

WRAP UP REFLECTIE CRISISAANPAK COVID-19

Veiligheidsregio Twente
29 november 2021



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4	5. WAT VALT OP T.O.V. ANDERE REGIO'S?	17
1.1 Achtergrond	4		
1.2 Doel: leren van ervaringen	4	6. OVERKOEPELEND BEELD	20
1.3 'Wrap-up'	4		
2. KENMERKEN EN BIJZONDERHEDEN	6	7. LEERPUNTEN VOOR DE TOEKOMST	23
2.1 Coronacrisis	6	7.1 Aanbevelingen komende periode	23
2.2 Landelijke uitdagingen	6	7.2 Leerpunten voor een langdurige crisis	23
2.3 Regionale uitdagingen	6	7.3 Kansen	24
2.4 Organisatie van de crisisaanpak	7	DISCLAIMER	25
3. HOOFDPUNTEN UIT EERDERE TUSSENTIJDSE REFLECTIES	9		
3.1 First Impression Report	9		
3.2 Second Impression Report	9		
4. OBSERVATIES	11		
4.1 Opvolgen aanbevelingen evaluaties	12		
4.2 Crisisstructuur	12		
4.3 Verantwoordelijkheden	12		
4.4 Handhaving	13		
4.5 Crisiscommunicatie	13		
4.6 Informatiemanagement en scenariodenken	14		
4.7 Overige punten	14		



INLEIDING



1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

Sinds januari 2020 heerst wereldwijd het COVID-19 virus. Eind februari werden de eerste Nederlanders positief getest. Zowel nationaal als internationaal geldt een noodsituatie met aandacht voor de volksgezondheid en maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken. De situatie rond COVID-19 is (nog steeds) dynamisch. Dit brengt grote uitdagingen met zich mee voor de samenleving als geheel. Op veel plekken (waren en) zijn crisisteams actief en op tal van beleidsterreinen moet er veel gebeuren.

1.2 Doel: leren van de ervaringen

Veiligheidsregio Twente (hierna VRT) wil actief, tussentijds en direct leren van de huidige coronacrisis. Het leren is gericht op het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken en de uitdagingen en bijzonderheden gedurende de crisis. Leerpunten kunnen dan direct worden ingebracht in de (crisis)organisatie. Dit stelt de organisatie in staat om lessen direct toe te passen en te anticiperen op hetgeen nog komt. Daarnaast wordt zo geborgd dat tussentijdse leerpunten 'bewaard' blijven.

In 2020 vonden al twee evaluaties plaats:

1. First Impression Report (Crisislab, juni 2020), over de eerste periode van de Coronacrisis in Twente.
2. Second impression (Crisislab april 2021), over de periode van maart t/m december 2020.

1.3 'Wrap up'

VRT heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd een zogenoemde 'wrap up' te maken: een overkoepelende en afsluitende reflectie. Hierin worden de uitkomsten van de eerdere evaluaties en van de verantwoording meegenomen. Ook kijkt het COT naar ervaringen en leerpunten in de periode vanaf 1 januari 2021 tot heden. De overkoepelende reflectie is gericht op het leren. Wij hebben elf respondenten geïnterviewd en drie zogenoemde leertafels begeleid: een leertafel met de operationele staf, met het zogenoemde kleine Regionaal Crisis Team (adviseurs en (plv.)voorzitter veiligheidsregio) en het grote Regionaal Crisisteam (met alle burgemeesters). Ook hebben wij een groot aantal documenten ontvangen.

In deze rapportage schetsen wij de kenmerken en uitdagingen van deze crisis. Dit is relevante context bij de observaties en leerpunten. Vervolgens schetsen wij ons overkoepelende beeld van de crisisrespons in Twente. Hierna lichten wij de rode draden toe uit de interviews en leertafels. Dit doen wij per thema. We reflecteren specifiek op de Twentse ervaringen in het licht van wat wij bij andere veiligheidsregio's hebben gezien: wat valt op? We sluiten de rapportage af met overkoepelende leerpunten specifiek voor de pandemie en meer generiek voor de crisisbeheersing in Twente.

DE CRISISORGANISATIE
VAN VEILIGHEIDSREGIO
TWENTE IS INMIDDELS **604**
DAGEN ACTIEF.

OP **3 MAART 2020** VINDT
HET **EERSTE ROT** PLAATS,
2 DAGEN LATER VOLGT
HET RCT.

Aantal overleggen sinds 3 maart 2020

Regionaal Operationeel Team	: 96
Regionaal Crisisteam	: 71
Stafoverleg voorzitter	: 44
Bestuurlijk afstemmingsoverleg	: 18
Kernteam COVID-19	: 15



**KENMERKEN EN
BIJZONDERHEDEN**



2. KENMERKEN EN BIJZONDERHEDEN

Observaties moeten altijd in context worden geplaatst. De kenmerken van deze crisis zijn van invloed op de opgave en crisisrespons. Een aantal relevante kenmerken vatten we samen in dit hoofdstuk.

2.1 Coronacrisis

- Wereldwijd hebben we te maken met een onbekend virus. Er is beperkt inzicht in welke maatregelen effectief blijken te zijn. We onderzoeken, ontwikkelen en uitvoeren tegelijkertijd.
- Er is sprake van een internationale crisis met onderlinge verschillende maatregelen.
- De crisis (be)treft heel Nederland.
- Er zijn meerdere (intelligente) lockdowns geweest, waar beperkende maatregelen gelden. Daarnaast is er een breder kader rond preventie en gewenst gedrag.
- De crisis is veelvormig: het gaat in eerste instantie om de gezondheid, maar al snel zien we ook andere negatieve effecten, zoals op sociaal en economisch en psychologisch gebied.
- De crisis duurt (zeer) lang. Het gaat om een crisisaanpak van inmiddels meer dan 1,5 jaar die nog steeds doorgaat en veel vergt van de maatschappij, organisaties en (crisis)professionals: alles ‘stapelt’.
- Er zijn vooral landelijke besluiten en kaders.

2.2 Landelijke uitdagingen

- In de zorg gaat het vooral om het realiseren van voldoende IC-capaciteit en (in de

beginperiode) het realiseren van voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen.

- Een continue uitdaging is het inzicht krijgen in de effectiviteit aanpak van de bestrijding.
- Vanaf de tweede golf is het in de zorg een uitdaging om te komen tot een balans tussen corona-zorg en niet-corona-zorg.
- Beperken van de economische en sociale impact, onder meer door middel van economische/financiële hulp.
- Begin 2021 start het vaccinatieprogramma. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol: de volgorde van doelgroepen, vaccinatielocaties (regionaal, lokaal, dynamisch op markten e.d.), type vaccinaties (Moderna, Janssen, Pfizer, AstraZeneca, etc.), inclusief bijhorende eisen van opslag/toedienen en tot slot de vaccinatiebereidheid en bijbehorende communicatie.
- Begin april 2021 presenteert het kabinet het openingsplan, waarmee het de bedoeling is om de samenleving stapsgewijs te heropenen. Voorzitters veiligheidsregio hadden om een dergelijk plan gevraagd.
- Hierop volgt onder andere het Testen voor Toegang en ook zijn er de fieldlabs.
- Scenariodenken lijkt in de praktijk lastig uit te voeren, mede vanwege het grillige verloop van het virus.

