onderscheid wat op enig moment tijdelijk werd gemaakt tussen binnen en buiten betekende dat de crisisorganisatie zich op vragen vanuit de samenleving en/of vanuit handhaving mocht buigen over detailvragen als "is verpozen onder een luifel nu binnen of buiten?".

Observatie: Ook in de tweede fase is het handhavingsbeleid gebaseerd op vertrouwen in de verstandige Twentse burger, dat wil zeggen dat de focus op handhaving bij excessen lag.

In deze periode werd echter ook de opdracht gegeven om branchegesprekken te organiseren om de maatschappelijke actoren in de regio te betrekken. Op deze manier werd getracht te achterhalen wat er speelde in de regio. Hier bestond wel een zekere terughoudendheid om niet te veel de indruk te wekken dat deze actoren ook werkelijk met ideeën mochten komen die dan ook een eerlijke kans hadden om overgenomen te worden zolang de regio in de '(zeer) ernstige fase' zat. De crisisorganisatie beseftte terdege dat een dergelijke belofte niet waargemaakt kon worden.

Reflectievraag: Had er 'uit principe' meer kunnen worden uitgegaan van vertrouwen in de uitwerking van beschermingsmaatregelen door de samenleving zodat minder detailsturing van de overheid nodig was?

Een ander uitgangspunt had kunnen zijn in deze fase om op de Twentse samenleving te vertrouwen door geen detailinvulling voor te schrijven maar slechts 'outcome'-normen zoals in het binnen-buiten voorbeeld 'het gaat erom dat er net zoveel ventilatie mogelijk is als in een normale buiten-omgeving'. Dit zou passen bij de principes van de Twentse crisisorganisatie, zoals ook blijkt uit de (globale) aanpak die al in mei was geformuleerd ter voorbereiding op de tweede golf (zie ook pagina 19).

Nogmaals, dit is een reflectie achteraf voor mogelijk toekomstig gebruik die op dat moment ingewikkeld te maken was. Het zou bijvoorbeeld van het Twents bestuur een aanpak vergen met veel meer vertrouwen in de eigen bevolking dan landelijk gebruikelijk was.

2.4 De nieuwe-acute-crisisfase

In deze paragraaf bespreken we de ontwikkelingen van de crisisorganisatie aan de hand van de eigen uitgangspunten ten tijde van de tweede golf tot de inwerkingtreding van de Twm.

De tweede golf is in vergelijking met de eerste golf hard aangekomen in Twente. De (bestuurlijke) zorg vanwege de sterk oplopende besmettingen en ziekenhuisopnames was bijvoorbeeld tot uiting toen een van de roulerende voorzitters veiligheidsregio in de media aangaf een nieuwe (gedeeltelijke) lockdown te willen en daarvoor ook bij het veiligheidsberaad te gaan pleiten. Op voorhand kan hierover worden opgemerkt dat de voorzitter van de veiligheidsregio nog steeds de bevoegdheid had om extra regionale of lokale maatregelen te nemen. Het was formeel niet nodig om deze via het veiligheidsberaad bij de regering te bepleiten.²⁶

Mono-slagvaardigheid gaat voor multi-afgestemdheid

De scheiding van *kolommen*, met de witte kolom verantwoordelijk voor de gezondheidszorg en de crisisorganisatie voor de handhaving, werkte ook door in de nieuwe-acute-crisisfase. Bestuurlijke aansturing van en operationele afstemming met witte kolom bleven, naast bestuurlijk overleg, beperkt: de witte kolom kon en mocht haar eigen prioriteiten leggen en tot handelwijzen beslissen.²⁷ De witte kolom heeft zelfstandig voorbereiding getroffen om bij overbelasting, net als tijdens de eerste acute-crisisfase, zorghotels in te richten waar specifieke laagwaardiger coronazorg zou kunnen worden verleend. Met betrekking tot de informatievoorziening en -uitwisseling tussen de witte kolom en de crisisorganisatie was er geleerd van de eerste golf, de structuren daarvoor die in tijdens de eerste golf zijn ontstaan werden nu direct gebruikt.

Vanuit het principe van mono-slagvaardigheid redenerend was ook in deze fase geen sturing op de strafrechtelijke handhaving door politie en OM noodzakelijk: deze actoren konden het 'makkelijk' zelf af en de (bescheiden) samenwerking met de bestuursrechtelijke handhaving door de BOA's leverde geen problemen op.

Observatie: Ook in wat voor Twente zich naar een 'acute zorgcrisis' leek te ontwikkelen, blijft de scheiding tussen kolommen bestaan om een daadkrachtige reactie mogelijk te maken.

Overigens kon de operationele samenwerking, buiten het zicht van de crisisorganisatie, op een enkel detailpunt beter: de reguliere gemeentelijke organisatie ervoer de crisissituatie minder waardoor de GGD meer dan de strikt noodzakelijke tijd moest steken in het ordentelijk aanvragen van vergunningen voor het plaatsen van testtenten.

²⁶ In het RCT van 28 september is wel overwogen om als extra maatregel kleedkamers en sportkantines te sluiten (die toen landelijk nog open waren). Hiertoe is toen niet besloten en op de 29^e is besloten aan te sluiten bij het landelijke pakket waardoor deze ruimtes openbleven met een verscherpt protocol.

