



1 STELSELBESCHRIJVING IN HET KORT

Om het verhaal van dit rapport te kunnen volgen, is het van belang om op de hoogte te zijn van de wijze waarop Nederland is georganiseerd op de punten infectieziektebestrijding en crisisorganisatie. Omdat het gaat om een groot aantal partijen die op een specifieke wijze samenwerken, staat in dit hoofdstuk een beknopt overzicht. In paragraaf 1.1 staat de organisatie van de infectieziektebestrijding. De uitleg van de crisisorganisatie is gesplitst in twee delen: de nationale organisatie (1.2) en de regionale organisatie (1.3). Tijdens de coronacrisis zijn er ook nieuwe structuren en overleggen ontstaan. Een overzicht daarvan staat in 1.4. Een uitgebreide stelselbeschrijving is te vinden in bijlage C.

1.1 De organisatie van infectieziektebestrijding

De bestrijding van infectieziekten in Nederland is sinds de negentiende eeuw een kerntaak van de overheid.⁷ Het juridische kader voor de infectieziektebestrijding staat hoofdzakelijk in de **Wet publieke gezondheid (Wpg)**.⁸ De Wet publieke gezondheid kent een indeling van infectieziekten in groep A, B1, B2 en C. Die indeling is gerelateerd aan de besmettelijkheid en de ernst van de infectieziekte, en aan de potentiële impact ervan op de volksgezondheid. Groep A is de zwaarste categorie.⁹ Tot deze A-groep behoort COVID-19, de ziekte waarover dit rapport gaat.

Het **Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)** is het nationale kennis- en onderzoeksinstituut gericht op de bevordering van de volksgezondheid en een gezond en veilig leefmilieu. Binnen het RIVM coördineert het **Centrum Infectieziektebestrijding (CIb)** de bestrijding van infectieziekten. Het CIb formuleert het gewenste preventie- en bestrijdingsbeleid en geeft advies aan de overheid en professionals in de praktijk. Bij een uitbraak van infectieziekten is binnen het CIb de **Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektebestrijding (LCI)** verantwoordelijk voor (a) de inhoudelijke advisering van overheid en professionals over hoe deze uitbraak het beste kan worden bestreden en (b) voor de implementatie van het landelijke beleid. Het CIb is als National Focal Point in Nederland aanspreekpunt voor het **European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)** en de **World Health Organisation (WHO)**, in het Nederlands de Wereldgezondheidsorganisatie genoemd.

⁷ De zorgtaak van de overheid voor de volksgezondheid is in de huidige Grondwet neergelegd in artikel 22 lid 1: 'De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.' In de 19e eeuw begon de overheidsaandacht voor de volksgezondheidszorg met de bestrijding van prangende gezondheidsproblemen door kwakzalverij en infectieziekten. Dit ging gepaard met wetgeving: de Wet op de uitoefening der geneeskunst van juni 1865 (Staatsblad 1865, 60) en de Wet ter wering en beteugeling van besmettelijke ziekten van december 1872 (Staatsblad 1872, 134).

⁸ Voor de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) geldt specifieke wetgeving; vergelijk in dit verband de Wet publieke gezondheid BES en de Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19 Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁹ A. Timen e.a., 'De (on)zichtbare scheiding tussen een uitbraak en een crisis' in: E.R. Muller e.a., *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer (2009), p.156-158.

De Wet publieke gezondheid bepaalt dat de algemene infectieziektebestrijding in Nederland een bestuurlijke verantwoordelijkheid is van het **college van burgemeester en wethouders**. Tot die verantwoordelijkheid behoort het nemen van algemene preventieve maatregelen en bron- en contactopsporing bij meldingen van infectieziekten.¹⁰

De gemeenten behoren tot een **veiligheidsregio (VR)**. Nederland kent 25 veiligheidsregio's waarin gemeenten, brandweer en de **Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)** samenwerken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De voorzitters van de veiligheidsregio's, doorgaans de burgemeesters van centrumgemeenten, komen periodiek bijeen in het Veiligheidsberaad, om beleid en landelijke doelstellingen af te stemmen met elkaar en met de minister van Justitie en Veiligheid.