2.3 Regionale uitdagingen

- Ook regionaal is het in de zorg een uitdaging om voldoende zorgcapaciteit te realiseren,

met name op de IC en vervolgens op andere vormen van zorg, inclusief de spreiding van patiënten en interregionale ondersteuning.

- In de eerste twee maanden is er een tekort aan persoonlijke beschermingsmiddelen. Alles wordt in het werk gesteld om tot een goede verdeling te komen.
- De crisis heeft impact op de eigen continuïteit. Het legt een beslag op de belasting van (crisis)functionarissen.
- In de zomer van 2020 krijgen we te maken met een mondkapjespilot.
- Het implementeren en uitvoeren van de (opeenvolgende versies van de) noodverordening, inclusief toezicht en handhaving, vormt eveneens een uitdaging.
- Op 1 december wordt de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 ingevoerd. Dit heeft gevolgen voor sturing, afstemming, communicatie etc. Een aantal verantwoordelijkheden worden weer bij burgemeesters belegd, zoals de handhaving en verantwoordelijkheden rondom evenementen. Er is veel lokaal maatwerk nodig. Dit vergt ook de dialoog met maatschappelijke partners.
- Tijdens de hele periode gaan (veiligheids)regio's om met geleidelijke versoepeling en (onverwachte) wendingen.
- De veiligheidsregio draagt ook bij aan de totale risico- en crisiscommunicatie, onder andere via boodschappen van voorzitter veiligheidsregio en burgemeesters.

- Burgemeesters beantwoorden vele vragen van bewoners, ondernemers en instellingen: regionaal en lokaal.
- Er vindt frequent en intensief communicatie plaats naar gemeenten en er is afstemming met burgemeesters, die op hun beurt gemeenteraden adequaat informeren.
- In Twente varieert het aantal besmettingen sterk. In vergelijking met andere regio's is er een periode dat het aantal besmettingen relatief beperkt is, maar er zijn soms ook grote pieken.
- Enkele situaties krijgen landelijke aandacht waaronder: een terugkerende handavingskwestie bij een supermarkt, de vraag om ondersteuning van Defensie na een brandbrief vanuit enkele veiligheidsregio's (waaronder Twente) en een grootschalige besmetting met corona onder bezoekers van een discotheek.
- Een bijzonder kenmerk van de situatie in Twente is ook het grensgebied met Duitsland. Dit vergt afstemming met Duitsland over het grensverkeer en gaat ook gepaard met vragen over de Nederlandse aanpak.
- Er zijn specifieke openbare orde uitdagingen, onder meer rond demonstraties en manifestaties. Rond de invoering van de avondklok zijn er op veel plekken in het land (dreigende) ongeregeligheden. Ook zijn er uitdagingen

rond oud- en nieuw en speelde als specifiek vraagstuk het carbid-schieten.

2.4 Organisatie van de crisisaanpak

- In de crisisaanpak komt de functionele-en algemene keten bij elkaar: infectieziektebestrijding, opgeschaalde acute zorg en openbaar bestuur.
- Landelijke besluiten over de wijze van bestrijden van het virus vinden plaats via een aanwijzing van de minister, op basis van de Wet Publieke Gezondheid richting de voorzitter veiligheidsregio.
- Op 6 maart 2020 vindt in VRT opschaling naar GRIP 4 plaats. Een week later schalen alle veiligheidsregio's op, evenals de nationale crisisorganisatie (inclusief inzet Nationaal Kernteam Communicatie).
- Er wordt gewerkt met een zogenoemde Regionaal Crisis Team klein. Dit bestaat uit de voorzitter en plaatsvervangend voorzitters (vier) met hierbij de Operationeel Leider en enkele adviseurs. De OL heeft een operationele staf en er zijn extra teams rond specifieke thema's (zoals bevolkingszorg, handhaving & communicatie). Periodiek is er afstemming met alle burgemeester in een 'groot' RCT.
- Er wordt gewerkt met roulerend voorzitterschap. De voorzitter en vier andere DB-leden wisselen elkaar af in de rol als voorzitter (in het RCT, bij persmomenten en

in specifieke kwesties die opkwamen).

- Er ligt een grote opgave van onder meer de GGD, de start van de projectstructuur GGD en de vorming van de GGD/GHOR-coronaorganisatie.
- Er zijn enkele noviteiten, zoals de warme rol van het Veiligheidsberaad en de vorming van een Landelijk Operationeel Team-Corona (LOT-C).
- Er is intensieve coördinatie in de zorgsector via het ROAZ en in de niet-acute zorg. De DPG zit het ROAZ voor.
- Er vindt gezamenlijke coördinatie plaats rond de handhaving, via een regionaal regieteam.
- Ook op lokaal niveau zijn er vele gemeentelijke 'crisisteams/projectteams'.
- Veiligheidsregio Twente stemt de crisisaanpak af met buurregio's IJsselland en Noord-Oost-Gelderland. Hierover hebben de directeuren contact.
- Naast de gezondheidscrisis heeft de coronacrisis ook een maatschappelijke impact (sociaal, economisch en psychologisch). Deze aspecten worden op momenten ook meegenomen in de crisisorganisatie, maar niet als integrale vraagstukken. Inhoudelijk worden de thema's verder opgepakt in andere gremia (Twente board en gemeenten).



Rijksove



HOOFDPUNTEN UIT
EERDERE
TUSSENTIJDSE
REFLECTIES



3. HOOFDPUNTEN UIT EERDERE TUSSENTIJDSE REFLECTIES

Tussentijds zijn er twee evaluaties uitgevoerd door Crisislab. We vatten de uitkomsten hier samen.