²⁷ De bestuurders van de Twentse zorgorganisaties (ziekenhuizen, VTT en huisartsen) en de veiligheidsregio hebben wel midden in de nieuwe-acute-crisisfase overleg gehad, namelijk op 26 oktober 2020. Tijdens dit overleg hebben de bestuurders van de zorgorganisaties het bestuur van de VRT geïnformeerd over het actuele beeld, knelpunten en uitdagingen voor de zorgcontinuïteit. In de periode zelf heeft dit niet tot operationele multidisciplinaire opbrengst geleid maar de lopende campagne 'Noaberzorg' is wel een gevolg van de afspraken die toen zijn gemaakt. De campagne is een samenwerking tussen de witte kolom en de kolom crisiscommunicatie.

Reflectievraag: Had de crisisorganisatie meer sturing kunnen geven aan de witte kolom om gezamenlijk de crisis in Twente te beheersen?

Ook nu weer geldt dat met de kennis van nu kan worden geconcludeerd dat enerzijds de geneeskundige nood niet zo hoog was dat de witte kolom zelf de noodzaak voelde tot voor hen extreme maatregelen maar anderzijds wel door de witte kolom zelf besluiten zijn genomen met een grote maatschappelijke impact zoals het afschalen van de reguliere geneeskundige zorg. Juist echter omdat de coronacijfers ten tijde van de tweede golf wel relatief hoog waren in Twente was de potentiële meerwaarde in de 'nieuwe-acute-crisisfase' van meer aansturing door de crisisorganisatie op de witte kolom hoger geweest. De (bestuurlijke) zorg dat de volksgezondheid in Twente zo bedreigd werd dat de reguliere zorg overbelast zou raken, was een goede grond geweest om in deze fase wel van de opperbevelsbevoegdheid gebruik te maken (die strekt over iedereen die aan de bestrijding van de ramp werkt).

Concreet had dan de verantwoordelijkheid kunnen worden genomen om meer met 'rampen-geneeskundige zorg' te werken. Een voorbeeld daarvan dat in verschillende regio's waaronder Twente als pilot vanuit de witte kolom geïnitieerd is, is om coronapatiënten vaker/langer thuis te verplegen in plaats van in het ziekenhuis.

De crisisorganisatie is een Barbapapa met een getrainde kern

Over de organisatiestructuur in deze fase kunnen we kort zijn: deze is eigenlijk nog steeds dezelfde als ervoor. De kern (RCT en staf OL) en andere ingeschakelde organisatieonderdelen functioneerden gewoon verder in de voor hen inmiddels vertrouwde structuur. Krachtig blijft dan ook in deze fase dat het RCT bewust compact blijft zodat waar nodig snel besloten kan worden.

Observatie: In de derde fase stond de nu ervaren crisisorganisatie klaar en opereerde vanuit dezelfde structuur als tot op dat moment. Voor het kerndeel van de crisisorganisatie dat zich op de dreigende acute crisis richtte was dit de bekende en dus juiste structuur.

De andere kolommen waren bestuurlijk aangehaakt via het RCT (met name de GGD) of via ROT/staf OL. Er werd door operationele medewerkers uit diverse kolommen echter aangegeven dat zij niet altijd direct over de actuele informatie beschikte waardoor dit in deze situatie niet optimaal werkbaar was. De duiding die tijdens de bestuurlijke overleggen wel werd gegeven ontbrak door afwezigheid bij betreffende operationele medewerkers.

Reflectievraag: Was het mogelijk geweest om operationele medewerkers directer te informeren?

Voor het deel van de crisisorganisatie (handhavingscoördinatie, juridische ondersteuning, communicatie) dat min of meer doorging met voor hen inmiddels bijna regulier werk was deze flitscrisisstructuur niet optimaal werkbaar.

Onderdeel hiervan is het in stand houden van piket-functionarissen, zoals eerder besproken. Waar het gaat om het snel delen van het 'shared mental model' van het RCT met de rest van de organisatie is de suggestie die vanuit enkele kolommen is gedaan om een (virtuele)

tweede ring te organiseren voor enkele (deskundige) crisisfunctionarissen die niet in het kernteam zitten maar dan wel het RCT live konden volgen een nadere overweging waard. De vertrouwelijkheid van de discussie kan waar nodig worden gewaarborgd door een (klein) deel van de RCT-vergadering vertrouwelijk te houden.

Een crisis is altijd lokaal

In de (tweede en) derde fase was er sprake van een beter inzicht in besmettingen, er werd immers grootschaliger getest. Op deze manier werden bijvoorbeeld ook lokale clusters van besmettingen inzichtelijk. Daarmee kwam de vraag op of lokale differentiatie van beleid een mogelijkheid zou zijn als middel tegen de verspreiding van het coronavirus. In deze fase is die lokale differentiatie beperkt gebleven tot extra communicatieve inzet van burgemeesters die door gesprekken met branches en maatschappelijke organisaties deze wezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Ook nu weer geen misverstand, wij duiden dat als positief vanuit wat wij weten over de verspreiding van het coronavirus, maar theoretisch had ook tot een lokale verzwaring van maatregelen kunnen worden besloten.

Een mooi voorbeeld volgens ons is de omgang met de clusters in Haaksbergen eind september:

- Haaksbergen stond even tweede in de landelijk top van besmettingen per 100.000 inwoners.
- De burgemeester was transparant over het lopende onderzoek naar de oorzaken daarvoor en de nog afwezige resultaten.
- De burgemeester benoemde dat bij elk gemiddelde er uitslagen boven en onder het gemiddelde liggen zodat 'dagkoersen' niet alles zeggen maar wees wel op de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor het naleven van de maatregelen.
- De lokale voetbalclub die een van de clusters was, legde zelf voor trainingen en wedstrijden stil. Kortom de samenleving zelf nam haar verantwoordelijkheid.

