



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evaluatie aanpak Covid-19

Deel 1:samenwerking Rijk - regio

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1: Inleiding	3
Introductie.....	3
Doelstelling en onderzoeksvragen	4
Afbakening.....	5
Operationalisering.....	5
Aanpak.....	6
Leeswijzer.....	6
Hoofdstuk 2: Bevindingen	7
Introductie.....	7
Fase 0: januari 2020 tot medio maart 2020	7
Fase 1: medio maart tot begin juli	9
Fase 2: begin juli tot medio september.....	15
Fase 3: medio september tot 1 december	18
Fase 4: vanaf 1 december tot heden	21
Hoofdstuk 3: Conclusies en aanbevelingen	23
Beschouwing	23
Conclusies	26
Aanbevelingen.....	26
Bijlage 1: Nationale crisisstructuur	27
Bijlage 2: Overzicht interviews.....	28
Bijlage 3: Afkortingen	29
Bijlage 4: Tijdlijn	31

Voorwoord

Covid-19 vormt een van de grootste naoorlogse (nationale) crises in Nederland. Om deze crisis aan te pakken is zowel in de 25 veiligheidsregio's als nationaal besloten om op te schalen en de regionale en nationale crisisstructuren in werking te brengen. Op deze manier zijn veel verschillende organisaties betrokken bij de aanpak van de crisis. Met de blijvende kans op een pandemie, kwetsbaarheden door toenemende digitalisering en de mogelijke consequenties van klimaatverandering verwacht de Inspectie van Justitie en Veiligheid dat het gelijktijdig inzetten van deze structuren vaker zal voorkomen.

Het onderzoek Evaluatie aanpak Covid-19 richt zich op de samenwerking binnen de nationale crisisstructuur en de samenwerking tussen de nationale crisisstructuur en de veiligheidsregio's. Dit onderzoek richt zich daarmee niet op de maatregelen die zijn genomen en de politieke besluitvorming bij de bestrijding van de crisis.

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie bij te dragen aan het leren van de aanpak van Covid-19. Op deze manier beoogt de Inspectie in beeld te brengen wat er nodig is om een structuur neer te zetten waarmee eventuele nieuwe crises kunnen worden aangepakt.

Met Covid-19 brak een hectische periode aan voor zowel de nationale als regionale organisaties. Toch zijn de meeste organisaties erin geslaagd om in deze hectische periode een (zelf)evaluatie uit te voeren en om de inspecteurs te woord te staan. De Inspectie is dan ook zeer erkentelijk voor de betrokkenheid en medewerking van deze organisaties.

De Inspectie heeft gedurende het onderzoek haar bevindingen gedeeld met de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Op deze manier beoogt de Inspectie bij te dragen aan het onderzoek van de OVV naar de aanpak van Covid-19 en tegelijkertijd de toezichtslast voor de organisaties betrokken bij de aanpak van Covid-19 beperkt te houden.

H.C.D. Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Hoofdstuk 1: Inleiding

Introductie

Covid-19

Het coronavirus werd in december 2019 in de Chinese stad Wuhan ontdekt. Het virus veroorzaakt Coronavirus Disease 2019 (afgekort Covid-19). Vanaf half januari 2020 dook het virus op in landen buiten China. Het aantal besmettingen nam daarna wereldwijd snel toe. Op 27 februari testte de eerste Nederlander positief op de ziekte Covid-19.

Op 11 maart 2020 noemde de World Health Organization (WHO) de corona-uitbraak officieel een pandemie.¹ In maart 2020 schreef de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) aan de Tweede Kamer dat vanwege de maatschappelijke consequenties van Covid-19 wordt opgeschaald naar de nationale crisisstructuur.²

In het najaar van 2020 laaide het aantal besmettingen met het coronavirus in Nederland opnieuw op en was er sprake van een tweede golf. Daarmee vormt Covid-19 een van de langste naoorlogse (nationale) crises in Nederland. Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: de Inspectie) was dit de aanleiding om de samenwerking bij aanpak van Covid-19 tussentijds te evalueren.

De aanpak van een crisis in Nederland

In het geval van een nationale crisis, zoals bij Covid-19, treedt de nationale crisisstructuur in werking. Deze structuur is generiek en kan worden ingezet bij alle soorten crises 'waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of die anderszins een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben'.³

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming zijn de belangrijkste afspraken en procedures met betrekking tot de nationale crisisstructuur vastgelegd. Daarnaast zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden en verplichtingen in bestuurlijke netwerkkaarten beschreven.⁴

Binnen de nationale crisisstructuur is de minister van Justitie en Veiligheid de coördinerend minister. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking en de samenhang van het crisisbeheersingsbeleid. De besluitvorming vindt plaats in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb).⁵

¹ Zie: <https://nos.nl/collectie/13824/artikel/2326765-corona-uitbraak-nu-officieel-pandemie-wat-betekent-dat>.

² Ministerie Justitie en Veiligheid (2020), Inzet nationale crisisstructuur COVID-19, d.d. 13 maart 2020.

³ Ministerie Veiligheid en Justitie (2016), Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

⁴ Instituut Fysieke Veiligheid (2018), Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing, Netwerkkaart 7 Infectieziekte

⁵ De ICCb bestaat is een commissie op hoog ambtelijk niveau en wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De MCCb wordt voorgezeten door de minister van JenV of de minister-president. Deze commissie besluit (bij meerderheid van stemmen) over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn.

In bijlage 1 is de nationale crisisstructuur in meer detail beschreven.

Bij de aanpak van een crisis wordt onderscheid gemaakt tussen een algemene en een functionele keten:

- De *algemene keten* gaat over de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het bevoegd gezag ligt bij de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Bij de bestrijding van een pandemie, een crisis van meer dan plaatselijke betekenis, ligt het gezag bij de voorzitter van de veiligheidsregio.⁶
- De *functionele keten* bestrijkt een specifiek beleidsterrein, in het geval van Covid-19 is dat de gezondheidszorg.⁷

Bijzonderheden bij een pandemie

Bij de aanpak van een pandemie hebben – ten opzichte van andere soorten crises – de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de voorzitter van de veiligheidsregio een bijzondere rol. De minister van VWS geeft conform de Wet publieke gezondheid (Wpg) leiding aan de bestrijding van een infectieziekte.⁸ De voorzitter van de veiligheidsregio is hierbij conform de Wpg verantwoordelijk voor de uitvoering van de bestrijding.

Om leiding te geven aan de bestrijding van een infectieziekte, kan de minister van VWS, na overleg met de minister van JenV, conform de Wet veiligheidsregio's (Wvr) de voorzitter van een veiligheidsregio opdragen om maatregelen te nemen.⁹

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is bij te dragen aan het leren van de samenwerking tussen de nationale en regionale crisisstructuren. Door tussentijds te evalueren kunnen eventuele bevindingen worden gebruikt om, indien nodig, bij te sturen. Daarnaast beoogt de Inspectie met dit onderzoek bij te dragen aan de samenwerking bij zowel (boven)regionale als nationale voorbereiding op en bestrijding van nieuwe crises.

Onderzoeksvragen

Dit leidt tot de centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze werken de betrokken organisaties en overleggremia samen bij de bestrijding van Covid-19 en wat valt hieruit te leren?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

⁶ Zie Wvr, art 39, lid 1.

⁷ Instituut Fysieke Veiligheid (2018), Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, Netwerkkart 7 Infectieziekte. Onder andere het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Outbreak Management Team (OMT) maken onderdeel uit van de functionele structuur.

⁸ De Wpg maakt onderscheid tussen verschillende groepen infectieziekten (groep A, B1, B2 en C) met een afnemende graad van gevaar voor de volksgezondheid. Het coronavirus (wetenschappelijke naam: SARS-CoV-2) valt in groep A. Als een infectieziekte in groep A valt, geeft de minister van VWS leiding aan de bestrijding hiervan.

⁹ Zie Wvr, art. 44 en Wpg, art. 7, lid 1. Alleen als de vereiste spoed zich daartegen verzet, wordt de minister van VWS geacht eerst met de minister van JenV te overleggen.

1. Op welke wijze is de crisisstructuur voor de aanpak van Covid-19 ingericht?
2. Waarom is voor deze structuur gekozen?
3. Op welke wijze vindt samenwerking tussen de betrokken organisaties plaats?
4. Wat valt er op basis van de samenwerking in de crisisstructuur Covid-19 te leren?

Dit rapport vormt deel 1 van het onderzoek Evaluatie aanpak Covid-19 en beschrijft specifiek de samenwerking tussen het Rijk (de nationale crisisstructuur) en de veiligheidsregio's (de regionale crisisstructuur). In deel 2 van het onderzoek bekijkt de Inspectie de samenwerking binnen de regionale crisisstructuur in de veiligheidsregio's.¹⁰

Afbakening

De Inspectie heeft met dit onderzoek de samenwerking binnen de algemene keten en de samenwerking van de algemene keten met de functionele keten onderzocht. De functionele keten vormt geen apart onderdeel van het onderzoek. Dat geldt evenmin voor de uitvoering van specifieke maatregelen die zijn genomen om het coronavirus te bestrijden, de politieke besluitvorming en het effect ervan. Het effect van de maatregelen is immers ten tijde van het onderzoek nog (deels) onbekend. Bovendien wordt het effect van de maatregelen en de politieke besluitvorming door andere toezichthouders, waaronder de Onderzoeksraad voor Veiligheid, in onderzoeken meegenomen.¹¹

In het onderzoek heeft de Inspectie de ontwikkelingen tot en met het eerste kwartaal 2021 meegenomen.