3.1 First Impression Report (t/m mei '20)

- Begin maart start VRT haar crisisorganisatie op (3 maart ROT en 4 maart RCT).
- Half maart loopt de zorgbelasting sterk op. De witte kolom treft extra maatregelen voor coronapatiënten (met o.a. zorghotels en een noodmortuarium).
- De bestuurlijke lijn van Twente is om loyaal en zonder afwijkingen aan te sluiten bij landelijke afspraken (opereren als één overheid). Ten aanzien van communicatie is het uitgangspunt om snel en transparant te communiceren zodat de samenleving haar eigen rol kan pakken.
- VRT besluit op 26 maart om campings en vakantieparken geheel te sluiten. Hiermee kiest het bewust om gebruik te maken van de ruimte die de noodverordening biedt voor een strengere invulling dan op dat moment landelijk gebruikelijk is. Het besluit wordt genomen om de toestroom van Duitse toeristen te voorkomen.
- Vanaf het begin van de crisis werkt VRT met een vaste kleine kern aan sleutelfunctionarissen. Ook wordt een Staf OL opgezet, ter ondersteuning van twee OL'en.
- De regio kiest ervoor om met vijf DB-leden

als plaatsvervangend voorzitter veiligheidsregio te werken.

- Bevolkingszorg coördineert de BOA-inzet regionaal in samenwerking met politie en het OM.

Over het geheel zijn de respondenten tevreden over de Twentse aanpak gedurende de eerste periode, waarbij wordt opgemerkt dat de belasting op de crisisfunctionarissen in deze acute fase van de crisis hoog is.

Crisislab adviseert om:

1. de handhavingscrisisorganisatie te transformeren tot een reguliere projectorganisatie.
2. de coördinatie van de uitvoering plaats te laten vinden in een regionaal huis voor 'corona-bestrijding'.
3. een waakvlam-crisisorganisatie in te stellen.

3.2 Second Impression Report (t/m dec '20)

- In de zomer zijn er versoepelingen (onder andere in horeca en theaters).
- Na de zomer loopt het aantal besmettingen landelijk op, er is sprake van een tweede golf. Twente wordt in deze periode harder getroffen dan tijdens de eerste golf en gaat op 21 oktober naar het niveau 'zeer ernstig'. Deze wordt een dag later gevolgd door een (gedeeltelijke) lockdown.
- De crisisstructuur is tot eind 2020

grotendeels intact gebleven, zowel op bestuurlijk als tactisch (ROT)-niveau. Sommige (ondersteunende) gremia, zoals crisiscommunicatie, gaan naar een meer projectmatige structuur.

- In de vervolgfase betreft de crisisorganisatie de samenleving nadrukkelijker op het gebied van handhaving en (crisis- en risico)communicatie.
- Op 1 december treedt de Twm in werking, waardoor het bevoegd gezag in theorie terugkeert bij het lokaal bestuur. De burgemeesters leggen de intentie vast om ook nu de uniformiteit middels regionale samenwerking te behouden.
- De voorzitter veiligheidsregio legt na deze wijziging middels een website verantwoording af over de GRIP-4 periode.

In haar reflectie trekt Crisislab de conclusie dat VRT zich bewuster kon ombouwen naar een crisisprojectorganisatie en het lokaal bestuur eerder in positie had kunnen brengen. Respondenten van dit onderzoek voelden weinig bewegingsvrijheid vanwege het landelijke krachtenspel.



OBSERVATIES



4. OBSERVATIES

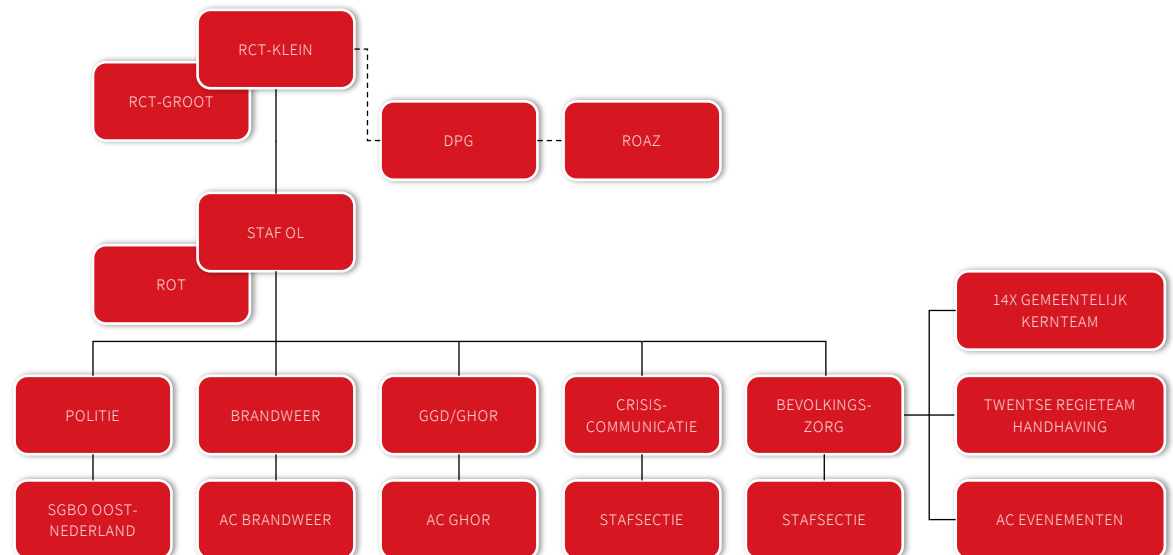
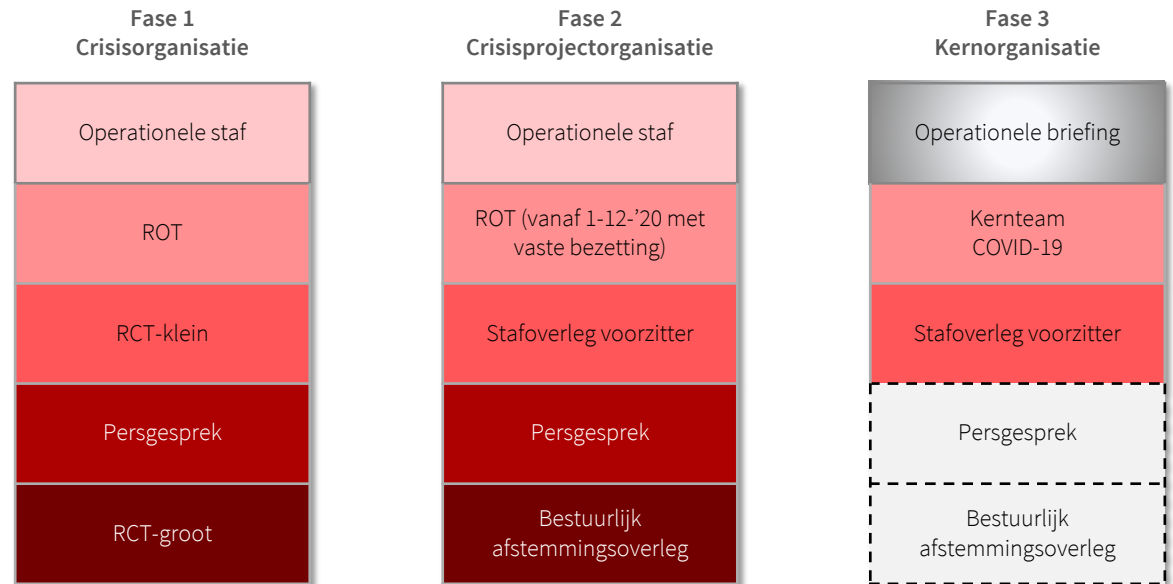
In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal relevante observaties vanuit het perspectief van respondenten. We staan stil bij een aantal thema's die kenmerkend waren voor Twente. Tevens lichten we andere aspecten toe waar respondenten trots op waren of wat zij als verbeterpunt noemden.