Zoals als veel vaker in deze second impression gesteld was lokale differentiatie echter niet eenvoudig voor Twente in het landelijke krachtenspel waar vooral op uniforme uitvoering van Haagse maatregelen werd gestuurd.

Observatie: In de derde fase ontstond een beter zicht op lokale clusters. Daar werd beperkt lokaal gedifferentieerd beleid op gezet in de vorm van burgemeesters die vooral hun rol als burgervader/-moeder oppakten en de samenleving op hun verantwoordelijkheid wezen. Ook terugkijkend lijkt dit ons de meest geëigende aanpak.

Snelle en transparante communicatie

Ook met betrekking tot dit uitgangspunt is er in deze derde crisisfase weinig veranderd. De communicatiekolom gaat door waar deze was gebleven: voornamelijk met snelle en transparante *crisis*communicatie en het ophalen van omgevingsbeelden.

Het RCT stuurt na medio oktober nog op drie volgens ons noemenswaardige (risico)communicatie-initiatieven:

- de al eerder besproken branchegesprekken vinden plaats (en die gingen beter dan verwacht)
- de verantwoording voor raadsleden na de Twm via een semi-openbare website in december door de staf OL
- een regionale campagnes (rondom de feestdagen) gericht op bewustwording, maar vooral ook om de Twentse bevolking een hard onder de riem te steken.

De laatste twee initiatieven vinden plaats na de Twm maar de voorbereidingen zijn al in deze fase gestart. Deze initiatieven laten overigens zien dat de crisisorganisatie hier proactief was.

Merk ook op dat daarmee inmiddels de klassieke crisiscommunicatietoon van de crisisorganisatie is uitgebreid met risicocommunicatie, beleidsdialogen en bestuurlijke verantwoording afleggen.

Observatie: In deze fase is te zien dat de crisisorganisatie behalve haar reguliere taak op het gebied van crisiscommunicatie en de inmiddels ook bijna reguliere taak op het terrein van risicocommunicatie ook (deels) nieuwe taken gericht op interactie en verantwoording met extra energie oppakt.

Vertrouwen in en betrekken van de Twentse samenleving

Zoals in de bespreking van het vorige uitgangspunt naar voren is gekomen werd gedurende de crisis steeds meer met de Twentse samenleving gesproken (i.p.v. dat alleen naar de samenleving informatie verstrekt werd). We hebben ook al de o.i. passende initiatieven van lokale burgemeesters richting hun eigen gemeente bij lokale clusters genoemd.

Observatie: Ook gedurende deze crisisfase heeft de crisisorganisatie de Twentse samenleving betrokken op het gebied van handhaving en (crisis- en risico)communicatie.

De nadruk van de activiteiten van de crisisorganisatie lag vooral op eenrichting risico-communicatie en handhaving. Wij wijzen in dit verband ook op de zorg van de crisisorganisatie dat lokale differentiatie kan leiden tot een waterbedeffect. Het Twentse uitgangspunt van vertrouwen op de redelijke Twent zou daar eigenlijk een antwoord op moeten zijn: ja, de redelijke Twent zal luisteren naar de overheid in een crisissituatie als hij/zij een gemotiveerde uitleg krijgt. In het verloop van de crisis werd het steeds lastiger om een uitleg te geven waaraan niet door groepen in de samenleving getwijfeld werd. Dat maakte volgens ons dat de crisisorganisatie het steeds lastiger kreeg om terug te vallen op het uitgangspunt van vertrouwen in en betrekken van de redelijke Twent. Hoewel de crisisorganisatie de Twent wel heeft vertrouwd en heeft betrokken in de zin van milde handhaving en uitleg, is de redelijke Twent ook in de

nieuwe-acute-crisisfase beperkt aangesproken op het leveren van een bijdrage aan het beheersen van de gezondheids crisis.

Reflectievraag: Was het mogelijk om, indien de situatie daar echt om vroeg, de Twentse samenleving te betrekken in het beheersen van de gezondheids crisis?

In ieder geval in theorie had in deze fase de behulpzame Twent meer betrokken kunnen worden bij het beheersen van de gezondheids crisis.

Initiatieven vanuit de gemeenschap gericht op gezondheidszorg en zorgverlening zijn niet werkelijk besproken of geëntameerd. Een (bestuurlijk) opvatting passend bij de reguliere uitgangspunten van de Twentse crisisorganisatie zou kunnen zijn geweest om de samenwerking ook op dat vlak in te zetten, en het 'noaberschap' in sommige gemeenten nog meer in praktijk te brengen om, indien nodig, zo de zorg te ontlasten.

3. Na de Twm: regionale borging en democratische legitimering

In dit hoofdstuk richten we ons vooral op twee (nieuwe) actoren uit die in ieder geval door de Twm meer positie zouden moeten krijgen: de colleges van B&W en de gemeenteraden.

3.1 Inleiding

Met ingang van de Twm op 1 december 2020 komen er twee ‘nieuwe’ actoren met formele bevoegdheden bij in het besluitvormingsproces rondom corona: de (besturen van de) gemeenten en de gemeenteraad. Overigens kan er ook beargumenteerd worden dat dit eigenlijk al eerder een diepere overweging waard was en theoretisch ook doorgevoerd kon worden (zie hoofdstuk 2).

In december heeft de crisisorganisatie middels een website verslag gedaan aan de gemeenteraden. Hiermee is de eerste (organisatorische) periode van de coronacrisis als het ware afgelopen.