Operationalisering

De Inspectie definieert samenwerking in dit onderzoek als *het bundelen van krachten van organisaties of organisatieonderdelen om een gezamenlijk doel te bereiken*. Waar mogelijk en relevant werkt de Inspectie samenwerking uit in een aantal belangrijke achterliggende aspecten:

- *Doel*; De partners hebben (een) gezamenlijk(e) doel(en) vastgesteld en vertaald in specifieke doelen voor de verschillende partners. Daarbij is tevens duidelijk op welke wijze op het realiseren van het gezamenlijk doel wordt gestuurd.
- *Afstemming*; Het is duidelijk welke organisatie waarvoor - in het kader van Covid-19 - verantwoordelijk is. Daarbij stemmen de verschillende werkzaamheden van de organisaties regelmatig op elkaar af, zodat deze elkaar aanvullen.
- *Uitvoering*; De verschillende partners vertalen de doelen in concrete werkzaamheden en implementeren vervolgens deze werkzaamheden.
- *Informatie delen*. Organisaties overleggen onderling en delen informatie over de voortgang van de werkzaamheden. Hierdoor kunnen de verschillende

¹⁰ In het Plan van Aanpak is oorspronkelijk uitgegaan van vier delen: 1. Crisisstructuur aanpak Covid-19; 2. Samenwerking Rijk-regio; 3. Samenwerking bovenregionaal, en 4. Samenwerking binnen de veiligheidsregio's. Dit rapport beschrijft de eerste drie delen.

¹¹ Zie: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis>

organisaties op basis van een totaalbeeld tot een oordeel en een gewogen besluit komen.

Deze bovenstaande aspecten heeft de Inspectie in dit onderzoek betrokken.

De inrichting van de crisisstructuur beschrijft de Inspectie door de samenhang van de verschillende onderdelen (hoe ziet de crisisstructuur eruit?) en de belangrijkste taken van de verschillende onderdelen (wie doet wat?) te beschrijven.

Aanpak

Op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd, was de coronacrisis nog in volle gang. De Inspectie heeft ervoor gekozen om het onderzoek in verschillende delen uit te voeren, zodat flexibel ingespeeld kon worden op nieuwe ontwikkelingen.

Zelfevaluaties

De Inspectie heeft, waar mogelijk, gebruik gemaakt van de evaluaties die de verschillende bij de crisis betrokken organisaties hebben opgesteld over hun eigen handelen, waaronder de evaluaties van de Veiligheidsregio's (VR's) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Netwerkvragenlijsten

Om de nationale crisisstructuur en daarbij de samenwerking met de regionale crisispartners in beeld te brengen, zijn vragenlijsten verstuurd over het netwerk waarbinnen zij werken naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad (VB), de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV), het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC), het Nationaal Crisiscentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Team – Corona (LOTIC) en de VR's.

Verificatie bevindingen

De bevindingen uit de vragenlijsten en evaluaties heeft de Inspectie verwerkt tot een eerste beschrijving van de crisisstructuur. Om deze bevindingen te verifiëren heeft de Inspectie deze met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's in het netwerk crisisbeheersing en tijdens de interviews met sleutelfunctionarissen (zie hierna) besproken.

Interviews

Voor een verdere verdieping van de wijze waarop de samenwerking binnen de crisisstructuur plaatsvond, zijn met verschillende sleutelfunctionarissen interviews afgenomen (zie bijlage 2).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkelingen in de crisisstructuur voor de aanpak van het coronavirus, waarom voor deze structuur gekozen is en wat de ervaringen van de verschillende organisaties zijn. Hoofdstuk 3 vormt een beschouwing op de bevindingen van het onderzoek en beschrijft de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie. Dit hoofdstuk is zelfstandig te lezen als samenvatting van het rapport.

Hoofdstuk 2: Bevindingen

Introductie

In maart 2020 schrijft de minister van JenV aan de Tweede Kamer, dat “vanwege de brede maatschappelijke consequenties van Covid-19 (ten aanzien van de volksgezondheid, sociaal, financieel en economie), wordt opgeschaald naar de nationale crisisstructuur en worden landelijke maatregelen afgekondigd”.¹² De Inspectie ziet dit als de *eerste fase* in de aanpak van het coronavirus.

In mei leek de eerste golf onder controle. De maatregelen werden vanaf dat moment versoepeld. Vanaf begin juli wordt de nationale crisisstructuur afgeschaald en vervangen door een lijnorganisatie. Dit vormt voor de Inspectie de *tweede fase* van de crisis.

In het najaar van 2020 laait het coronavirus opnieuw op. De regio's vragen om landelijke maatregelen. Wat volgt is de *derde fase* van de aanpak van het coronavirus.

Op 1 december 2020 gaat de Tijdelijke wet Covid-19 in. Dit vormt voor de Inspectie de *vierde fase* van de crisis. Dit onderzoek neemt de ontwikkelingen tot en met het eerste kwartaal 2021 mee. Op het moment van schrijven bevindt de aanpak van het coronavirus nog steeds in deze fase.

Dit hoofdstuk beschrijft de inrichting van de crisisstructuur in de verschillende fasen. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de periode vóór maart 2020 ('Fase 0').

Fase 0: januari 2020 tot medio maart 2020

Algemeen

Vanwege de situatie in Zuid-Oost-Azië omtrent het coronavirus besloot de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in januari 2020 op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) te activeren. Voor JenV betekent dit dat het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) geactiveerd werden.

In januari namen VWS met het oproepen van de Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) en de politie met de inrichting van een BeleidsInterventieTeam (BIT) en later een Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) de eerste stappen in de interdepartementale opschaling. In deze fase lag de focus vooral op het repatriëren van Nederlandse toeristen uit het buitenland.

¹² Ministerie JenV, Inzet nationale crisisstructuur COVID-19, d.d. 13 maart 2020

Op 26 februari vermoedde men dat een eerste Nederlander was besmet met het coronavirus. Dat was de reden voor Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) om als eerste regio naar GRIP-4 op te schalen.¹³

Hoe ziet de nationale crisisstructuur eruit?

In deze fase was met het IAO (een deel van) de nationale crisisstructuur geactiveerd.

Wie doet wat?

Het NCC vervulde de functie van coördinatiecentrum en ondersteunde de nationale crisisstructuur en het NKC met informatiemanagement, haar netwerk, expertise en faciliteiten. Het LOCC verzamelde gegevens van de veiligheidsregio's (VR's), onderhield het landelijk operationeel beeld en stelde op basis van scenariobenaderingen operationele adviezen op voor het IAO.

Het NKC fungeerde als het informatieknooppunt op het gebied van pers- en publiekscommunicatie. Het NKC bepaalde de communicatiestrategie op nationaal niveau. Daarnaast formuleerde het NKC communicatiekaders en kernboodschappen en stemde deze af met betrokken (nationale, regionale en lokale) partners.

Het IAO werd ingezet voor afstemming en coördinatie tussen de departementen en andere stakeholders, zoals het LOCC en de politie. Het IAO werkte samen met het NKC.

Waarom is hiervoor gekozen?

Het NKC is door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV) geactiveerd, in eerste instantie om zich voor te bereiden op het terughalen van Nederlanders uit het buitenland. De directe aanleiding was de repatriëring van vijftien Nederlanders en twee Chinese partners die op 2 februari 2020 uit Wuhan naar Eindhoven werden overgebracht.

Later die maand kwamen de eerste besmettingen met Covid-19 in Nederland voor in Noord-Brabant. Nadien breidde het aantal besmettingen zich snel uit. Reden voor de veiligheidsregio's Zuid-Limburg (VRZL), Brabant-Noord (VRBN), Midden- en West-Brabant (VRMWB) en Brabant-Zuidoost (VRBZO) om evenals VRLN op te schalen.

Wat zijn de ervaringen?

In deze fase ligt het voortouw bij VWS in de aanpak van de pandemie en zijn de algemene en functionele keten aan het zoeken naar de onderlinge verhoudingen.

In de Tweede Kamer is er grote bezorgdheid over de mogelijke verspreiding van het coronavirus in Nederland. Dit was het begin van veel informatieverzoeken vanuit en spoeddebatten met de Tweede Kamer. Dit blijft ook in de volgende fasen een rol spelen.

¹³ GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure en is de naam van de werkwijze waarmee bepaald wordt hoe de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten verloopt. GRIP-4 betreft een situatie waarin de ramp of crisis de grenzen van een gemeente overstijgt. In zo'n situatie krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding en wordt een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd.