Voordat we deze observaties delen, staan we eerst stil bij de crisisorganisatie die zich in de loop van de hele periode een aantal keren heeft aangepast.

De crisisorganisatie van VRT kent tijdens de coronacrisis 3 fasen:

1. Crisisorganisatie
6 maart tot 1 december 2020
2. Crisisprojectorganisatie
1 december 2020 tot 1 juli 2021
3. Kernorganisatie
1 juli tot heden

De structuur van de diverse gremia en samenhang met andere/ondersteunende teams en overlegvormen in 2020 is weergegeven in de onderste afbeelding.



4.1 Opvolgen aanbevelingen evaluaties

VRT is de tweede helft van 2020 actief aan de slag gegaan met het opvolgen van de aanbevelingen uit de evaluatierapporten van Crisislab. De grootste veranderingen zijn:

1. De crisisorganisatie werkt meer projectmatig met een vaste groep (sleutel)functionarissen.
2. Ook is meer nadrukkelijk de verbinding met de witte kolom gezocht.
3. Tevens is er meer aandacht voor en samenwerking met de witte kolom op het ontwikkelen van scenario's vanuit die kolom als input voor de regionale crisisorganisatie.

4.2 Crisisstructuur

Flexibele structuur

Respondenten zijn gedurende de hele crisis tevreden over de gekozen structuur (conform het zogeheten 'Barbapapamodel'). Met name de flexibiliteit wordt zeer gewaardeerd, net als het werken met vaste (sleutel)functionarissen. De lijnen zijn kort en iedereen kent elkaar goed binnen de veiligheidsregio. Ook kunnen ketenpartners snel aanhaken.

Regionaal Operationeel Team (tot 1 juli 2021)

Het ROT functioneert vanaf 1 december 2020 met een vaste bezetting. Qua moment past dit goed wat de respondenten betreft. Op dat moment treed ook Twm in werking. Daarnaast volgt het de aanbeveling van Crisislab op, om meer volgens een projectmatige structuur te werken.

Het werken in deze aangepaste vorm is voor de leden in de teams prettig: de lijnen zijn kort en er is veel kennis bij de betrokkenen, al blijft de werkdruk voor deze functionarissen wel hoog. Wat de leden als sterk punt benoemen is dat ze uitvoeren wat besloten werd, ook wanneer het een besluit betreft waarover het ROT anders adviseerde.

Inmiddels is het ROT afgeschaald en omgevormd naar een projectorganisatie; het kernteam COVID. Dit team kent dezelfde structuur met een multidisciplinair overleg met daaronder een staf in elke kolom.

Regionaal Crisisteam/Bestuurlijk afstemmingsoverleg

De leden zijn tevreden over de samenwerking in het RCT en later het Bestuurlijk afstemmingsoverleg. Ze voelen zich goed geïnformeerd en weten feilloos wanneer ze met andere burgemeesters contact moeten hebben.

Het RCT-klein vindt elke week plaats tot 1 december 2020. Bij grote beslissingen van het Rijk vindt achteraf vaak een RCT-groot plaats, om burgemeesters goed mee te nemen in de implementatie van maatregelen. Na 1 december vinden nog steeds met dezelfde frequentie bestuurlijke overleggen plaats. Wel vindt het bestuurlijk afstemmingsoverleg nu voorafgaand aan belangrijke landelijke besluiten plaats, om vooraf goede input op te halen.

Faciliterende rol voor veiligheidsregio

VRT kiest nadrukkelijk voor een rol als uitvoeringsorganisatie en blijft weg van de politiek en meningsvorming. Met de invoering van de Twm op 1 december 2020 krijgt de veiligheidsregio een meer faciliterende rol, wat iedereen goed bevalt. In de praktijk verandert dit niet veel aan de intensiteit van het werk en ook niet aan de afstemming.

Roulerend voorzitterschap

Over het roulerend voorzitterschap zijn de respondenten eveneens positief, juist vanwege de lange duur van de crisis. Het zorgt er onder meer voor dat de lasten onder burgemeesters worden verdeeld. Bij grote besluiten was er altijd wel afstemming met de voorzitter veiligheidsregio. Door goede afstemming en briefing van de opkomende en afgaande voorzitter liep dit in de praktijk goed.

4.3 Verantwoordelijkheden

In de coronacrisis komen verschillende 'werelden' samen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vanwege het unieke karakter van deze langdurige en dynamische crisis komen er deels nieuwe taken bij en moet de verdeling van taken samen worden 'ontdekt': de zorg, de infectieziektenbestrijding en het openbaar bestuur. Hierbij komen grote maatschappelijke vraagstukken, zoals onderwijs en economie.

Er is een grote landelijke component: daar worden de grote besluiten genomen. Er is een aansturinglijn richting de GGD, er zijn kaders voor de zorg die vooral ook onderling moet afstemmen en er is een directe aansturing richting de voorzitters veiligheidsregio. Ook sectoraal is er veelal landelijke aansturing. In de regionale crisisorganisatie komen de werelden samen. Dit gaat vervolgens vooral over toezicht en handhaving, communicatie en openbare orde. Ook lokaal moet er worden afgestemd en vooral worden uitgevoerd. De voorzitters veiligheidsregio (en de burgemeesters) gaan niet over hoe de zorg haar werk doet en gaan ook niet over de inhoud van de infectieziektenbestrijding, noch over de sociale en economische impact. Dit laatste is landelijk en deels lokaal.

4.4 Handhaving

Het coördineren van handhaving binnen alle gemeentes in Twente blijkt in de praktijk soms een uitdaging. Al langer kampen gemeenten met schaarste op handhavingscapaciteit. Dit speelde al voor de Coronacrisis, maar het tekort wordt nijpender tijdens de crisis.

Als oplossing zet VRT een regieteam op. Dit team stuurt handhavers (met tussenstappen, niet rechtstreeks) regionaal aan. Hiervoor worden gezamenlijke prioriteiten en uitgangspunten voor de handhaving opgesteld. Er wordt ook een handhavingSCOÖrdinator toegevoegd aan de (operationele) crisisorganisatie. Het vroeg van dit team een

grote inspanning om de handhavingscapaciteit te organiseren.