In de nieuwe situatie is het simpelweg noodzakelijk om de genoemde nieuwe actoren meer bij het besluitvormingsproces te betrekken: zij vormen de democratische legitimering voor het lokale beleid en/of zullen het (steeds meer) moeten uitvoeren.²⁸

Hiermee ontstaat meteen de discussie of en hoe het noodzakelijk is om de uniformiteit in de regio te borgen. De wens tot regionale afstemming is in Twente uitgesproken door de burgemeesters en dit is zonder diepere beschouwing al te begrijpen vanuit de vrees voor het ‘waterbed-effect’ (zie daarbij wel onze eerdere kanttekening) en (daarmee) ook vanuit de wens voor uniforme handhaving, te begrijpen.

3.2 De nieuwe situatie vanaf 1 december 2020

Na de inwerkingtreding van de Twm keert het bevoegd gezag weer grotendeels terug bij het lokaal bestuur (i.p.v. het regionaal bestuur). Concreet betekent dit dat de lokale burgemeester en de (regionale) voorzitter veiligheidsregio verschillende rollen hebben gekregen. In tabel 3.1 hebben we deze rollen c.q. verantwoordelijkheden schematisch weergegeven.

²⁸ Dit is niet alleen onze observatie maar ook die van het VNG/COT, zie Adviesnotitie Coronacrisis: van ‘moeten’ naar ‘willen’ samenwerken.

Burgemeester	Voorzitter veiligheidsregio
Ontheffingen/aanwijzingen	Coördinerende rol crisisbeheersing
Handhaving	Informatie en communicatie
Evenementen/horeca	Wet publieke gezondheid
Wet openbare manifestaties (Wom)	

Tabel 3.1: Rollen/verantwoordelijkheden verschillende functionarissen in Twente (zoals bijvoorbeeld beschreven in de raadsbrief 04-12-2020).

Zoals beschreven in de raadsbrief²⁹ die verstuurd is op 4 december 2020 is er de bestuurlijke wens om de regionale samenwerking te behouden vanwege het belang hiervan: 'Intergemeentelijke en regionale afstemming zijn van belang voor het voorkomen van bovenlokale effecten en precedentwerking en voor het bevorderen van eenduidigheid van bestuurlijk crisistoptreden binnen de veiligheidsregio.'

Hoewel de voorzitter/crisisorganisatie van de veiligheidsregio formeel enkel nog een coördinerende rol heeft zonder een bijzondere bevoegdheid daartoe³⁰, bestaat er dus ook de wens om regionaal te blijven samenwerken op het gebied van (regels omtrent) onder andere handhaving en ontheffingen.

Vanwege of ondanks deze wens tot uniformiteit in de regio lijkt er uiterlijk weinig veranderd aan de *structuur* van de crisisorganisatie. Nog steeds is er een 'RCT-klein' en sprake van een roulerend voorzitterschap met vijf burgemeesters. Evident voelen de geïnterviewden wel de verandering die voorkomt uit meer lokale zeggenschap.

3.3 De 14 colleges van B&W: de nieuwe (Rijks)uitvoerders

Op twee manieren zijn de Twentse gemeenten weer verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid op lokaal niveau:

1. Gemeenten zijn (weer) zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de maatregelen, waardoor de gemeentelijke handhavers niet meer onder de theoretische aansturing van de voorzitter veiligheidsregio vallen.³¹
2. De burgemeester is, zoals hierboven al gesteld, bevoegd om onder andere ontheffingen verlenen, mits de landelijke maatregelen dit ook toelaten.

Ten behoeve van het eerste punt, de gemeentelijke handhaving, is een regionaal regieteam handhaving ingericht met als doel om een regionale lijn te borgen. Dit is in meer of mindere mate een voortzetting van de 'oude situatie' waarin er ook regionale handhavingsafspraken werden gemaakt.

²⁹ Informatiebrief raden covid-19 - Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

³⁰ De voorzitter veiligheidsregio kan natuurlijk altijd als dat volgens hem nodig is art 39 Wvr gebruiken.

³¹ Hierbij merken we op dat in de fase voor de Twm er ook slechts in beperkte mate BOA's van de ene gemeente in de andere werden ingezet.

Ook rondom het tweede punt, het verlenen van ontheffingen, is er de wens om een regionale afstemming te krijgen. Hiervoor is er een bestuurlijk afstemmingsoverleg met (onder andere) alle burgemeesters ingesteld, feitelijk een voortzetting van het RCT-groot. Dit betreft nadrukkelijk een afstemmingsoverleg, burgemeesters blijven individueel bevoegd.

Naast dit bestuurlijk afstemmingsoverleg blijven ook het ROT (met een vaste algemeen commandant van de GHOR/GGD, politie, communicatie en bevolkingszorg) en het RCT-klein (met de voorzitter veiligheidsregio, de opvolgende voorzitter, Directeur Publieke Gezondheid, een bestuursadviseur, communicatieadviseur, operationeel leider) actief.³²

Reflectievraag: Was het wenselijk geweest om het RCT-klein eerder te vergroten?

Er kan wat ons betreft discussie bestaan over de waarde van het stand houden van het RCT-klein, inclusief de roulerend voorzitters, omdat dit voor een (democratische) verzwakking kan zorgen van de legitimiteit van de crisisorganisatie. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven zorgt de huidige organisatie evident voor een informatievoorsprong bij de roulerende voorzitters en dus een informatieachterstand bij de andere negen burgemeesters en uiteindelijk gemeenten. Nogmaals: vanuit slagvaardigheidsperspectief is het roulerend voorzitterschap, zeker in de beginfase van de crisis, te begrijpen.