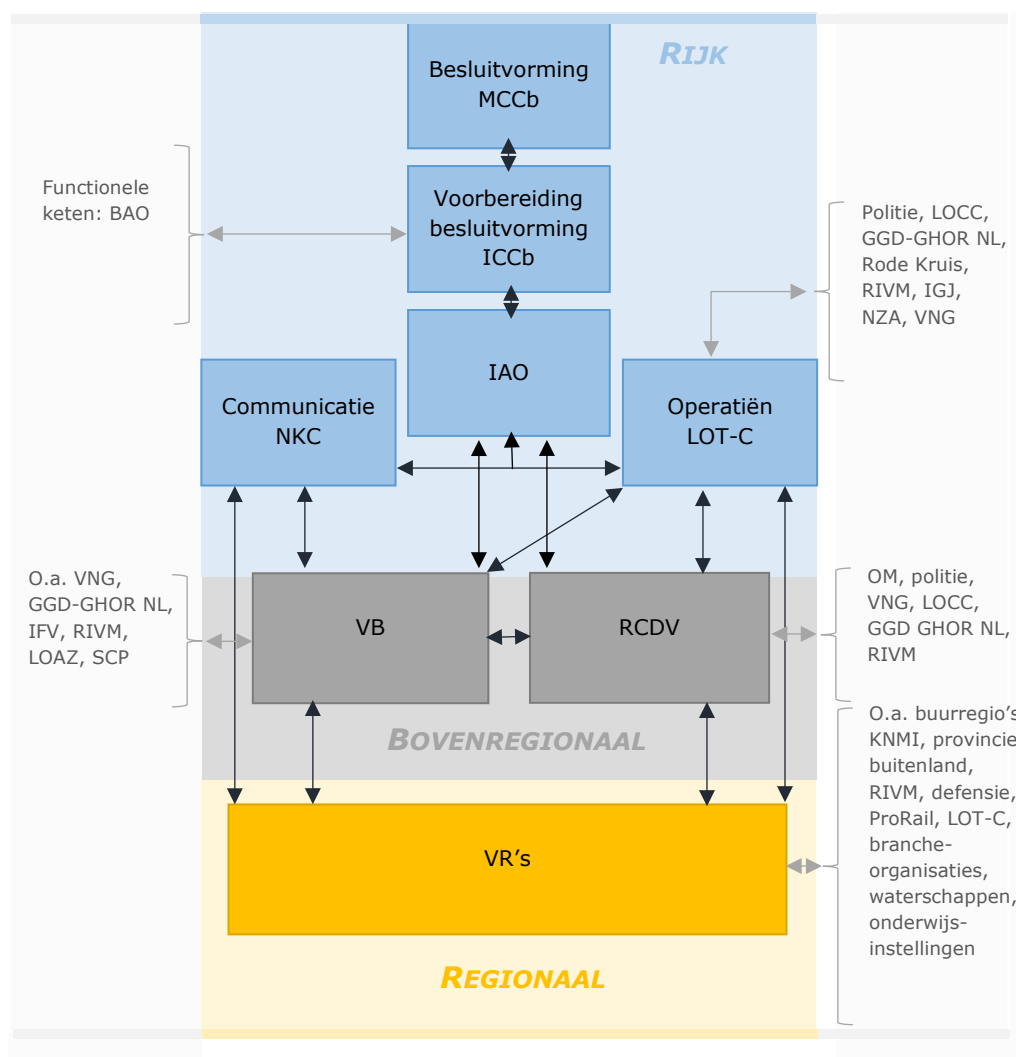
Fase 1: medio maart tot begin juli

Algemeen

Twee weken na de eerste positieve test in Nederland op Covid-19, schreef de minister van JenV aan de Tweede Kamer dat de nationale crisisstructuur wordt ingesteld.¹⁴ Dit gebeurde conform het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016 (Stcrt. 2016, nr. 48258) en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Hiermee wordt fase 1 ingeluid.

Hoe ziet de nationale crisisstructuur eruit?

Bij de ingestelde nationale crisisstructuur zijn veel partijen betrokken. In het onderstaande overzicht zijn de belangrijkste partijen/gremia en hun onderlinge relaties opgenomen¹⁵:



¹⁴ Ministerie JenV, Inzet nationale crisisstructuur COVID-19, d.d. 13 maart 2020

¹⁵ Het overzicht beperkt zich tot de belangrijkste (operationele) gremia in de crisisstructuur. Naast de genoemde gremia zijn er nog andere gremia die een rol spelen, zoals: het overleg handhaving, Operationeel Leiders Overleg enz.

Wie doet wat?

Ministeriële en interdepartementale commissies, ministers en ministeries

Binnen de nationale crisisstructuur nam de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), onder voorzitterschap van de minister-president, besluiten over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak ter voorkoming van een verdere verspreiding van het coronavirus. Per vergadering of situatie wijst de voorzitter van de MCCb aan welke andere ministers lid zijn van de commissie. Een commissie op hoog ambtelijk niveau, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), adviseert de MCCb.

De minister van JenV vervult een coördinerende rol voor crisisbeheersing. In de praktijk geeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) invulling aan deze coördinerende rol. Overige ministeries vervullen rollen binnen de crisisstructuur, of vervullen vanuit hun eigen beleidsveld een eigen coördinerende rol.¹⁶ Zo geeft de minister van VWS op grond van de Wet publieke gezondheid leiding aan de bestrijding van de epidemie van de infectieziekte. De minister van VWS kan conform de Wet publieke gezondheid (Wpg) de voorzitters van de veiligheidsregio's een aanwijzing geven hoe ze de bestrijding ter hand moeten nemen.¹⁷ De voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen vervolgens de directeur publieke gezondheidszorg (DPG)¹⁸ in de regio opdracht geven om de bestrijding te coördineren. Bij de bestrijding van het coronavirus koos de minister van VWS er echter voor om rechtstreeks de DPG'en in de veiligheidsregio's aan te sturen.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C)

In het geval van een (dreigende) crisis van meer dan regionale betekenis en er behoefte is aan een gremium voor bovenregionale operationele coördinatie, wordt het LOCC opgeschaald. Het LOCC vormt onderdeel van de basisbezetting van het IAO.

Het LOT-C heeft zowel coördinerende als uitvoerende taken, zo deelt het LOT-C informatie over de benodigde capaciteit, middelen, het nalevingsbeeld en specifieke vraagstukken die in de VR's spelen met JenV. Op die manier verbindt het LOT-C de 25 veiligheidsregio's onderling en met het Rijk, zodat in het IAO een totaalbeeld kan worden ingebracht. Op deze manier kunnen eventuele knelpunten in de aanpak van de crisis worden gesignaleerd.

NCC, NKC, LOCC en IAO

Deze vier organisaties waren al in 'fase 0' actief, en zijn dan ook al eerder beschreven. Met het instellen van de nationale crisisstructuur veranderde een aantal zaken. Zo

¹⁶ Ministerie VWS, in antwoord op de vragen van het Kamerlid Asscher, d.d. 21 oktober 2020 (2020Z18285).

¹⁷ Conform de Wet publieke gezondheid (artikel 6, lid 4) draagt de voorzitter van de VR de zorg voor de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A (zoals Covid-19) en kan de minister van VWS aanwijzingen geven (artikel 7 lid 1).

¹⁸ De DPG is lid van de directie van de veiligheidsregio en valt onder twee verschillende wettelijke regimes: de Wet publieke gezondheid (Wpg), waarin de verantwoordelijkheden van het bestuur van de GGD zijn vastgelegd en de Wet veiligheidsregio's (Wvr), waarin de verantwoordelijkheden van het bestuur van de veiligheidsregio zijn vastgelegd.

ondersteunde en faciliteerde het NCC in deze fase niet alleen het IAO en het NKC, maar tevens de ICCb en de MCCb. Het IAO adviseerde daarbij de ICCb.

Veiligheidsregio's (VR's)

De voorzitters van de veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de bestrijding van A-infectieziekten, voor de crisisbeheersing en, voorzover en zolang er sprake is van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan lokale betekenis, voor de handhaving van de openbare orde. De minister van VWS kan de voorzitters aanwijzingen geven over de wijze van infectieziektebestrijding. Belangrijke partijen waar zij mee samenwerken, zijn het LOT-C, het NCC, het NKC, de RCDV, het VB en Defensie.

Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV)

Formeel maakt de RCDV geen onderdeel uit van de vaste elementen van de nationale crisisstructuur, maar adviseert hij het VB. Bij de aanpak van Covid-19 vormde de RCDV de liaisonfunctie tussen veiligheidsregio's en het Rijk, voerde de RCDV crisistaken uit, stelde best practices op voor de veiligheidsregio's en wisselde informatie uit rondom dreigingen of voorstelbare scenario's tussen JenV, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het LOCC, VR's en de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio NL (GGD GHOR NL).¹⁹ Daarnaast stemde de RCDV in deze fase met de GGD GHOR NL af hoe de testlocaties ingericht moesten worden.

Veiligheidsberaad (VB)

Het VB is het landelijk bestuurlijk platform van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Evenals de RCDV maakt het VB formeel geen onderdeel uit van de vaste elementen van de nationale crisisstructuur. Tijdens de coronapandemie heeft het VB met de RCDV een brug geslagen tussen het landelijk en regionaal niveau en groeide het VB uit tot een adviserend orgaan voor het landelijk beleid.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG stemde met JenV af over de acute crisisfase, de duidingsoverleggen over juridische vragen en de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen. Daarbij had de VNG een liaison bij JenV gedetacheerd en afspraken gemaakt over de beantwoording van juridische vragen door JenV.

Catshuis overleg

Vanaf 15 maart werden in het Catshuis informele overleggen over het coronavirus georganiseerd. Tijdens deze overleggen informeerden het RIVM en de NCTV de betrokken ministers over de voortgang van de bestrijding van het coronavirus.²⁰

Waarom is hiervoor gekozen?

Waarom de nationale crisisstructuur instellen?

Covid-19 vormt de eerste crisis waarbij alle veiligheidsregio's zijn opgeschaald naar GRIP-4 en een belangrijke en langdurige rol voor het Rijk is weggelegd. Vanwege de landelijke maatschappelijke consequenties van Covid-19 is besloten om de nationale crisisstructuur in te stellen, zij het met één aanvulling die hieronder toegelicht wordt.