Voor de boa's is samenwerking in regioverband niet vanzelfsprekend. Zij zijn gewend om in een voor hen bekende omgeving te werken. Van de boa's wordt in deze crisis ook meer gevraagd. Naarmate de crisis duurt komt er meer discussie over de maatregelen die zij handhaven (denk aan het handhaven van de 1,5 meter afstand net voor de zomer van 2021).

Daarnaast heeft een (groot) deel van de boa's geen ervaring met het opstellen van processen-verbaal, waardoor het OM de processen-verbaal moet seponeren.

Vanuit de crisisorganisatie worden ook verschillen opgemerkt als het gaat om de inzet van het aantal handhavers. Met name in kleinere gemeenten lukt het niet altijd om capaciteit te organiseren op drukke momenten (wat onder meer speelde tijdens de weekenden i.c.m. mooi weer, wanneer grotere groepen bijeenkwamen).

Naast de uitdagingen op het gebied van handhaving zijn respondenten er trots op dat deze werkvorm de samenwerking tussen politie en boa's heeft versterkt; deze samenwerking was er voorheen niet.

Tevens blijkt handhaving in combinatie met communicatie een sterk instrument. Vanuit communicatie wordt invloed uitgeoefend op de

handhaving. Op basis van het omgevingsbeeld worden prioriteiten opgesteld en handhavers ingezet waar dat het meest nodig lijkt.

4.5 Crisiscommunicatie

Vanaf 1 december 2020 ligt de regie op communicatie bij gemeenten, waarbij de veiligheidsrisico faciliteert. In het begin is het even zoeken naar rollen en verantwoordelijkheden, maar dit is snel uitgekristalliseerd.

Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de crisiscommunicatie, zowel intern als extern. De lijnen met de pers zijn regionaal/lokaal kort en ook de samenwerking op nationaal niveau met het NKC verloopt goed, zowel aan het begin van de crisis als nu.

Als belangrijkste verbeterpunt op communicatie komt het omgevingsbeeld naar voren. Het team wil graag een genuanceerd beeld neerzetten; sociale media geven veelal een eenzijdig beeld. Om dit op te lossen ziet het communicatieteam graag 'eigen ogen en oren' die het omgevingsbeeld voeden vanuit de buitenwereld. Bijvoorbeeld vanuit de boa's of huisartsen. Zij voelen dit echter nog als extra registratie. Vanuit de regio worden wel doelgroep gesprekken gevoerd. Naar de toekomst toe vraagt dit nog de nodige aandacht: hoe betrek je het maatschappelijk veld (afstemming horeca, ondernemers, sociale partners)?

Wat het communicatieteam zou helpen is een opdracht vanuit het RCT. Als op RCT-niveau een uitgangspunt is dat 'wij weten wat er leeft', dan kan het ROT hier iets voor organiseren.

Meer algemeen merken respondenten op dat zij het onhandig vinden dat verschillende burgemeesters in het land met eigen opvattingen de media te woord staan gedurende de gehele crisisperiode. Dit vinden zij niet handig. Ook de ruimte die experts krijgen met verschillende meningen maakt het uitleggen lokaal lastiger.

4.6 Informatiemanagement en scenariodenken

Er zijn verschillende informatiebehoefte. Zo ontvangen gemeenten graag alle informatie over o.a. clusters, wat een te grote opgave blijkt, voor onder meer de GGD/GHOR. Voor komende crises vinden respondenten het belangrijk om vooraf meer te doen aan verwachtingsmanagement.

In VRT is met bekend met scenariodenken. In de praktijk blijkt het echter lastig om scenario's te ontwikkelen en data goed te duiden, vanwege het grillige karakter van deze crisis. Ook speelt mee dat iedereen geregeerd wordt door de waan van de dag.

Naarmate de crisis duurt vindt de crisisorganisatie de witte kolom steeds vaker en ontwikkelt de GHOR met de zorgpartners een zogeheten 'zwart' scenario in de zorg, met aandacht voor noaberzorg.

Vanuit de regio wordt veel inspanning geleverd om informatie aan het LOT-C aan te bieden, in de praktijk merkt de regio hier minder voordeel van. Waarbij respondenten opmerken dat dit gremium ook werd overvallen door vragen vanuit alle regio's.

Tenslotte merken respondenten op dit thema op dat zij graag meer en duidelijkere informatie vanuit het land zouden ontvangen (onder andere over het delen van verslagen van het Veiligheidsberaad, maar later met name ook een gebrek aan informatie vanuit Testen voor Toegang).

4.7 Overige punten

Informer/betrekken van gemeenten

Om gemeenten bij te praten organiseert de VRT drie keer een webinar. Tevens ontvangen alle gemeenten elke vrijdag relevante informatie. Gemeenten voelen zich goed geïnformeerd. Vanuit gemeenteraden zijn weinig vragen gesteld, zij hadden vertrouwen in de aanpak.

Na de inwerkingtreding van de Twm op 1 december 2020 legt de voorzitter veiligheidsregio – conform de wettelijke eis – verantwoording af aan de gemeenteraden van de Twentse gemeenten, met behulp van een rapportage (via een specifieke [website](#)).

Samenwerking Veiligheidsberaad (VB)

De voorbereiding in VRT op het Veiligheidsberaad verloopt goed. Voorbereiding

vindt tijdig plaats, de invloed van alle leden wordt georganiseerd en de voorzitter(s) ervaart harmonie in het VB.

Samenwerking met ketenpartners

Respondenten geven aan dat zij ook een goede lokale en regionale verbinding hebben met relevante ketenpartners als horeca, vleesverwerkende industrie, etc. Veel informatie wordt (lokaal) gecommuniceerd, net als doelen en uitgangspunten.

Lasten verdelen

Als het GRIP4 wordt, dan vraagt dat dat gemeenten capaciteit aanbieden aan de veiligheidsregio, bijv. bij handhaving maar ook op juridisch vlak. Het wisselt gedurende de crisis nog wel welke capaciteit gemeenten aanbieden, waarbij het gevoel heerst dat grote gemeenten in verhouding meer capaciteit aanleveren dan kleinere gemeenten. Respondenten geven wel aan dat medewerkers die 'uitgeleend' zijn, met veel aanvullende kennis weer terugkomen bij terugkeer in de gemeente.