Overigens merken we op dat een nieuwe structuur, waarbij er geen sprake meer is van een (roulerend) voorzitterschap in het afstemmingsoverleg, ook zal moeten leiden tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen: ook van de negen andere burgemeesters mag input en inspraak worden verwacht.

Regionale uniformiteit wil niet zeggen dat overal exact hetzelfde beleid zal moeten gelden. Rondom de traditie van het carbid-schieten in Twente is er een regionale lijn vastgesteld, maar hiervan kon en is wel afgeweken.

Tot slot willen we nog een punt benoemen wat volgens ons een good practice is om de regionale eenduidigheid te borgen: het wekelijkse AOV-overleg met de AOV'ers vanuit de gemeenten. Dit wordt door de diverse respondenten als positief ervaren. Het voorstellen is om dit overleg in stand te houden (zie memo 21-12-2020: Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en invulling kolom BZ-gemeenten). Om ook vanuit de ambtelijke organisatie uniformiteit na te streven lijkt dit initiatief vanuit de gemeenten ons zeer waardevol.

3.4 De 14 gemeenteraden: volksvertegenwoordiging

In een normale situatie moet het college van B&W verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en moeten besluiten voorgelegd worden aan de raad. In een crisissituatie is dit anders en hebben burgemeesters (en in dit geval ook de voorzitter van de veiligheidsregio) bepaalde (nood)bevoegdheden.

³² Zie hiervoor de raadsbrief van 04-12-2020.

Na de acute-crisisfase lijkt het echter wel wenselijk om, in het kader van de principes van 'goed bestuur', de gemeenteraad meer te betrekken: zij vormen immers als volksvertegenwoordigers het fundament van de lokale democratie. Hierover kunnen wij kort zijn: hoewel de gemeenteraden wel zijn meegenomen in en met de crisisorganisatie (middels webinars en raadsbrieven), zijn deze eigenlijk niet betrokken in de besluitvorming.

Tot 1 december (de inwerkingtreding van de Twm) was dit echter ook formeel niet noodzakelijk. Nu het lokale gezag weer steeds meer bevoegdheden krijgt, zal de (lokale) burgemeester wel verantwoording moeten afleggen aan de (lokale) gemeenteraad en deze moeten betrekken.

Reflectievraag: Was het mogelijk geweest om de gemeenteraad meer positie te geven bij de corona-crisisbeleidsvorming?

In het kader van deze second impression hebben we gesprekken gevoerd met raadsleden en hebben we een vragenlijst uitgezet. Hieruit kunnen we twee voorzichtige observaties halen:

1. Een eerste observatie is dat de animo voor deelname aan het gesprek en de vragenlijst beperkt was onder raadsleden. Slechts acht raadsleden hebben deelgenomen aan het gesprek en/of de vragenlijst ingevuld.
2. Zeker in de beginfase van de crisis was er onduidelijkheid bij de geconsulteerde raadsleden over de rol van de veiligheidsregio en de positie en mogelijkheden van de gemeenteraden. Verder hebben de geconsulteerde raadsleden vragen over het wisselende voorzitterschap: zij menen te zien dat door wisselende voorzitterschap er een informatievoorsprong ontstaat bij raadsleden uit de gemeenten van de voorzitters.

Hiermee is het de vraag welke rol het overgrote deel van de raadsleden wil nemen en of deze zich überhaupt betrokken voelt bij het besluitvormingsproces in de coronacrisis. In een eerder onderzoek naar de rol van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch ten tijde van (corona)crisis bleek dat deze gemeenteraad het bestuur bewust de ruimte heeft gegeven en haar controlerende functie in het kader van de pandemiebestrijding niet te zwaar heeft willen aanzetten.³³

Met bovenstaande observaties is het zoeken naar de rol en positie van de (lokale) gemeenteraden in de Twentse crisisorganisatie.

Indien er een regionale samenwerking en afstemming (ook op bestuurlijk vlak) wordt nagestreefd, zou ten minste *lokaal* de mogelijkheid geboden kunnen worden om de betreffende burgemeester om verantwoording te vragen en *regionaal* zouden de raadsleden de mogelijkheid kunnen worden geboden om hun 'point of view' over het beleid in te brengen.

³³ I. Helsloot, P. van Lochem & J. Vis (2020). *Wat mag, doet en wil de raad?*

Wij zien de gang van zaken rondom het carbid afschieten bij oud- en nieuw onder de nieuwe Twm als een good practice dat aan de geschetste aspecten aandacht heeft besteed: er is een operationeel regionaal advies opgesteld waar alle burgemeesters een 'goed gesprek' over hebben gevoerd met hun raad. Dit heeft geleid tot grosso modo uniform regionaal beleid met enkele doordachte uitzonderingen.

4. Het geheel overziend

In het laatste hoofdstuk vatten wij het geheel samen.

4.1 Aanleiding

De coronapandemie heeft op alle lagen van het openbaar bestuur in Nederland tot crisismaatregelen geleid. Iets te simplistisch zouden als de twee belangrijkste besluitvormende actoren daarin genoemd kunnen worden:

- De minister van VWS die zijn noodbevoegdheden ex Wpg heeft ingezet en daarmee de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geeft als het gaat om maatregelen gericht op het individu, transportmiddelen en gebouwen.
- De voorzitter van de veiligheidsregio die eigenstandige bevoegdheden heeft en die aanvullend op de aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft ingezet.