¹⁹ De scenario's worden opgesteld door het LOCC.

²⁰ Zie: [Openbaarmaking Catshuisstukken](#) | [Coronavirus tijdlijn](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

Daarnaast is er een stevige verbinding tussen het Rijk en de regio's gevormd, door het VB en de RCDV als adviesgremia in de nationale crisisstructuur mee te nemen.

Waarom een LOT-C naast het LOCC?

Bij de aanpak van Covid-19 (fase 1) bleek dat het LOCC te weinig capaciteit had voor zijn kerntaken. Het LOCC is niet ingericht om snel operationele en juridische informatie te delen bij bovenregionale of landelijke crisissituaties. Daarnaast werd er vanuit de VR's om specifieke producten gevraagd waarvoor juridische expertise nodig was. In overleg met de NCTV, LOCC en de RCDV is daarom besloten om het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) in te stellen. Capaciteit voor deze organisatie werd geleverd door de hulpverleningsorganisaties, het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), het LOCC en aangevuld met ZZP-ers.

Na de start van de crisis moest een passende aansluiting tussen de veiligheidsregio's en het Rijk worden opgezet. Op 6 maart werd het LOT-C door de NCTV, LOCC en de RCDV opgericht, met de opdracht om te zorgen voor een gecoördineerde aanpak van de pandemie tussen de VR's en het Rijk en de VR's onderling. Het LOT-C signaleert en adresseert op deze manier knelpunten in de aanpak van de crisis. Deze rol is regulier bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) belegd.

Na het oprichten van het LOT-C bleef het LOCC paraat voor het reguliere werk en andere crises (zoals de natuurbranden in 2020).

Waarom is het Veiligheidsberaad meegenomen in de crisisstructuur?

De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr) een rol bij de bestrijding van Covid-19. Om er voor te zorgen dat hierdoor niet met 25 verschillende organisaties moet worden afgestemd, heeft het Veiligheidsberaad, in overleg met JenV, haar taak als gesprekspartner voor het Rijk opgepakt.

De minister van JenV verzocht het VB om één of twee vertegenwoordigers aan te wijzen om bij de MCCb aan te sluiten. Namens het VB sloot zowel de voorzitter als de portefeuillehouder Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) aan bij deze commissie.

Waarom is de RCDV meegenomen in de crisisstructuur?

Gelet op de omvang van deze crisis, ontstond de behoefte om het proces rondom veiligheid te coördineren en af te stemmen met bevoegd gezag en uitvoerders op regionaal niveau. De RCDV, wiens leden verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van crisistaken, heeft deze taak op zich genomen.

Namens de RCDV namen in deze fase de directeurs van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland (VRAA) en Rotterdam-Rijnmond (VRRR) deel aan de vergaderingen van ICCb.

Wat zijn de ervaringen?

Ten aanzien van afstemmen en informatiestromen

In het begin van deze fase verliep de informatievoorziening van nationaal niveau naar (boven)regionaal niveau volgens de VR's nog stroef. Er waren meerdere informatiestromen en daarbij was informatie pas laat beschikbaar. Verschillende veiligheidsregio's geven aan dat de boodschap en maatregelen van een persconferentie vooraf vaak niet bekend waren. Zo werd tijdens de persconferentie op 23 maart 2020 gesproken over aanscherping van de coronamaatregelen.²¹ Direct na de persconferentie kwamen de vragen van ondernemers, instellingen en het publiek over de aanscherping bij de veiligheidsregio's binnen. De antwoorden lieten echter nog enkele dagen op zich wachten.

Het proces rondom het opstellen van de noodverordeningen kende veel dynamiek. Bij de opzet waren de ministeries van VWS, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en JenV betrokken. De afstemming tussen de ministeries verliep moeizaam. Hierbij kostte het de VR's moeite om de ministeries aan te geven dat niet alle maatregelen eenvoudig uitvoerbaar of vanwege capaciteitsgebrek te handhaven waren. De uiteindelijke maatregelen waren laat bekend bij de VR's en gemeenten, waardoor deze partijen weinig tijd hadden om de maatregelen te vertalen in handhavingsinstructies en vervolgens te implementeren.

Ten aanzien van het functioneren van het LOT-C

Het LOT-C was nieuw opgericht en zijn rol was in het begin van de crisis voor de veiligheidsregio's niet geheel duidelijk. Het LOT-C vroeg veel informatie van de veiligheidsregio's om een beeld over de aanpak corona te kunnen construeren. Uit de vragenlijsten blijkt dat het LOT-C in het begin beperkt terugkoppeling aan de regio's gaf, wat daar tot frustratie leidde. Hierdoor verliep de samenwerking tussen de regio's en het LOT-C in het begin stroef.

Ten aanzien van het functioneren van het Veiligheidsberaad

In het VB deelden voorzitters onderling ervaringen en stemden zij een gezamenlijke lijn af. Daardoor is volgens respondenten een constructieve samenwerking ontstaan binnen het VB en tussen het VB en het Rijk. In de eerste fase speelde het VB een belangrijke rol bij het opstellen van de modelnoodverordeningen om zoveel mogelijk gelijklopende regionale verordeningen af te kunnen kondigen. Het VB werkte hierbij nauw samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De leden van het VB zijn allen lid van de VNG.

De agenda van het VB werd geregeerd door (lokale) actualiteiten en was voornamelijk gericht op handavingsmaatregelen en maatschappelijke onrust, minder op de zorgpunten uit de functionele keten. Het bleek bovendien lastig om los te komen van de waan van de dag en naar de lange termijn scenario's te kijken.

Ten aanzien van het functioneren van het NKC

Bijna dagelijks ontving het NKC veel vragen en informatie over actualiteiten uit de regio en de regionale aanpak. Dit zorgde ervoor dat het NKC een beeld had van de

²¹ Op 23 maart 2020 gaven de Minister-president, minister van Justitie en Veiligheid, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Milieu en de minister van Medische zorg een persconferentie over aanvullende maatregelen van het kabinet om het coronavirus onder controle te krijgen.

behoefte in de verschillende regio's. Het NKC zorgde met een appgroep – waar communicatiemedewerkers uit het hele land op waren aangesloten – en digitale bijpraatsessies dat snel kon worden afgestemd, dat de crisispartners werden geïnformeerd en de mogelijkheid ontstond om vooruit te kijken.

De mensen van het kernteam waren volgens de VR's betrokken en goed bereikbaar. De lijnen met het NKC waren kort, er kwam snel reactie op vragen die vanuit de VR's werden gesteld. In de vragenlijsten geven de VR's dan ook aan zeer tevreden te zijn over de samenwerking met het NKC.

Ten aanzien van het functioneren van de RCDV

De rol van de RCDV groeide in deze fase uit tot een rol als ambtelijke adviseur aan het VB en als ambtelijke vertegenwoordigers van de veiligheidsregio in de landelijke crisis overleggen. Zo droeg de RCDV onder andere bij aan de ontwikkeling van de landelijke handreikingen handhaving en evenementenadvisering.

Door de positionering van de RCDV was informatie snel beschikbaar. Veel operationele vragen van de VR's liepen hierdoor sneller via de directeur van de veiligheidsregio dan via de lijn van de operationeel leider.

Ten aanzien van de samenwerking tussen de veiligheidsregio en defensie

De contacten in de voorbereidende fase zorgden voor nauwe samenwerking tussen de VR's en defensie bij de bestrijding van Covid-19. Via de regionale officier veiligheidsregio's en het LOCC zijn bijstandsaanvragen eenvoudig in te dienen en af te handelen.

Ten aanzien van de aansluiting met de functionele keten

De minister van VWS stuurde – in tegenstelling tot wat de Wpg voorschrijft – de DPG'en in de regio's direct aan. Er was in eerste instantie geen coördinerend mechanisme tussen het ministerie en de DPG'en. Daarmee passeerde VWS de voorzitters van de VR's en werd bij de bestrijding van het coronavirus door de functionele keten beperkt gebruik gemaakt van de ervaring en de organisatiekracht van de VR's. De GGD GHOR NL heeft er later voor gekozen om met een aantal dedicated teams te werken. Deze teams hadden wekelijks overleg met de minister van VWS.