Faciliteiten

De voorzieningen in het RCC zijn ontoereikend voor de huidige werkwijze (door o.a. het nieuwe werken). Het ontbreekt aan digitale middelen en geschikte vergaderfaciliteiten voor actiecentra/taskforces/werkgroepen om samen te werken. Dit punt kan goed worden opgepakt na het vertrek van de meldkamer uit Hengelo.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)

Op 1 december 2020 treedt de Twm in werking. Hierdoor komt de noodverordening te vervallen en komt er meer ruimte voor het lokaal gezag (met name in de handhaving en bij evenementen). Daarvoor was lokaal behoefte aan meer bewegingsruimte, zo blijkt uit het second impression report. Deze ruimte was er niet. Vooral omdat de crisis zodanig was dat er langere tijd vooral landelijke maatregelen golden (en gelden). Het ingaan van de nieuwe wet (Twm) heeft hierin geen aanvullende ruimte geboden, waar gemeenteraden dat aanvankelijk soms dachten. Wel zijn burgemeesters nadrukkelijk meer in positie. De Twm op zichzelf heeft hierdoor niet voor alle respondenten meerwaarde, behalve dat de noodverordeningen niet meer nodig waren.

De onderlinge werkwijze in VRT is niet veranderd met de Twm; burgemeesters spreken af om uniform te blijven optrekken.

Ziekenhuizen ontlasten

Het is lastig om te bepalen wanneer het nodig is om te interveniëren in een ziekenhuis; feitelijk hebben burgemeesters/voorzitter zeggenschap. VRT hanteert als uitgangspunt dat ze ziekenhuizen wil ontlasten. Ook de DPG speelde hierin een rol, zowel richting individuele ziekenhuizen als in het ROAZ. Het zou VRT helpen als er een tijdige hulpvraag vanuit ziekenhuizen zou komen, dan kan VRT sneller en optimaler faciliteren.



Zorg voor de zorg

De zorg in Twente staat onder grote druk en luidt de noodklok. De oproep vanuit de zorg is dan ook om je te houden aan de regels, maar ook: blijf je melden bij je huisarts als je klachten hebt, van welke aard dan ook. De huisartsen staan voor je klaar.

**alleen samen krijgen we
corona onder controle**



WAT VALT OP T.O.V.
ANDERE REGIO'S?



5. WAT VALT OP T.O.V. ANDERE REGIO'S?

Veel veiligheidsregio's werken met een vergelijkbare crisisaanpak. Een aantal regio's heeft sommige processen net iets anders ingericht. We lichten een aantal observaties toe.

Smal versus breed bestuurlijk overleg

In meerdere regio's zijn er brede bestuurlijke overleggen, maar er zijn ook voorbeelden van een smallere bestuurlijke kern – zoals in Twente - waarna collega's gericht worden geïnformeerd. Zeker in periodes met grote dynamiek waren er regelmatig bredere bestuurlijke bijeenkomsten. Ook in andere regio's had een bestuurlijk overleg meer het karakter van een informatiebijeenkomst dan van een crisisteam. Wat opvalt is dat burgemeesters in Twente die niet in de kern zaten, aangeven zich wel goed geïnformeerd te hebben gevoeld. In enkele andere regio's merkten we dat een smaller bestuurlijk overleg ten koste ging van de informatiepositie van de overige burgemeesters.

Specifieke teams

Interessante voorbeelden vanuit andere regio's zijn specifiek ingestelde teams op één of meer uitdagingen. Voorbeelden zijn het werken met een multidisciplinair duidingsteam (in Twente lag dit meer binnen de witte kolom) en een breder regionaal kernteam communicatie waarin ook externe partners deelnemen (vanuit onder meer de zorg).

Evenementen en handhaving

Net als Twente hadden meerdere regio's een vorm van 'spreekuur/vragenuur' rond evenementen (voor gemeenten) en/of een vergunningenloket. Ook waren er overleggen met AOV'ers, bijvoorbeeld specifiek over de handhaving. Soms was dit hetzelfde overleg. In Twente is er tot op de dag van vandaag een AOV'er overleg dat een breed karakter heeft en is het overleg rond handhaving specifiek ingericht. Twente is met de regio op de handhaving wat verder gegaan dan enkele andere regio's.

Communicatiecampagnes

In veel regio's is gezocht naar en geëxperimenteerd met regionaal en/of lokaal specifieke communicatiecampagnes, met wisselend succes. Ook in Twente zijn hier stappen in gezet. Echte lokale campagnes vanuit een analyse en duiding van de ontwikkelingen of gericht op specifieke doelgroepen hebben wij niet gezien. In enkele andere regio's is er bijvoorbeeld aandacht geweest voor studenten en rond Ramadan.

Crisis- versus projectstructuur

Er zitten grote verschillen tussen regio's als het gaat om het anticiperen op de fase van veerkracht en herstel en ook – eerder – in het omgaan met de opschaling in GRIP4. Deze laatste opschaling gaat niet over bevoegdheden (deze zijn immers in de wetgeving geregeld los van de GRIP-

opschaling). Enkele regio's hebben eerder dit jaar al besloten tot het afschalen en het meer projectmatig werken ingevoerd. Hierin zit geen 'goed' of 'fout'. Van belang is vooral het gesprek over nut en noodzaak en de opgaven die voorliggen. Twente heeft de opschaling in GRIP 4 gecombineerd met het projectmatig werken. Dit past goed in de overkoepelende werkwijze bij crises.

Zwarte scenario in de zorg

Ook zijn er verschillen in de wijze waarop wordt geanticipeerd op een zwart scenario in de zorg. Dit startte logischerwijs in de zorg zelf. De mate waarin dit meer multidisciplinair en ook bestuurlijk is voorbereid verschilt sterk. In Twente nam de veiligheidsregio het initiatief met de GHOR om een 'Noaberschap scenario' op te stellen. Dit gaf rust voor het geval dat mantelzorg zou uitvallen.

Maatschappelijke impact en veerkracht & herstel

In veel regio's blijkt het lastig om tot nadere samenwerking te komen rond het onderwerp maatschappelijke impact en veerkracht & herstel. Eerdere initiatieven zijn niet goed gelukt, deze kwamen te vroeg. De acute crisisfase vroeg steeds om nieuwe aandacht. De behoefte om hier juist lokaal mee aan de slag te gaan was tegelijkertijd groot. De behoefte aan regionale afstemming was minder groot.

In Twente is het onderwerp op momenten aan de orde geweest in de crisisorganisatie, maar is het bewust bij de gemeenten gelaten (bestuurlijke keus). In een enkele regio' is er eerder wel besloten tot een faciliterende rol van de veiligheidsregio rond de monitoring van de maatschappelijke impact en het ondersteunen van de burgemeesters.

Twee hoofdpunten waarin andere regio's kunnen leren van Twente:

1. Het concept van het roulerend voorzitterschap bij langdurige crisis.
2. Het echt flexibel werken en het op maat invullen van de crisisorganisatie.