Natuurlijk zijn veel van de coronabeheersingsmaatregelen ook spontaan door andere maatschappelijke actoren ingezet en is de medische hulpverlening op vele wijzen opgeschaald zonder dat daar een formele opdracht toegegeven moest worden.

Evenzo natuurlijk is de voorzitter van de veiligheidsregio geen eenzame beslisser maar wordt hij gefaciliteerd door een crisisorganisatie die hem adviseert en voor de gecoördineerde uitvoering (inclusief communicatie) zorgdraagt en stemt hij af met zijn bestuurlijke collega's.

De veiligheidsregio Twente wil graag continue leren van haar inzet tijdens de coronacrisis. Al voor de zomer heeft zij daarom een onafhankelijk *First Impression Report* door Crisislab laten opstellen en dat breed gedeeld. Dit vervolg *Second Impression Report* bestrijkt het hele jaar 2020.

4.2 Terugkijkend tot 1 december

Wij maken onderscheid tussen de acute fase van maart tot en met ongeveer mei, de rustige zomer tot en met september en de tweede golf vanaf medio oktober.

In de *acute fase* is de crisisorganisatie snel opgeschaald tot GRIP 4 hetgeen passend was in de dreigende regionale 'ramp' die corona leek te worden. De crisisorganisatie heeft als eerste de daarmee eindverantwoordelijke voorzitter van de veiligheidsregio ondersteund in beeldvorming en met advies.

Conform de uitgangspunten van de Twentse crisisorganisatie ging mono-daadkracht in die acute fase voor multi-afgestemdheid. De witte kolom bleek grosso modo in staat om

zelf de problemen in de zorg op te lossen en heeft dat ook gedaan. Op operationeel niveau is er beperkte ondersteunende samenwerking geweest.

Een reflectievraag achteraf is of meer samenwerking mogelijk en effectief was geweest ter ontlasting van de witte kolom zoals bij de voorbereiding op noodmortuaria door bijvoorbeeld bevolkingszorg. Een andere reflectievraag is of de zorgcapaciteit ‘als rampenzorgcapaciteit’ had kunnen worden uitgebreid door de inzet van de opperbevelsbevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio. Voor alle duidelijkheid: deze sturing op de medische zorg bleek achteraf niet nodig in deze fase omdat de acute medische zorgcapaciteit voldoende bleek.

Al vrijwel direct nam het Rijk zelf de meeste beslissingen over de te nemen ‘preventieve’ maatregelen gericht op social distancing waar de regio slechts uitvoerder van was. De rol van de crisisorganisatie als flitscrisisorganisatie was vanuit dat opzicht ook beperkt. De kwaliteiten van de crisisorganisatie en de beschikbaarheid ervan maakten dat echter zij al vrijwel meteen werd ingezet om de coronacrisis in de meest brede vorm op regionaal niveau te managen. De crisisorganisatie bleek goed in staat het bestuur van de veiligheidsregio adequaat te ondersteunen in deze crisissituatie.

Feitelijk focuste de aandacht van de crisisorganisatie daarmee al snel op de implementatie- en handhavingsproblematiek van landelijke regelingen waarbij weinig eigen ruimte werd gevoeld voor een afweging van prioriteiten of het toepassen van het reguliere uitgangspunt van het actief betrekken van de Twentse burger bij de crisisbeheersing (dus meer dan alleen het gezagsgetrouw volgen van de landelijke richtlijnen). Binnen de crisisorganisatie werd daarom o.a. een ‘tak’ handhavingscoördinatie opgericht die bijvoorbeeld met politie en OM afstemde.

Een uitzondering op het bewust volgen van de landelijke lijn was het besluit om recreatieparken te sluiten. Dit weloverwogen genomen besluit in de hectische fase (zodat kritiek achteraf niet passend is) leidde tot zoveel commotie dat dit een drempel opwierp voor latere besluitvorming over regionale afwijkingen van de landelijke lijn.

In de *rustige zomer* bleef de focus op handhaving van de toen steeds lichtere worden Rijksmaatregelen. Hoewel wel al tijdens de acute eerste fase gesproken is over voorbereiding op tweede golf en de crisisorganisatie daarom niet werd omgebouwd naar een projectorganisatie was de feitelijke operationele voorbereiding zeer beperkt. Dit lijkt een landelijk verschijnsel wat o.a. samenhangt met het feit dat de landelijke en regionale discussie in de zomer ging over wat er op dat moment mogelijk was aan versoepelingen.

De *tweede golf* vanaf eind september verraste daarmee uiteindelijk de regio evenzo als de rest van het land. Ook in die tweede golf, die hard is aangekomen in Twente, vond er geen aansturing van de witte kolom vanuit de crisisorganisatie plaats. De crisisorganisatie bleef voornamelijk gericht op de implementatie en handhaving van de landelijke

preventieve maatregelen. Wel werd er steeds meer een dialoog ingezet met delen van de samenleving.

We vatten de inzet van de Twentse crisisorganisatie met waardering als volgt samen: ingericht en geoefend op het functioneren als een flitscrisisorganisatie transformeerde de crisisorganisatie zich als een Zwitsers zakmes tot de centrale regionale uitvoeringsorganisatie van landelijk beleid. Crisiscommunicatiedeskundigen ontwierpen risicocommunicatie-campagnes, bestuursondersteuners werden een juridische vraagbaak op coronagebied, de OL en staf stonden dag en nacht paraat voor coronabeleidsontwikkeling-onder-tijdsdruk, etc.