Fase 2: begin juli tot medio september

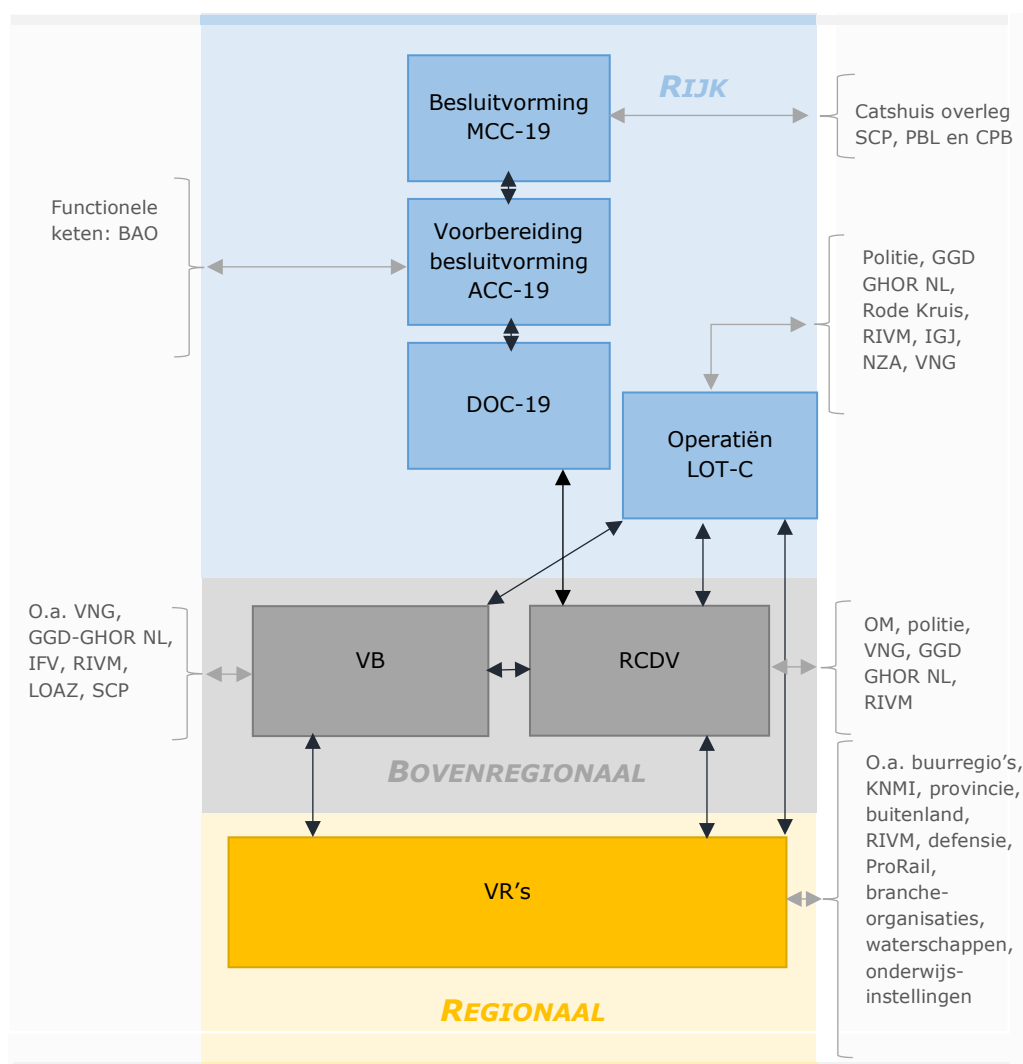
Algemeen

Begin juli 2020 wordt de nationale crisisorganisatie afgeschaald. De Ministeriële Commissie Covid-19 (MCC-19), de Ambtelijke Commissie Covid-19 (ACC-19) en het Directeuren Overleg Covid-19 (DOC-19) worden ingericht. Daarnaast wordt een programmaorganisatie – programmadirectoraat-generaal Samenleving en Covid-19 (DGSC-19) - in de lijn ingericht. De werkzaamheden van de NCTV en het NKC worden afgebouwd en overgedragen aan het DGSC-19. Het LOT-C wordt afgeslankt waarbij een kern van LOT-C actief blijft voor de lopende zaken zoals het opstellen van een informatiebeeld. Taken, zoals het aanvragen van bijstand, worden overgedragen aan de reguliere structuren.

Met de afschaling van de nationale crisisstructuur in fase 1, bestaat formeel de crisisstructuur niet meer.

Hoe ziet de nationale samenwerkingsstructuur eruit?

De samenwerkingsstructuur in fase 2 ziet er als volgt uit:



Wie doet wat?

De MCC-19 wordt ingericht om integraal over het beleid ten aanzien van de bestrijding en de gevolgen van de Covid-19 pandemie te besluiten.²² De MCC-19 neemt zowel besluiten over maatregelen voor de acute bestrijding van het virus als besluiten om adequaat in te spelen op de middellange en lange termijngevolgen van de crisis. Alle leden van het kabinet en de planbureaus zijn lid van de MCC-19. Het SCP, het PBL en het CPB nemen deel aan het MCC-19 om de crisis vanuit een bredere maatschappelijke invalshoek te beschouwen.

De MCC-19 wordt door de ACC-19 voorbereid. In dit gremium is ieder departement ambtelijk vertegenwoordigd. Het DOC-19 is ingericht als voorbereiding op het ACC-19 en als afstemmingsoverleg bij de uitvoering van besluiten. Het programma-DG vervangt de crisisorganisatie binnen de NCTV, stemt met andere departementen af en richt zich vooral op de lange termijn. Binnen dit programma-DG is een directie Communicatie ingericht om de taken van het NKC over te nemen.

In fase 2 van de crisis werd door de VR's ingezet op lokale/regionale maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan.

Waarom is hiervoor gekozen?

Waarom is de nationale crisisstructuur afgeschaald?

In deze fase met lagere besmettingscijfers en minder Covid-19 patiënten in het ziekenhuis, leek de crisis in een meer stabiele en voorspelbare periode te belanden. Vanwege de behoefte aan een integrale aanpak, sloten steeds meer ministers aan bij het MCCb. Daarbij is de nationale crisisstructuur vooral bedoeld voor de kort cyclische aanpak van een incident. Daarom nam de minister van JenV het besluit om de crisisbeheersing voor een groot deel terug te leggen bij VWS en een DGSC-19 in te richten.

Waarom wordt ingezet op lokale/regionale maatregelen?

In verschillende regio's waren er nauwelijks besmettingen met het coronavirus. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om de maatregelen lokaal/regionaal te differentiëren en waar mogelijk landelijke maatregelen te voorkomen. Deze aanpak beoogde om tevens gericht in te spelen op de lokale situatie en daarmee de crisis effectiever te bestrijden. De pilot mondkapjes in de gemeenten Rotterdam en Amsterdam waren voorbeelden van de eerste lokale maatregelen.²³

Wat zijn de ervaringen?

Ten aanzien van de afstemming met het DGSC-19

In eerste instantie moest het DGSC-19 zich richten op de lange termijn en de afstemming met andere departementen. In augustus lopen de besmettingscijfers echter weer op en moet opnieuw kort-cyclisch worden gewerkt. Hierop was het DGSC-19 niet ingericht waardoor het lang duurde voordat antwoord op vragen van de VR's kon worden gegeven. De samenwerking tussen de betrokken partijen met het DGSC-19 en specifiek de directie Communicatie verliep hierdoor stroef.

²² Ministerie VWS, in antwoord op vragen van het Kamerlid Asscher, d.d. 21 oktober 2020 (2020Z18285).

²³ De pilot betrof het verplicht dragen van een niet-medische mondkapje in winkels en op straat geldend voor iedereen vanaf 13 jaar.

Ten aanzien van de afschaling van de nationale crisisstructuur

Met het verlaten van de nationale crisisstructuur werkten organisaties steeds meer langs elkaar. Zo worden door de ministerie van VWS besluiten genomen over het organiseren van testlocaties, zonder dat het VB daarin was meegenomen.²⁴

In de zomerperiode ontbrak een goede aansluiting tussen de VR's en het Rijk. De vertegenwoordigers van de RCDV mochten wel aanschuiven in het DOC-19 overleg, maar niet meer bij het ACC-19 of MCC-19 overleg. Er werd gekozen voor een regulier samengestelde ministeriële commissie, waarbij belangen van verschillende sectoren via de betrokken vakministers aan bod konden komen. De vaste structuren die in de eerste fase waren opgebouwd, ontbraken in deze fase waardoor een minder transparant besluitvormingsproces ontstond. Hierdoor bleef de informatiepositie van de VR's achter en werden de adviezen van de regio's niet meer meegenomen in de besluitvorming. Zo dachten de VR's niet meer vooraf mee bij de uitvoerbaarheid van de noodverordeningen, waardoor bij de uitvoering van deze noodverordeningen problemen ontstonden. Het effect was dat nationaal minder snel op veranderende omstandigheden kon worden ingespeeld.

Uit interviews blijkt dat de afschaling voor verschillende partijen als een verrassing kwam.

Ten aanzien van de inzet op lokale/regionale maatregelen

Het uitgangspunt om in deze fase regionaal maatregelen te nemen bleek in de praktijk lastig te werken. Doordat de afstanden in Nederland klein zijn, leidden regionale maatregelen zoals het sluiten van terrassen, al snel tot meer reisbewegingen naar regio's waar deze wel open waren. Bovendien was het gevaar dat een lappendeken zou ontstaan van regionale en landelijke maatregelen. Eind fase 2 werd besloten om geen regionale maar opnieuw landelijke maatregelen in te voeren.