Uitgekeet

Word geen covidioot

HOUD AFSTAND! 1,5M

alleen samen krijgen we corona onder controle



OVERKOEPELEND
BEELD



6. OVERKOEPELEND BEELD

Op basis van de documenten, de interviews en de leertafels komen wij tot het volgende overkoepelende beeld over de gehele periode:

1. **De veiligheidsregio had een belangrijke coördinerende rol in de uitvoering van landelijke maatregelen, maar ook in de communicatie hierover.** Deze coördinatie is relatief soepel en naar brede tevredenheid van betrokken crisisfunctionarissen verlopen. De invloed op het landelijk beleid was in deze crisis beperkt.
2. **De crisispartners hadden baat bij de bestaande Twentse werkwijze** bij crises waarin een flexibele respons gericht op de opgave centraal staat. Vanuit deze basisattitude konden gerichte keuzes worden gemaakt in de wijze van organiseren. Ook tussentijds is steeds nagegaan of de wijze van organiseren nog volstond. Een knelpunt was het later in de crisis nog kunnen realiseren van voldoende capaciteit vanuit gemeenten.
3. **Het roulerend voorzitterschap heeft goed gewerkt.** Hiermee kon de continuïteit worden gewaarborgd, kwamen er 'frisse' indrukken en werd het draagvlak voor de aanpak vergroot. De voorzitter viel tijdens de crisis gedurende een periode uit: door het wisselend voorzitterschap leidde dit niet tot problemen en verliep de waarneming goed.

4. **Burgemeester voelden zich goed geïnformeerd en ondersteund.** Dit geldt ook voor de burgemeesters die niet zelf in het crisisteam zaten. Burgemeesters konden de voorzitter goed bereiken en voelden zich ook goed ondersteund door de veiligheidsregio en de crisispartners bij specifieke issues/incidenten in hun gemeente. De komst van de Twm heeft de facto weinig veranderd in de werkwijze.
5. **Het verbinden van de zorgwereld en de regionale crisisbeheersing bleek een uitdaging.** Dit speelde overal. De zorginstellingen zijn zelf verantwoordelijk. Aan het begin van de crisis lag er grote druk op informatie over beschikbare capaciteit. Ook moest de covid-zorg meerdere malen worden opgeschaald en de reguliere zorg worden afgeschaald. De samenwerking in het ROAZ verliep relatief goed. Toch werd de veiligheidsregio verrast door een groter tekort in de zorg dan werd verwacht op basis van informatie en inschattingen van de zorg zelf. Toen de situatie nijpender werd en onderlinge coördinatie in de zorg niet genoeg bleek, is er steviger regie gepakt vanuit de GGD en VRT. De afstemming verliep hierna beter.
6. **De afstemming nationaal is overwegend als nuttig ervaren maar op momenten ook als moeizaam.** De mogelijkheid van nationale afstemming is als positief ervaren, onder

meer in het Veiligheidsberaad. De invloed op het landelijk niveau was beperkt, maar het feit dat er werd afgestemd en geïnformeerd werkte positief. Zo kon er regionaal en lokaal worden geanticipeerd en kon de aanpak ook worden uitgelegd aan iedereen met vragen. Lastig was de dynamiek tussen het moment van de persconferentie en het daadwerkelijk ingaan van maatregelen. Delen van de aanpak waren voor burgemeesters soms moeilijk uit te leggen. Dit speelde rond landelijke voorbeelden die lokaal tot veel vragen leiden (zoals rond de Formule 1 die door mocht gaan met publiek en eerder het wel mogen vliegen). De samenwerking met het NKC is als positief ervaren.

6. OVERKOEPELEND BEELD

7. Er was een spanningsveld tussen de **behoefte aan enerzijds landelijke kaders en anderzijds lokale regionale en lokale ruimte**. Twente heeft baat gehad bij een landelijk uniforme aanpak als het gaat om het kunnen toelichten en uitdragen van de aanpak. Tegelijkertijd waren de verschillen tussen gemeenten (landelijk gezien) heel groot, waardoor er ook behoefte was aan meer maatwerk. Op de momenten dat er meer regionale ruimte was – zoals bij het aanwijzen van regionale objecten van vitaal belang en het sluiten van vakantieparken – ervoeren de crisisadviseurs grote druk, juist vanwege verschillen tussen regio's.
8. Het bleek soms lastig om te komen tot **effectieve aanvullende regionale en lokale communicatie**. Ook was er beperkte data om te benutten. Hierbij speelden rond vaccinatie en inzicht in specifieke doelgroepen ook privacy beperkingen. Tevens speelde differentiatie mee in beleid.
9. Het 'voorspellen' van het verloop van de crisis bleek moeilijk en bood geen houvast. Er is gewerkt met scenario's en met analyses van de data. Zowel landelijk als

regionaal. Toch waren er zoveel onzekerheden dat er weinig houvast bleek te zijn: de situatie ontwikkelde zich telkens anders dan verwacht. In Twente werd ook gekeken naar de ontwikkelingen in Duitsland vanuit de constatering dat de ontwikkelingen daar een redelijke voorspellende waarde bleken te hebben voor de situatie in Nederland.

Samen zorgen



voor Twente.

november | 587 covidpatiënten op de IC, 1.958 in de kliniek



2.545 Totaal opgenomen covidpatiënten
+52 Ten opzichte van gisteren

Covidpatiënten op de kliniek
Ten opzichte van gisteren
Nieuwe opnames



587 Covidpatiënten op de IC
+4 Ten opzichte van gisteren
47 Nieuwe opnames



8 IC-verplaatsingen

informatie, ingevuld door ROAZ coördinatoren, tijdstip van aanleveren: dagelijks om 10:00 uur
vrijdag om 12:30 uur



LEERPUNTEN VOOR
DE TOEKOMST



7. LEERPUNTEN VOOR DE TOEKOMST

In dit slothoofdstuk kijken wij vooruit naar de aankomende periode, maar ook naar structurele leerpunten en aanbevelingen voor toekomstige crises.

7.1 Aanbeveling voor komende periode

Indicatoren voor escalatie

Met het schrijven van dit rapport voorzien experts een volgende coronagolf aankomen, in combinatie met een zwaarder griepseizoen. Het is daarom van belang om als veiligheidsregio triggers voor een eventuele escalatie voldoende scherp te hebben. Dit om tijdig te anticiperen op een negatieve ontwikkeling van het virus.

Rol bepalen voor de veiligheidsregio

De crisisorganisatie is nu teruggebracht naar een kernorganisatie. Als t.z.t. nog meer zaken worden overgedragen, aan bijvoorbeeld gemeenten, bepaal dan waar de veiligheidsregio (nog) van is en wat de randvoorwaarden dan zijn als overdracht plaatsvindt.