Colleges van burgemeester en wethouders zorgen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de publieke gezondheid gezamenlijk voor de instelling en instandhouding van een gezondheidsdienst in hun regio: de **Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)**. De GGD staat onder leiding van een **Directeur Publieke Gezondheid (DPG)**. De DPG is tevens verantwoordelijk voor de GHOR en maakt in die hoedanigheid deel uit van de directie van de veiligheidsregio. De DPG is als specifieke functionaris op regionaal niveau belast met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening. Er zijn in totaal 25 GGD'en in Nederland; een landelijk dekkend netwerk.

Infectieziektebestrijding bij een A-ziekte

Bij een epidemie van een infectieziekte uit groep A heeft de **minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)** steeds de leiding over de bestrijding.¹¹ Bij een infectieziektedreiging kan de directeur van het Clb het **Outbreak Management Team (OMT)** bijeen roepen. Ook kan de minister van VWS hiertoe een verzoek doen bij de directeur van het Clb. Het OMT bestaat uit vaste leden, waaronder de voorzitter (directeur RIVM-Clb), de secretaris (hoofd LCI) en vertegenwoordigers van organisaties of verenigingen die een belangrijke rol spelen bij de infectieziektebestrijding in Nederland. De uitnodiging voor het OMT-lidmaatschap is gebaseerd op de rol van deze organisaties. De vertegenwoordigers van deze organisaties nemen echter deel aan het OMT op persoonlijke titel. Het OMT wordt ad hoc aangevuld met deskundigen. Het OMT adviseert het ministerie over de strategie en de noodzakelijke maatregelen.¹²

Onder leiding van de Directeur-Generaal Volksgezondheid (DGV) van het ministerie van VWS vindt het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) plaats. Het BAO is volledig gericht op de volksgezondheid en toetst de adviezen van het OMT op politiek-bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid.¹³ Het BAO adviseert de betrokken minister(s). Op basis van het BAO-adviesbesluit de minister van VWS tot infectieziektebestrijdingsmaatregelen.¹⁴

¹⁰ Artikel 6 lid 1 Wpg.

¹¹ Artikel 7 lid 1 Wpg. Zie ook Instituut Fysieke Veiligheid, *Bestuurlijke netwerkkaarten Crisisbeheersing. Netwerkkaart 7 Infectieziekte* (Arnhem, oktober 2018).

¹² RIVM: Landelijke advisering bij infectieziektedreigingen en –crisis, mei 2020

¹³ Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding, november 2004, nr. PG/ZP 2.528.045.

¹⁴ 'De (on)zichtbare scheiding tussen een uitbraak en een crisis' in: E.R. Muller e.a., *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer (2009), p. 157.

Op basis van bevoegdheden uit de Wet publieke gezondheid (Wpg), kan de minister de **voorzitters van de veiligheidsregio's** instrueren om maatregelen af te kondigen en te handhaven.¹⁵ De voorzitters van de veiligheidsregio's dragen vanuit de Wpg zorg voor de bestrijding van (de directe dreiging van) een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A binnen hun veiligheidsregio. Daarnaast hebben ze de taak om opgelegde maatregelen uit te voeren. De veiligheidsregio zorgt ook voor de voorbereiding op de regionale bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A.¹⁶

Tijdens een epidemie van een A-ziekte heeft de **GGD** vanwege zijn expertise op het gebied van infectieziektebestrijding een belangrijke rol. De uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding is neergelegd bij de GGD, die daartoe beschikt over een afdeling infectieziektebestrijding. Daar werken gespecialiseerde medewerkers, zoals artsen-infectieziekten en sociaal verpleegkundigen, die zorgdragen voor registratie, bron- en contactonderzoek, ondersteuning bij uitbraken en voor advies en voorlichting over preventie en risico's van infectieziekten.¹⁷ De infectieziektebestrijding wordt primair uitgevoerd in de reguliere gezondheidszorg en door de GGD'en.¹⁸ Processen zoals op- en afschaling, verdere maatregelen, monsterafname, bron- en contactonderzoek en communicatie zijn beschreven in een generiek draaiboek en in infectieziekte-specifieke richtlijnen.¹⁹

Het ministerie van VWS omvat drie directoraten-generaal: Volksgezondheid, Curatieve Zorg en Langdurige Zorg, met daarbinnen meerdere directies.