In de voorgaande hoofdstukken geven wij ter reflectie mee dat in de periode tot december nog bewuster de (flits)crisisorganisatie had kunnen worden omgebouwd naar een crisisprojectorganisatie³⁴ en dat volgens de principes van goed bestuur eerder had kunnen overwogen hoe het lokaal bestuur (inclusief dus de gemeenteraad) meer in positie kon worden gebracht.

4.3 De eerste periode van de Twm van 1 december tot 1 januari

Na de inwerkingtreding van de Twm is het bevoegd gezag 'theoretisch' grotendeels teruggedraaid bij de lokale overheden, voornamelijk de lokale burgemeester. Op het moment van schrijven is dit vooral 'theoretisch' omdat het Rijk feitelijk nauwelijks beslissingsbevoegdheid aan het lokaal bevoegd gezag overlaat. De voorzitter veiligheidsregio kan ex Wpg nog steeds opdrachten krijgen van de minister van VWS en overigens ook zelfstandig besluiten ex art 39 Wvr om (zwaardere) regionale maatregelen te treffen.

Na de Twm is de bestuurlijke situatie dus veranderd: burgemeesters kunnen onder andere weer (zelf) ontheffingen verlenen en sancties opleggen. De Twentse bestuurders hebben echter hun wens het beleid regionaal af te stemmen en een bepaalde uniformiteit na te streven vastgelegd in een bestuurlijke brief aan alle raden op 4 december 2020.

In de periode net voorafgaand aan de Twm en na 1 december is de crisisorganisatie verder ontwikkeld naar een vorm van een crisisprojectorganisatie. De grootste stappen (zoals het instellen van een dedicated corona-OL c.q. projectleider en de inrichting van de kolom bevolkingszorg in een meer projectmatige vorm) zijn echter in januari genomen en vallen daarmee buiten de scope van deze second impression. Op bestuurlijk niveau is er in december nog weinig veranderd aan de *topstructuur* van de crisisorganisatie. Nog steeds is er een klein kernteam waarin de vijf roulerende voorzitters / burgemeesters zitting hebben. Dit levert in onze observatie een verschil in informatiepositie en betrokkenheid op.

³⁴ Zie de bijlage voor een beschrijving hiervan die behulpzaam kan zijn bij de gedachtevorming in een langdurige crisis.

Wij zien de gang van zaken rondom het carbid afschieten bij oud- en nieuw onder de nieuwe Twm als een good practice: er is een operationeel regionaal advies opgesteld waar alle burgemeesters een 'goed gesprek' over hebben gevoerd met hun raad. Dit heeft geleid tot grosso modo uniform regionaal beleid met enkele doordachte uitzonderingen.

B1. Het werken in een crisisprojectorganisatie

In bijlage 1 geven we een beschrijving van de contouren van een crisisprojectstructuur.

B1.1 Inleiding

In het First Impression Report hebben we aangegeven dat o.i. het wenselijk was voor de corona-crisisorganisatie richting een projectorganisatie te evolueren:

De aankomende periode zal de handhavingscrisisorganisatie zich moeten transformeren tot een reguliere projectorganisatie waarvoor dedicated capaciteit beschikbaar komt. Dit vraagt ook om bewust in een wat lager tempo te acteren nu de acute crisis voorbij is: gedegen regionale bestuurlijke en operationele afstemming wordt nu even belangrijk als daadkracht.

Een concrete beschrijving van wat we daarmee bedoelden hebben we toen niet gegeven. In dit hoofdstuk zullen we daarom schetsen wat de contouren van een crisisprojectorganisatie zouden kunnen zijn die mogelijk ook behulpzaam kan zijn bij andere langdurige crises.

B1.2 Wat is een crisisprojectorganisatie?

Normaal beleid en daarmee een reguliere projectorganisatie gaat uit van checks-and-balances zodat bijvoorbeeld onzekerheden voldoende zijn weggenomen.

Een reguliere projectorganisatie zal daarom niet volstaan in een crisis vanwege twee van de definiërende elementen van een crisis: de noodzaak tot snellere besluitvorming onder een vorm van onzekerheid.³⁵ Daarom is juist de flitscrisisorganisatie ingericht om met behulp van bijzondere bevoegdheden in een compact team te adviseren/besluiten.

Zodra er echter wat meer tijd is, is het wenselijk meer overwogen maar nog steeds doortastend te beslissen.

Een andere 'valkuil' voor de flitscrisisorganisatie is dat vooruitdenken lastig is. De flitscrisisorganisatie is ingericht om op het heden te reageren.

Een crisisprojectorganisatie is bedoeld om in een langduriger crisis het 'beste van twee werelden te verenigen'. Een crisisprojectorganisatie heeft volgens ons vier kenmerken:

1. Er is sprake van *dedicated* capaciteit
2. Er is sprake van een projectleiding met *crisiscompetenties en -bevoegdheid*

³⁵ Het derde definiërende element is 'grote maatschappelijk impact' maar dat kan natuurlijk ook voor regulier beleid gelden.

3. Er is een aparte 'proactieve reflectie'-functie ingericht
4. Er zijn deel-, of sub-projectonderdelen die ook daadkrachtig zijn maar waarvan de onderlinge afstemming door fysieke nabijheid bevorderd wordt.

Er is sprake van dedicated capaciteit

Als eerste voorwaarde voor een (crisis)projectorganisatie zien wij dat er vaste medewerkers zijn aangewezen om uitvoering te geven aan de (in dit geval) corona gerelateerde taken. Concreet betekent dit dat er 1) geen sprake meer zou moeten zijn van roulatie en 'piket' en 2) er capaciteit beschikbaar moet worden gesteld om deze taken en functies uit te voeren.