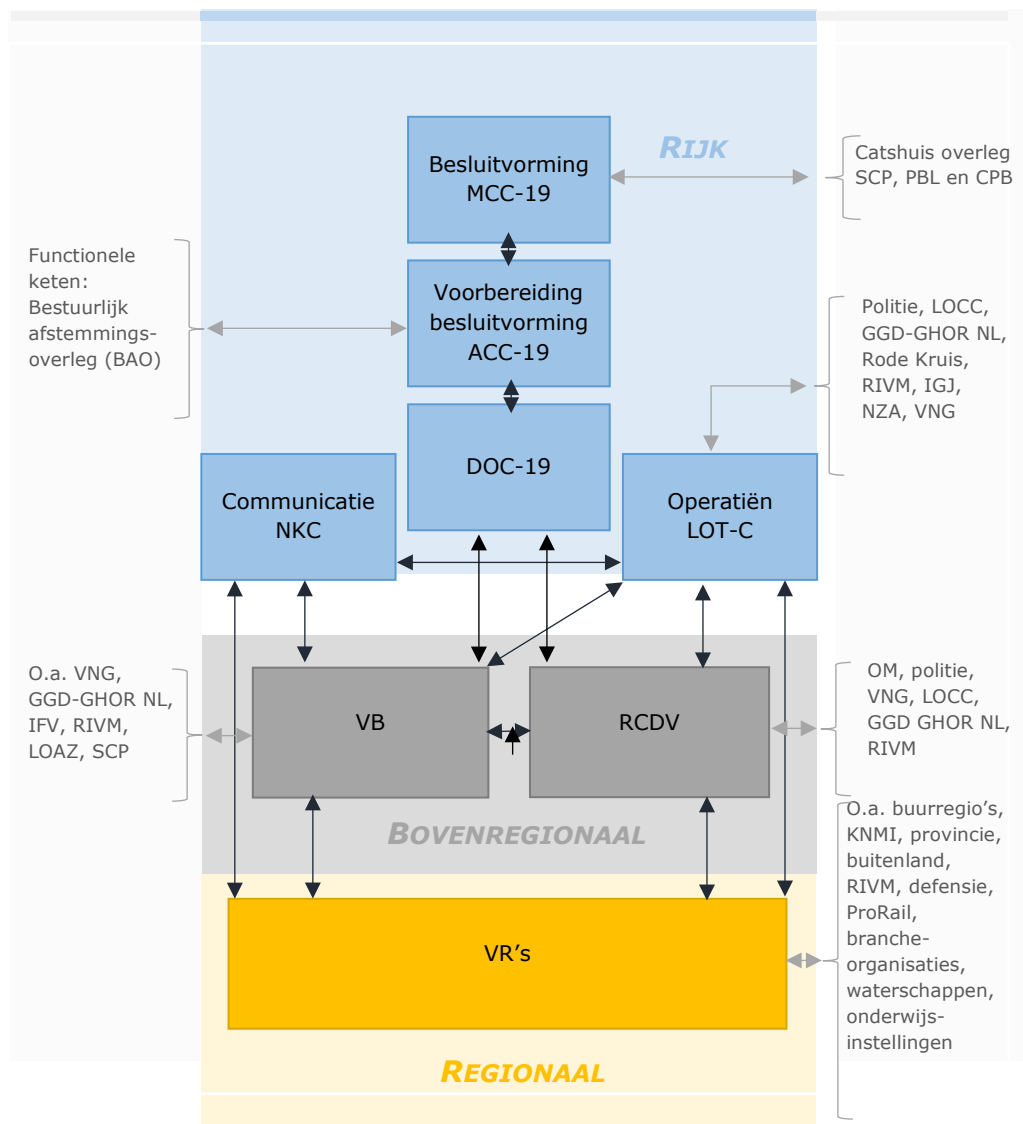
²⁴ Een voorbeeld hiervan was het inrichten van een XL-testlocatie in Eindhoven, zonder dat de voorzitter van de veiligheidsregio hiervan op de hoogte was gebracht.

Fase 3: medio september tot 1 december

Algemeen

Bij het oplopen van de besmettingscijfers in het begin van de tweede golf is het LOT-C en op 14 oktober het NKC opnieuw geactiveerd en/of opgeschaald. De kort cyclische aanpak wordt weggehaald bij het programma-DG en teruggebracht naar de NCTV. Het programma-DG blijft verantwoordelijk voor de lange termijn aanpak.

Hoe ziet de nationale samenwerkingsstructuur eruit?



Wie doet wat?

De voorzitter van het VB neemt vanaf 16 september weer deel aan de overleggen van de MCC-19. In deze fase voorzag het VB de MCC-19 opnieuw van advies. Daarnaast nemen het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) deel aan de vergaderingen van het MCC-19.

Namens de VR's sloten vanaf oktober afwisselend de directeur van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA) of Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRRR) bij de ACC-19 aan. Bij het DOC-19 sloten namens de VR's afwisselend de directeur van de VRAA, VRRR of Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid (VRZHZ) aan.

Het LOT-C verzorgde in deze fase niet alleen het informatiebeeld vanuit de VR's, maar krijgt ook een grotere rol in de informatievoorziening naar de VR's. Zo ontwikkelde het LOT-C landelijke scenario's voor de veiligheidsregio's. Daarnaast werden in deze fase verschillende juridische vraagstukken bij het LOT-C neergelegd en richtte het LOT-C verschillende overlegplatformen in.

De discussie in de Tweede Kamer neemt in deze fase toe. Naast de informatieverzoeken vanuit en spoeddebatten met de Tweede Kamer, werd over de voorgenomen maatregelen gediscussieerd.²⁵ Dit resulteerde onder andere in een regelmatig wijzigende vaccinatiestrategie. Het informele Catshuisoverleg groeide in deze fase uit tot een voorbereidend besluitvormingsgremium.

Waarom is hiervoor gekozen?

Door het snel toenemen van de aantallen Covid-19 patiënten is in september ervoor gekozen om de maatregelen weer nationaal vorm te geven.

Omdat het DGSC-19 vooral op de lange termijn en minder op de kort-cyclische aanpak is gericht, is er tevens voor gekozen om het NKC en het LOT-C weer te activeren en op te schalen.

Wat zijn de ervaringen?

Ten aanzien van de samenwerkingsstructuur

Met deze structuur werd de nationale crisisstructuur nagebootst. Doordat de verschillende rollen in deze structuur duidelijk zijn, verloopt de samenwerking beter dan in fase 2. Het VB groeide verder uit tot een vertegenwoordiger van de verschillende veiligheidsregio's en hun crisisorganisaties en de RCDV ontwikkelt zich tot een strategisch adviesorgaan voor het VB.

De veiligheidsregio's werkten in deze fase intensief samen met het NKC en LOT-C. Doordat juridische vraagstukken bij het LOT-C zijn belegd, kon er vanuit de VR's worden meegedacht. Dit maakte het mogelijk om sneller uitvoering te geven aan landelijke maatregelen. Onder regie van het LOT-C werd tevens een vooroverleg voor de RCDV ingericht. In dit vooroverleg zitten de operationeel leiders van de VR's. Door

²⁵ Een kantelpunt lijkt het debat op 12 augustus 2020 als de besmetting cijfers weer oplopen en de Tweede Kamer vervroegd terugkeert van reces.

de VR's werd gebruik gemaakt van de verschillende gremia (zoals het LOT-C, RCDV en VB) om onderling best practices uit te wisselen.

De VNG draait mee in het programma-DG en heeft een liaison voor JenV. De VNG kan hierdoor tijdig input en aandachtspunten meegeven als het gaat om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van nieuwe maatregelen.

Ten aanzien van de politieke betrokkenheid

In het licht van de naderende verkiezingen voor de Tweede Kamer werd politieke beeldvorming steeds belangrijker.²⁶ Daarbij moesten verschillende belangen die spelen bij de aanpak van Covid-19 zoals ten aanzien van de economie en onderwijs, tegen elkaar worden afgewogen. Tegelijkertijd nam het belang en de invloed van het Catshuisoverleg steeds meer toe. Het overleg vormde volgens respondenten steeds meer een voorbereidend gremium op de besluitvorming.

Landelijke maatregelen werden in persconferenties aangekondigd. Doordat in de Tweede Kamer na persconferenties werd gedebatteerd over de maatregelen konden afgekondigde maatregelen in de loop van de week worden aangepast. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de mondkapjes-draagplicht en het sluiten van lagere scholen. Hierdoor was niet langer sprake van eenduidige aansturing van de crisis en nam de tijddruk bij de VR's voor de voorbereiding en implementatie van de maatregelen verder toe.

²⁶ Op 17 maart 2021 zijn de Tweede Kamerverkiezingen gehouden (zie de bijlage tijdlijn).

Fase 4: vanaf 1 december tot en met 1 april 2021

Algemeen

Noodverordeningen vormden de basis voor de bestrijding van de pandemie. Vanuit het oogpunt van democratische legitimatie is een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement meer geschikt. Met de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) wordt een steviger juridisch fundament gelegd.²⁷ Op 1 december 2020 is de Twm ingegaan.

Met het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat bevoegdheden niet meer bij de VR's, maar op gemeentelijk niveau komen te liggen, met controle mogelijkheden van de gemeenteraad.²⁸ Zo krijgen burgemeesters de bevoegdheid om in specifieke gevallen lokaal af te wijken van door VWS opgestelde landelijke richtlijnen.

Hoe ziet de nationale samenwerkingsstructuur eruit?

De samenwerkingsstructuur is in deze fase niet gewijzigd en is gelijk aan de structuur in fase 3.

Wie doet wat?

Met de komst van de Twm zijn enkele bevoegdheden van de veiligheidsregio overgeheveld naar de gemeenten. Daarmee is de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio en het VB formeel beperkter geworden. Gemeenten zouden zich in deze fase door de VNG moeten laten vertegenwoordigen. In de praktijk wordt het VB hier echter voor gebruikt.

Waarom is hiervoor gekozen?

De Twm is ingevoerd om - in plaats van te werken met noodverordeningen - de aanpak van het coronavirus democratisch in te bedden.

Wat zijn de ervaringen?