- Het **directoraat-generaal Publieke Gezondheid (PG)**. Dit bestrijkt het terrein van de zorg voor publieke gezondheid in Nederland. Het richt zich op het bevorderen van de algehele gezondheidstoestand, het voorkomen van ziekten (preventie), medische ethiek en het voorzien in een goede structuur bij rampen en crisis, zoals bij COVID-19. Het directoraat-generaal PG is opdrachtgever van onder meer de **Gezondheidsraad** en het RIVM.
- Het **directoraat-generaal Curatieve Zorg (CZ)** houdt zich bezig met de ziekenhuiszorg, de zorg bij huisarts, wijkverpleegkundige en andere eerstelijns zorgverleners, en de (kortdurende) geestelijke gezondheidszorg. Het is de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal CZ om randvoorwaarden te creëren waarin de curatieve zorg – ongeveer de helft van alle zorg in ons land – optimaal kan functioneren.²⁰

15 Artikel 7 lid 1 Wpg. De Minister kan de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V Wpg.

16 Artikel 6 lid 2 Wpg. Naast het in eind januari in deze categorie ingedeelde coronavirus (2019-nCov) vallen er vijf (groepen van) ziekten in deze categorie: pokken, polio, SARS, MERS en virale hemorragische koorts (zoals Ebola of Marburg).

17 GGD GHOR Nederland, 'Wat doet een GGD', <https://ggdghor.nl/home/wat-doet-een-ggd/> [geraadpleegd op 08-10-2021].

18 RIVM, *RIVM-Centrum Infectieziekte-bestrijding -Strategie 2016-2021* (maart 2017).

19 RIVM, 'Generiek draaiboek', <https://lci.rivm.nl/draaiboeken/generiek-draaiboek> [geraadpleegd op 08-10-2021].

20 Ministerie van VWS, *Welkom bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020*, Introductiedossier bewindspersonen VWS (juli 2020).

1.2 De nationale crisisstructuur

Een epidemie van een infectieziekte kan een zodanige impact op de samenleving hebben dat de nationale crisisstructuur wordt geactiveerd.²¹ Binnen die structuur kunnen op nationaal niveau de beoogde infectieziektebestrijdingsmaatregelen besproken worden met het oog op:

- de afweging tussen maatregelen en beoogde effecten;
- de uitvoering;
- neveneffecten;
- de crisiscommunicatie.

Coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing is de **minister van Justitie en Veiligheid (JenV)**. Deze coördinerende verantwoordelijkheid van de minister wordt ingevuld door de **Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)**. Onderdeel van de NCTV is het **Nationaal Crisiscentrum (NCC)**. Dit interdepartementaal coördinatiecentrum ondersteunt de besluitvorming bij een (dreigende) crisis 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.²² Het **Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)** fungeert tijdens een crisis of incident als informatieknoppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publiekscommunicatie. De samenstelling van het NKC hangt af van de aard en omvang van een incident of crisis; deelnemers zijn de communicatiemedewerkers van betrokken departementen. De directeuren Communicatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van het inhoudelijk meest betrokken ministerie hebben de leiding over het NKC.

Als de nationale crisisstructuur in werking is, vindt interdepartementale advisering en besluitvorming plaats in diverse gremia, te weten het Interdepartementaal Afstemmings Overleg (IAO), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