7.2 Leerpunten voor een langdurige crisis

Investeren in relevante netwerken

Het netwerk rondom deze pandemie is sterk. Elk ander crisistype vraagt ook weer om het samenwerken met andere netwerken. Investeer daarom nu al - conform de uitkomsten van de evaluatie van de Wvr - in relevante netwerken

(denk aan onder meer de gevolgen van klimaatontwikkeling, maar ook verdere polarisering in de samenleving). Neem hierin ook al de vraag mee welke data dan belangrijk zijn (in gezamenlijkheid met meer veiligheidsregio's).

Rol(len) voor de veiligheidsregio

In het verlengde van de vorige aanbeveling leent het zich ook om bij nieuwe crisistypen te kijken naar de rol(len) van de veiligheidsregio. Deze rol kan per dossier verschillen. Er zijn meerdere rollen denkbaar, zoals de netwerkrol, kennisrol en operationele (uitvoerings)rol. Er kan ook gekeken worden naar de drie rollen die de Rijkscrisisstructuur gebruikt: faciliteren, richting geven en sturen. In de praktijk is er per definitie een voor de veiligheidsregio, op zijn minst als partner.

Bepaal vervolgens ook wie waarvoor verantwoordelijk is in de uitwerking. Gezien de ervaring met Corona ligt het voor de hand dat de veiligheidsregio de veiligheidsbrede impact monitort. Maar er zijn meer voorbeelden, zoals planvorming, het ontwikkelen van scenario's, etc.

Omgaan met ondersteuning

Bepaal als veiligheidsregio hoe bij langdurige crises om te gaan met ondersteuning. De regio heeft in deze crisis goede ervaring opgedaan

met het werken in *dedicated* teams, wat bij langdurige crises werkt en bijdraagt aan stabiliteit. Daarbij kan ook breder expertise en ervaring worden benut. De groep van relevante functionarissen is breder dan de aangesloten crisisfunctionarissen. Daarmee wordt ook de verbinding met de staande organisatie versterkt.

Verwerk deze inzichten in het crisisplan en bepaal waar dit consequenties heeft in de preparatie. Zo kunnen wij ons voorstellen (ook gezien cyber, klimaat), dat er meer frequent stil wordt gestaan bij (bestuurlijke) scenario's en ketenafhankelijkheid.

Borg de contacten en denk na over het onderhouden hiervan. Benut de ervaringen om na te denken over het versterken van bevolkingszorg. Ons advies is om de focus te leggen op de bredere maatschappelijke impact: bevolkingszorg - maatschappelijke zorg.

Actief ophalen van ervaringen van gemeenten

De crisisorganisatie haalde de lokale beelden en informatie op via burgemeesters, in appgroepen, en AOV'ers, etc. Het ophalen kan ook meer ingebed worden in de veiligheidsregio, doordat VRT frequent een belronde doet en actief op een aantal momenten ervaringen en vragen ophaalt.

7.3 Kansen

Handhaving

Er zijn tijdens deze crisis goede inzichten opgehaald over de inzet van boa's op regionaal niveau bij een langdurige crisis. Het is het onderzoeken waard of, en zo ja hoe, deze samenwerkingsvorm structureel georganiseerd kan worden bij toekomstige langdurige, bovenlokale crises. Kijk hierbij naar de beschikbare capaciteit, coördinatie en kwaliteit van de handhaving. Ook loont het om de goede ervaringen te benutten in het dagelijkse, reguliere handhavingswerk.

Dialogo over gemeentelijke capaciteit

De samenwerking met alle Twentse gemeenten was intensief tijdens deze crisis. De samenwerking tussen VRT en gemeenten is hierdoor wel verder verbeterd. Gebruik de komende periode om te verkennen hoe deze samenwerking en inzet voor de veiligheidsregio verder kan worden versterkt.

Versterken samenwerking in de zorg

Het is duidelijk dat de zorg een eigen verantwoordelijkheid heeft. Binnen professionele landelijke kaders worden lokaal en regionaal keuzes gemaakt. Tijdens de crises zijn unieke ervaringen opgedaan in de onderlinge samenwerking breed in de zorg, op het koppelvlak met het openbaar bestuur én de regionale crisisorganisatie.

Voorbeelden hiervan zijn het inzichtelijk maken van capaciteiten, het werken aan scenario's als het delen van informatie. Borg deze ervaringen (en ontwikkelde instrumenten) en reflecteer hier gezamenlijk op. Een leerpunt voor toekomstige crises is om expliciet, tussentijds samen terug- en vooruit te kijken: wat staat ons te wachten en wat vergt dit van ons gezamenlijk?

Samen zorgen voor Twente.

Oproep aan alle Twenteners

In Twente staan we er niet goed voor als het gaat om de verspreiding van het coronavirus. Het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en het percentage positieve tests liggen in onze regio nog steeds hoger dan het landelijke gemiddelde. Als dit beeld niet snel verandert, zijn zwaardere maatregelen onvermijdelijk. Dit willen we met z'n allen voorkomen. NU is het moment! Laten we de komende twee weken extra letten op ons eigen gedrag. Daar begint het!

Blijf thuis

Wij roepen alle Twenteners op om zoveel mogelijk thuis te blijven. Vermijd drukte en ga alleen voor noodzakelijke boodschappen de deur uit. Werk zoveel mogelijk vanuit huis. Draag een mondkapje in openbare ruimtes, ook al is het niet verplicht.

Zorg voor de zorg

De zorg in Twente staat onder grote druk en luidt de noodklok. De oproep vanuit de zorg is dan ook om je te houden aan de regels, maar ook: blijf je melden bij je huisarts als je klachten hebt, van welke aard dan ook. De huisartsen staan voor je klaar.

Kijk naar elkaar om

In alle gemeenten, steden en dorpen wonen mensen die alleen zijn en het moeilijk hebben. Bel ze of stuur een berichtje. En voor de Twentse kinderen: stuur een mooie tekening of een kaart. Een beetje aandacht maakt een groot verschil.

Twente als eenheid

We moeten als Twente meer dan ooit een eenheid vormen. Als gevolg van de maatregelen raken veel Twentse ondernemers in de problemen. Door de regels in acht te nemen, kunnen we samen laten zien dat we als Twente ook achter hen staan en ze een betere tijd gunnen.

Wij beseffen dat deze tijd voor velen niet eenvoudig is. We wensen alle Twenteners dan ook veel succes, sterkte en vooral wijsheid. Hopelijk kunnen we samen binnen afzienbare tijd weer van de Twentse gezelligheid genieten. Samen zorgen we voor Twente!

- De Twentse burgemeesters -

alleen samen krijgen we corona onder controle

EEN INITIATIEF VAN VEILIGHEIDSGEGEBIED TWENTE EN GGD TWENTE

DISCLAIMER

Deze rapportage is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de reflectie. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toegang toe heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

t +31 (0)10 448 83 00
f +31 (0)70 448 83 01
e cot@cot.nl
i www.cot.nl