In deze fase bevinden de meeste VR's zich nog in GRIP-4. Daarmee ontstaan er in de praktijk twee sturingslijnen naast elkaar: de lijn van de multidisciplinaire crisisbesluitvorming via de voorzitters van de VR's en de functionele sturingslijn van de minister van VWS naar de DPG'en. Door een aparte functionele sturingslijn wordt de algemene keten niet bij alle maatregelen betrokken. Zo heeft VWS de organisaties binnen de gezondheidszorg opdracht gegeven zich op het 'zwarte scenario' voor te bereiden, zonder dat hierbij naar de multidisciplinaire insteek is gekeken.²⁹

De gemeenten maken weinig gebruik van de bevoegdheden in de Twm. Er bestaat in deze fase vooral behoefte om één lijn af te spreken binnen de verschillende VR's en

²⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020), Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, kenmerk 25 295.

²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020), Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), kenmerk 35 526.

²⁹ Als het zwarte scenario in gang wordt gezet, zal vanwege ruimtegebrek in de zorg een selectie gemaakt moeten worden van mensen die wel of niet worden opgenomen. Dit scenario heeft direct consequenties voor de openbare orde en handhaving.

binnen het VB. Dit bevordert voor gemeenten een eenduidige omgang met de maatregelen.

De ervaringen met de Twm zijn wisselend. Voor de politie zorgt de Twm voor een eenvoudigere afhandeling. Bij de noodverordeningen gold dat bij iedere bekeuring ook de noodverordening van de betreffende gemeente moest worden toegevoegd. Bij de Twm is er per overtreding één bepaalde manier van afhandelen. Voor de functionele keten heeft de Twm echter geleid tot meer werk. Met het ingaan van de Twm moet de GGD in plaats van de voorzitter van de regio, alle burgemeesters informeren en een lokale duiding opleveren.

Hoofdstuk 3: Conclusies en aanbevelingen

Beschouwing

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt:

Op welke wijze werken de betrokken organisaties en overleggremia samen bij de bestrijding van Covid-19 en wat valt hieruit te leren?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is de crisisstructuur voor de aanpak van Covid-19 ingericht?
2. Waarom is voor deze structuur gekozen?
3. Op welke wijze vindt samenwerking tussen de betrokken organisaties plaats?
4. Wat valt er op basis van de samenwerking in de crisisstructuur Covid-19 te leren?

Hieronder wordt antwoord gegeven op deze deelvragen.

Op welke wijze is de crisisstructuur voor de aanpak van Covid-19 ingericht?

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming beschrijft de procedures en afspraken van de nationale crisisstructuur. Deze structuur is flexibel en kan naar gelang de omstandigheden worden aangepast. Bij de aanpak van Covid-19 is in de periode van medio maart tot begin juli 2020 de crisisorganisatie grotendeels conform de beschreven structuur ingericht. Daarnaast is ervoor gekozen om het LOT-C op te richten. Deze organisatie sluit, evenals het VB en de RCDV, bij de nationale crisisstructuur aan.

In de zomer van 2020 schaaft de nationale crisissorganisatie af en richt het Rijk voor de aanpak van de crisis een programmaorganisatie in. Volgens respondenten is – achteraf gezien – te snel afgeschaald. De veiligheidsregio's blijven opereren vanuit de regionale crisisstructuur. Na de zomer past het Rijk de structuur opnieuw aan en richt het een crisisorganisatie in die sterk vergelijkbaar is met de nationale crisisstructuur. Vergeleken met het begin van de crisis worden echter meer departementen bij de besluitvorming betrokken en is er een programmaorganisatie die zich bezighoudt met de lange termijn aanpak van de crisis.

De crisisorganisatie is voornamelijk ingericht om kort cyclisch tussen de betrokken organisaties af te stemmen en snel te kunnen handelen. Daar gaat tijdens een acute fase de meeste tijd en aandacht naartoe. Ze zijn in deze fase niet voorzien van een grote backoffice om aan (externe) informatieverzoeken te voldoen.

Bij de aanpak van Covid-19 is zowel de algemene keten – onder andere voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid – en de functionele keten – voor de gezondheidszorg – betrokken. Bij de aansturing van de functionele keten kiest VWS

ervoor om, in afwijking van de formele sturingslijn via de voorzitter van de veiligheidsregio, de reguliere overlegcontacten met de DPG'en als formele sturingslijn te hanteren.

Waarom is voor deze structuur gekozen?

De nationale crisisstructuur is ingesteld met het oog op de landelijk grote maatschappelijke consequenties van Covid-19. Als aanvulling daarop is het LOT-C ingericht om de verbinding tussen het Rijk en de veiligheidsregio's te versterken. De nationale crisisstructuur is volgens respondenten echter niet ingericht voor het bestrijden van een langdurige crisis. Om die reden kiest de minister van JenV er in de zomer van 2020 voor om de nationale crisisstructuur af te schalen en een alternatieve crisisorganisatie met het DOC-19, ACC-19 en MCC-19 in te richten ondersteund door het DGSC-19. In deze fase was het uitgangspunt om de verspreiding van het coronavirus met regionale maatregelen tegen te gaan.

Anders dan vooraf was ingeschat loopt aan het einde van de zomer 2020 het aantal besmettingen sterk op. Daar was het DGSC-19 niet op ingericht en ingesteld. Daarom neemt de NCTV de ondersteuning van de crisisorganisatie weer voor zijn rekening, worden de activiteiten van het LOT-C geïntensiveerd, pakt het NKC zijn rol weer op en sluiten vanaf oktober 2020 het VB en de RCDV opnieuw aan bij de nieuw ingerichte crisisorganisatie.

Bij een crisis waarbij de regionale crisisorganisatie is opgetuigd, legt de voorzitter van de veiligheidsregio conform de Wvr na afloop van de crisis schriftelijk verantwoording af aan de gemeenteraden van de getroffen gemeenten in zijn regio.³⁰ Omdat Covid-19 lang duurt, is er met de Twm voor gekozen de bevoegdheid – om lokaal van nationale maatregelen af te wijken – bij de burgemeesters te beleggen. Dit kan de lokale verantwoording bevorderen. In de praktijk hebben burgemeesters nog weinig gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

Op welke wijze vindt samenwerking tussen de betrokken organisaties plaats?

Bij de aanpak van het coronavirus was de zorg leidend. De maatregelen waren er primair op gericht om de kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen en de druk op de ziekenhuizen te beperken. De verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de minister van VWS het voortouw heeft bij de bestrijding van de pandemie en rechtstreeks stuurt op de DPG'en, maakt dat er twee aparte sturingslijnen voor de algemene en functionele keten ontstaan. Dit belemmert het ontwikkelen van een integrale aanpak, waarbij optimaal van elkaars expertise en inzetmogelijkheden gebruik kan worden gemaakt.

Bij aanvang van de crisis is het LOT-C opgezet om een gecoördineerde aanpak van de pandemie tussen de VR's en het Rijk vorm te geven. Hoewel er risico's verbonden zijn om tijdens een crisis een nieuwe organisatie te introduceren, heeft dit – met uitzondering van een aarzelend begin – goed uitgepakt. Naast het LOT-C is het in deze fase ook voor het VB en de RCDV zoeken naar de juiste rol en onderlinge

³⁰ Zie Wvr. art. 40 lid. 1.

verhoudingen. Na verloop van tijd weten de verschillende partijen elkaar echter steeds beter te vinden. Daarmee verbetert de afstemming en de informatiedeling.

Met het afschalen van de nationale crisisstructuur treedt er een tijdelijke verslechtering op in de samenwerking, die na de zomer van 2020 met het intensiveren van de activiteiten van het LOT-C, het opnieuw inrichten van het NKC en het uitnodigen van de RCDV en het VB bij de samenwerkingsstructuur is hersteld.

Met de Twm is de bevoegdheid om van nationale maatregelen af te wijken, bij gemeenten belegd. Hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt, waardoor de samenwerkingsstructuur met betrokkenheid van de RCDV en het VB in deze fase nauwelijks verandert.

Door grote bezorgdheid in de Tweede Kamer over de aanpak van het coronavirus en de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021, nam de politieke betrokkenheid gedurende de aanpak van de crisis toe. Dit zorgde ervoor dat het Catshuisoverleg uitgroeide tot een informeel besluitvormingsgremium en dat maatregelen om het coronavirus te bestrijden, eerst werden besproken in de Tweede Kamer.

Wat valt er op basis van de samenwerking in de crisisstructuur Covid-19 te leren?

Op basis van haar kennis en ervaring met eerdere landelijke of bovenregionale crises stelt de Inspectie vast dat een crisis al snel meer dan alleen de functionele keten raakt. In de landen waar Covid-19 eerder zijn opmars maakte dan in Nederland, was het effect op zowel de gezondheidszorg als op allerlei andere aspecten in de maatschappij snel zichtbaar. Om de crisis effectief aan te pakken, is er veel te winnen als de algemene en functionele keten goed met elkaar samenwerken.

De Wpg beschrijft dat de minister van VWS leiding geeft aan de bestrijding van een infectieziekte en, na overleg met de minister van JenV, de voorzitter van een veiligheidsregio kan opdragen om maatregelen te nemen. Deze werkwijze verbindt de functionele met de algemene keten. De Inspectie constateert dat bij de bestrijding VNG van Covid-19 hier door de functionele keten beperkt gebruik van is gemaakt.

De Inspectie constateert tevens dat het Rijk en de veiligheidsregio's binnen de algemene keten meer dan in andere crises gebruik van elkaar hebben weten te maken. Door het VB en de RCDV als adviserende en afstemmende organen mee te nemen in de nationale crisisstructuur heeft deze constructie geleid tot een effectieve samenwerking tussen Rijk en regio's. Hierdoor hebben de veiligheidsregio's met verschillende crisispartners, door uitvoering te geven aan de nationale maatregelen en de handhaving ervan, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van de crisis. De verbinding tussen Rijk en regio is tevens versterkt door het LOT-C aan het begin van de crisis in te richten.