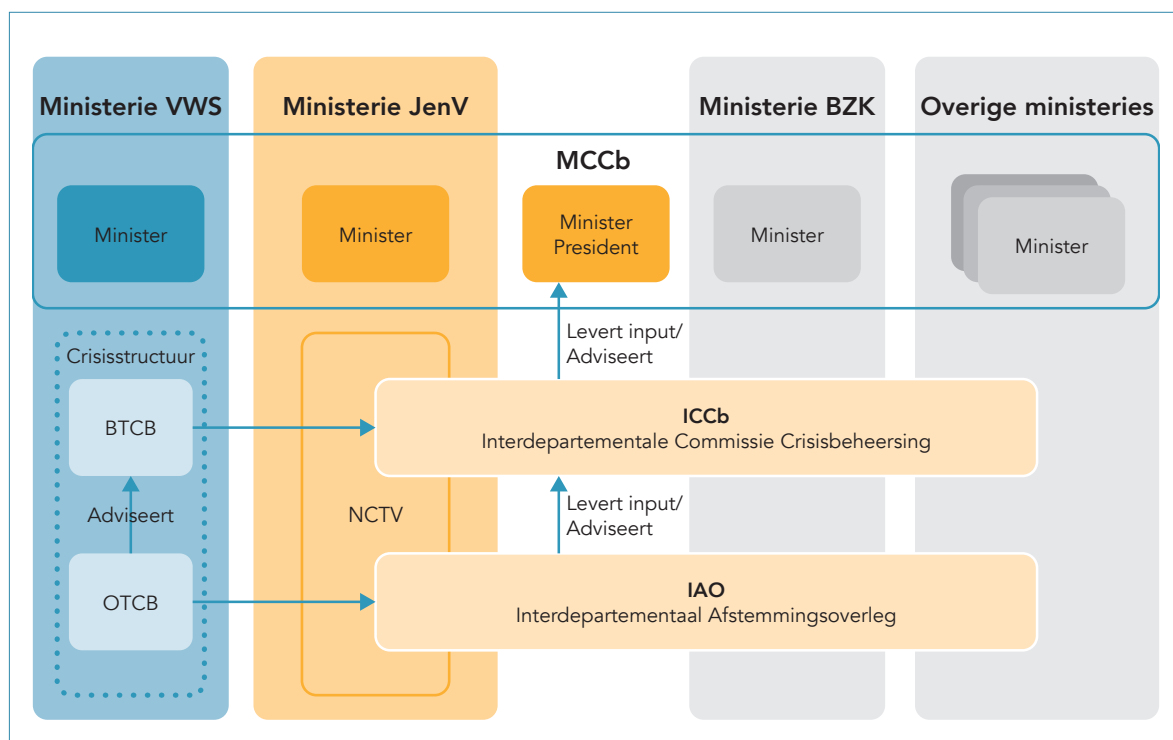
De ICCb adviseert de MCCb en andere besluitvormende instanties binnen de overheid over de coördinatie van en de besluitvorming over het geheel aan maatregelen. Zij stelt de instructies op voor de rijksdienst en bepaalt de beleidskaders voor de publieksvoorlichting en woordvoering. De MCCb beraadslaagt onder meer over de (internationale) politieke consequenties van al genomen of nog te nemen besluiten en de strategische kaders en neemt besluiten (al dan niet op basis van de adviezen van de ICCb). De minister van Justitie en Veiligheid is voorzitter van de MCCb, tenzij de minister-president beslist dat hij voorzitter is.

21 De nationale crisisstructuur speelt een rol als de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur.

22 Inspectie Justitie en Veiligheid, *Evaluatie aanpak Covid-19. Deel 1: Samenwerking Rijk – regio*, september 2021, Bijlage 1.

Beide commissies worden ondersteund door een **Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)**. Het IAO wordt voorgezeten door een directeur van de NCTV en wordt naar behoefte ingezet. Het is flexibel ingericht en samengesteld, ten behoeve van bijvoorbeeld informatievoorziening, beeld- en oordeelsvorming, advies over specifieke aspecten, crisiscommunicatie of parlementaire verantwoording.²³

In het verlengde van de overkoepelende nationale crisisstructuur beschikt elk departement over een eigen departementale crisisstructuur. Het **Departementaal Crisiscentrum (DCC)** van het **ministerie van VWS**, dat is geplaatst binnen het directoraat-generaal Publieke Gezondheid, is in de voorbereiding en respons op een crisis het centrale coördinatiepunt. Het DCC organiseert ook het **Operationeel Team Crisisbeheersing (OTCb)** en het **Beleids team Crisisbeheersing (BTCb)**, waarvoor alle betrokken directies en DG's worden uitgenodigd. Het OTCb, dat wordt voorgezeten door de Directeur Publieke Gezondheid, adviseert het BTCb, dat wordt voorgezeten door de DG Volksgezondheid. In het OTCb nemen de crisisbeleidsadviseur en MT-leden zitting. Het IAO is het voorportaal voor en adviseert daarmee de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). De crisisstructuur van VWS is op interdepartementaal niveau vertegenwoordigd in IAO en ICCb. Bij een crisis op het terrein van de volksgezondheid zitten de minister(s) van VWS in de MCCb.²⁴