Om twee redenen is het van belang om vaste medewerkers aan te wijzen. Enerzijds omdat er dan geen sprake meer is van dienst- en informatieoverdracht en er min of meer een 'institutioneel geheugen' wordt gecreëerd. Anderzijds omdat het in de 'normale' situatie kan worden gezien als een 'bijbaan' waardoor medewerkers overbelast en overvraagd worden. Dit is niet wenselijk voor een lange(re) termijn.

Er is sprake van een projectleiding met crisiscompetenties en -bevoegdheid

Het tweede kenmerk voor een (crisis)projectorganisatie is dat er sprake is van een projectleider (of projectleiding) met crisiscompetenties en voldoende mandaat. Dit kan maar hoeft nadrukkelijk niet een van de reguliere OL's te zijn.

Onder crisiscompetentie (door ons ook wel 'voldoende crisisarrogantie' genoemd) wordt verstaan dat de functionaris durft te adviseren/beslissen ook in de afwezigheid van breed draagvlak en op basis van altijd onvoldoende zekerheid. Daarbij hoort dan een mandaat om de competentie ook in te kunnen zetten.

Het is daarom een voor de hand liggende optie om een operationeel leider als projectleider aan te wijzen aangevuld met een aantal leden van de reguliere kerncrisisstaf en/of 'tactisch team'. Dit was specifiek voor de coronacrisis overigens ook een van de adviezen van het VNG & COT in de zomer van 2020³⁶. Zij stelden dat dit wenselijk is om, indien nodig, snel weer te kunnen opschalen, zodat de crisisorganisatie weer direct kan worden ingezet.

Er is een proactieve reflectiefunctie

Bekend is dat flitscrisisorganisaties in de praktijk niet de tijd hebben werkelijk vooruit te denken. Aangezien de gemiddelde flitscrisis ook werkelijk binnen dagen voorbij is, is in dit nauwelijks een probleem.

³⁶ Adviesnotitie Coronacrisis: van 'moeten' naar 'willen' samenwerken.

Bij langer durende crises wordt het echter van belang om wel vooruit te denken. Dat vergt dan een apart organisatieonderdeel dat niet met de waan van de crisis belast is. Noem het een regionale 'crisisdenktank'. Een crisisdenktank kan dan worden omschreven als een (multidisciplinaire) groep van 'experts' met als specifieke taak om het bredere beeld te schetsen en te kijken wat het effect op de lange termijn is.

In de literatuur is echter nog weinig bekend over de organisatie en werking van 'crisisdenktanks' in een langdurige crisis, anders dan dat er behoefte aan is. De term die in de literatuur wel gebruikt wordt is 'Rapid Reflection Force (RRF)', als concept ontwikkeld door Lagadec, Bérroux en Guilhou.

Er zijn deel-, of sub-projectonderdelen

Elke projectorganisatie heeft wel deelprojecten. Het unieke van het crisisgehalte van de crisisprojectorganisatie is dat de deelprojecten wel voldoende daadkracht/mandaat moeten hebben: het blijft immers wel crisis. De andere kant is dat er wel 'voldoende' afstemming tussen de deelprojecten moet zijn.

Uit de literatuur halen wij dat fysieke nabijheid helpt bij het 'automatisch' komen tot betere afstemming. Voor een crisisprojectorganisatie is het daarmee wenselijk dat deelprojectleiders voldoende mandaat hebben en in elkaars nabijheid werken.

Vanuit dit perspectief is de keuze van de staf OL om met AC's te werken zeer begrijpelijk en werkbaar mits: de AC's dan ook werkelijk deelprojectleiders zijn met dus voldoende tijd en mandaat en niet alleen tijdens ROT's in elkaars nabijheid werken.

B.3 Drie basisprincipes voor een goede samenwerking (ook in crisisomstandigheden)

Uit de literatuur zijn er drie principes te formuleren die cruciaal zijn voor het (voort)bestaan en de effectiviteit van netwerkorganisaties zoals ook een (crisis)projectorganisatie is.

De drie basisprincipes zijn:

1. Actoren moeten er (in hun perceptie) beter van worden.
2. Participeren in netwerken betekent 'geven' en 'nemen'.
3. Participeren in een netwerk vraagt om een zekere beslissingsbevoegdheid binnen de eigen organisatie.³⁷

Over deze principes zou bij de formatie van een crisisprojectorganisatie nagedacht moeten worden.

³⁷ Zie ook: I. Helsloot, J. Groenendaal & E. Warners (2012). *Politie in de netwerksamenleving*.

Actoren moeten er (in hun perceptie) beter van worden.

Een eerste vereiste voor een goede samenwerking in een netwerk moet zijn dat de betrokken actoren en organisaties in ieder geval het idee hebben dat ze baat hebben bij het netwerk. In het bijzonder betekent het dat er alleen actoren in het netwerk of het project moeten worden betrokken die daadwerkelijk een rol hebben in deze crisis.

Participeren in netwerken betekent 'geven' en 'nemen'.

Wie wat wil van de ander, moet er ook wat voor laten, dat wil zeggen op punten meegaan in het belang dat de ander aan iets hecht.

Participeren in een netwerk vraagt om een zekere beslissingsbevoegdheid binnen de eigen organisatie

Belangrijk is dat de participanten in een netwerk ook mandaat hebben in de eigen organisatie. Gemaakte afspraken in het crisisprojectoverleg moeten tot binnen de eigen organisatie uitvoering kunnen worden gebracht.