De Inspectie constateert echter ook dat de nationale crisisorganisatie in de zomer van 2020 te snel is afgeschaald en dat dit de samenwerking tussen het Rijk en de regio's negatief heeft beïnvloed. Met het her-activeren van het NKC, het intensiveren van de activiteiten van het LOT-C en het uitnodigen van het VB en de RCDV bij respectievelijk de MCC-19 en de ACC-19 is dit weer hersteld.

Ten slotte constateert de Inspectie dat bij een langdurige crisis het onvermijdelijk is dat er veel informatieverzoeken uit de Tweede Kamer komen. De nationale crisisstructuur is echter niet ingericht om tijdens de acute fase van een crisis aan deze informatieverzoeken te voldoen. Bij een langdurige crisis vormt politieke betrokkenheid voor een complicerende factor bij de aanpak van een crisis.

Conclusies

1. Het laten aansluiten van het VB en de RCDV in de nationale crisisstructuur, heeft positief uitgewerkt op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en tussen het Rijk en de veiligheidsregio's tijdens de aanpak van de coronacrisis.
2. Met het oprichten van het LOT-C is in een complexe en dynamische situatie adequaat invulling gegeven aan een operationeel hiaat.
3. Naast de bestaande sturingslijn binnen de algemene keten is bij de bestrijding van het coronavirus een aparte sturingslijn voor de functionele keten ontstaan, waarbij VWS rechtstreeks stuurde op de DPG'en. Hierdoor is onvoldoende gebruik gemaakt van elkaars ervaring en expertise.
4. Het tussentijds loslaten van de nationale crisisstructuur heeft een negatief effect gehad op de samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's.
5. Bij een langdurige crisis is politieke betrokkenheid onvermijdelijk. De nationale crisisstructuur is hier echter niet voldoende op ingericht.

Aanbevelingen

Het is de Inspectie bekend dat er plannen zijn om het Landelijk Operationeel Team door te ontwikkelen tot een flexibele organisatie die snel opschaalbaar is en 24/7 geschikt is om informatie aan betrokken organisaties te leveren. Dit is volgens de Inspectie een goede ontwikkeling die zeker doorgezet moet worden.

Daarnaast doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid:

1. Formaliseer en concretiseer de betrokkenheid van de veiligheidsregio's op verschillende niveau's binnen de nationale crisisstructuur.
2. Zorg voor meer aandacht voor een integrale aanpak van crises binnen de nationale crisisstructuur en het VB.
3. Zorg bij een langdurige crisis binnen de nationale crisisstructuur voor voldoende middelen/capaciteit om snel en daadkrachtig de verantwoordelijke minister te ondersteunen bij het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer.

Bijlage 1: Nationale crisisstructuur

Hieronder volgt een beschrijving van de nationale crisisstructuur volgens het handboek crisisbesluitvorming.

De minister van JenV is als coördinerend minister verantwoordelijk voor de inrichting, de werking en de samenhang van het crisisbeheersingsbeleid. De besluitvorming binnen de nationale crisisstructuur vindt plaats in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb).

De MCCb beraadslaagt onder meer over de (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen besluiten, de strategische kaders en neemt besluiten (al dan niet op basis van de adviezen van de ICCb). De ICCb adviseert de MCCb en/of andere overheden over de coördinatie en besluitvorming over het geheel aan maatregelen, stelt de instructies op voor de rijksdienst en bepaalt de beleidskaders voor de (publieks-)voorlichting en woordvoering. Beide commissies worden ondersteund door een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO).

Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) ondersteunt deze nationale crisisstructuur en de daarbij betrokken partijen en coördineert de informatievoorziening op nationaal niveau. Daarnaast is ieder ministerie zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein. Deze departementale activiteiten worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het Departementaal Coördinatiecentrum (DCC).

Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) zorgt op nationaal niveau voor een geïntegreerde benadering van de operationele aspecten van crisisbeheersing. Een van de belangrijke taken van het LOCC is het actueel houden van een overzicht van inzetbare capaciteiten (mensen, middelen en kennis).

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) coördineert de pers- en publieksvoorlichting. Het NKC adviseert de MCCb en ICCb over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten.

Voor alle onderdelen en overleggen binnen de nationale crisisorganisatie geldt dat zij naar behoefte worden ingezet en flexibel ingericht en samengesteld: maatwerk per situatie en zo nodig per bijeenkomst.

Bijlage 2: Overzicht interviews

1. Dhr. Aalbersberg (NCTV)
2. Mw. Van den Berg en dhr. Bosman (GGD/GHOR IJsselland)
3. Dhr. Bos, mw. Braakhekke en dhr. Van Maren (LOTC)
4. Dhr. Bruls (VB)
5. Dhr. Dewachter (LOCC)
6. Mw. Dinsbach (GGD/GHOR Twente)
7. Dhr. Gelton (JenV)
8. Dhr. Van Lieshout (VRAA)
9. Dhr. Littooi (VRRR)
10. Dhr. Okkersen (LOCC)
11. Dhr. Paauw (politie)
12. Dhr. Rooijmans (VRLN)
13. Mw. Scheidel en mw. Lelieveld (VWS)
14. Dhr. Schreinemachers (NCTV)
15. Mw. Schiet en dhr. Stevens (AZ)
16. Mw. Westerveld en dhr. Van den Brink (politie)

Bijlage 3: Afkortingen

ACC	Ambtelijke Commissie Covid-19
BIT	BeleidsInterventieTeam
Covid-19	Coronavirus disease 2019
CPB	Centraal Planbureau
DOC-19	Directeurenoverleg Covid-19
DGP	Directeur Publieke Gezondheidszorg
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGD GHOR NL	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio NL
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
MCC-19	Ministeriële Commissie Covid-19
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving

Programma-DG	Programma directoraat-generaal Samenleving en Covid-19
RBT	Regionaal Beleidsteam
RCDV	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Twm	Tijdelijke wet maatregelen Covid-19
VB	Veiligheidsberaad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Veiligheidsregio
VRAA	Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
VRBN	Veiligheidsregio Brabant-Noord
VRBZO	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
VRMWB	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord
VRRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VRZHZ	Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid
VRZL	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
WHO	World Health Organization
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wvr	Wet veiligheidsregio's
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bijlage 4: Tijdlijn

Hieronder staat een selectie van gebeurtenissen die zich vanaf het begin van de pandemie tot en met de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 17 maart 2021 hebben voorgedaan.

2020

26 februari	Eerste vermoeden van een besmetting in Nederland. VR Limburg-Noord schaalte op naar GRIP 4.
27 februari	De eerste persoon in Nederland is besmet met het coronavirus.
9 maart	De minister-president maakt in een persconferentie de eerste algemene maatregelen in de aanpak van het coronavirus bekend, zoals de handen wassen, in de elleboog niezen en geen handen meer schudden.
12 maart	De WHO verklaart corona officieel tot een pandemie.
13 maart	De minister van JenV schrijft aan de Tweede Kamer dat de nationale crisisstructuur wordt ingezet.
15 maart	Het kabinet neemt aanvullende maatregelen in de aanpak van het coronavirus. Scholen en kinderverblijven worden gesloten. Datzelfde geldt voor eet- en drinkgelegenheden (niet voor hotels) en sport- en fitnessclubs.
16 maart	De minister-president spreekt het land vanuit het Torentje toe.
23 maart	Het kabinet kondigt strengere maatregelen aan: de "intelligente lockdown".
8 april	Het aantal besmettingen in Nederland loopt wat terug en blijkt in het Noorden minder hoog dan in andere delen van het land.
16 mei	De minister-president kondigt lichte versoepelingen aan. De kappers en basisscholen gaan open.
1 juni	Er komen meer versoepelingen, zo mogen de terrassen weer worden geopend. Daarnaast wordt er een mondkapjesplicht in het openbaar vervoer ingevoerd.
23 juli	Er is een lichte stijging van het aantal besmettingen. De naleving van de anderhalve meter maatregel wordt slechter.

30 juli	Het aantal besmettingen onder jongeren loopt op.
10 augustus	Burgemeesters in verschillende steden sluiten cafés als deze zich niet aan de regels houden.
1 september	Kinderen gaan weer naar school.
24 september	Het aantal besmettingen stijgt sterk.
26 september	Er komt een mondkapjesplicht in verpleeg- en verzorgingshuizen.
29 september	De maatregelen worden verscherpt: er mogen thuis maximaal drie bezoekers worden ontvangen en de horeca sluit om 22:00 uur.
1 oktober	Het kabinet adviseert mondkapjes.
30 november	Covid-19 afdelingen in verpleeghuizen en ziekenhuizen raken vol.
14 december	Naar aanleiding van de snelle stijging van het aantal coronabesmetting-en kondigt de premier een landelijke lockdown aan. Alle niet-essentiële winkels moeten dicht.
29 december	Nood in verpleeg- en verzorgingshuizen loopt op, ook onder het personeel. Defensie schiet te hulp.

2021

6 januari	Eerste acute zorgpersoneel in ziekenhuizen krijgt vaccin.
20 januari	Kabinet kondigt strengere maatregelen aan met een avondklok, minder bezoek thuis en een vliegverbod.
17 maart	Verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

September 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*