Figuur 2: Aansluiting Ministerie van VWS op de nationale crisisstructuur ten tijde van crisis.

23 Brief van de NCTV aan de Tweede Kamer, 'Inzet nationale crisisstructuur COVID-19', 13 maart 2020, kenmerk 2860322.

24 Ministerie van VWS, *Departementaal Handboek Crisisbeheersing* (november 2016).

1.3 De regionale crisisstructuur

Op decentraal niveau vormt de **veiligheidsregio** de kern van de crisisbeheersingsorganisatie. Binnen een veiligheidsregio werken verschillende besturen en diensten samen ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid in geval van rampen en crises. In de veiligheidsregio worden de relevante sectoren op bestuurlijk (veiligheidsbestuur), ambtelijk (veiligheidsdirectie) en operationeel niveau vertegenwoordigd. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters uit de regio.²⁵

De **burgemeester** is in de eigen gemeente verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Daartoe heeft hij het gezag over de politie en de brandweer.²⁶ De burgemeester heeft het opperbevel bij de rampenbestrijding in de gemeente.²⁷ Indien nodig kan een burgemeester in ernstige situaties ook noodrecht (noodbevelen, noodverordening) toepassen.

Voor infectieziekten geldt een speciaal regime. De burgemeester is binnen zijn gemeente leidend voor ziekten op de B1, B2 en C-lijst. In geval van (dreigende) infectieziekten op de A-lijst is de voorzitter van de veiligheidsregio leidend. De voorzitter van de veiligheidsregio kan in de gehele veiligheidsregio noodrecht toepassen. Ook kan de voorzitter van de veiligheidsregio andere bevoegdheden uit de Wet publieke gezondheid toepassen, zoals het opleggen van quarantainemaatregelen, het sluiten van locaties of het verbieden van het gebruik van bepaalde vervoermiddelen. Daarvoor is geen toestemming nodig van de burgemeesters van de gemeenten in de regio.

Diverse organisatieverbanden zijn binnen de 'witte kolom' actief om regionaal en nationaal de geneeskundige samenwerking te coördineren en af te stemmen. Deze organisaties kregen ook een rol in de coronacrisis. Zo is Nederland verdeeld in elf zogeheten **Regionaal Overleggen Acute Zorgketen (ROAZ'en)**. Deze ROAZ'en stroomlijnen de ambulancezorg, huisartsenzorg, ziekenhuiszorg en andere acute zorg, en omvatten tijdens de crisis tevens een toenemende vertegenwoordiging van de langdurige zorg. Op verzoek van de minister van VWS is de rol die de DPG'en hierin tijdens de coronacrisis spelen vergroot om verbinding te leggen met de langdurige zorg en om extra zorgcapaciteit te organiseren. Bij brief van 1 april 2020 heeft de minister daartoe opdracht gegeven.

Op landelijk niveau zijn de regio's met elkaar verbonden via het **Landelijk Netwerk Acute Zorg (LNAZ)**. Dit is een netwerkorganisatie van de elf ROAZ'en. Binnen het LNAZ werken ROAZ'en samen met ketenpartners en professionals aan de optimale toegankelijkheid van acute zorg voor patiënten met een acute zorgvraag, zowel onder normale omstandigheden als bij opgeschaalde zorg tijdens rampen en crises. Het LNAZ ondersteunt de acute zorgnetwerken bij de uitvoering van hun taken, coördineert landelijke projecten en behartigt hun gezamenlijke belangen. Voor beleidsmakers en

²⁵ Infopunt Veiligheid, *Lokaal bestuur en de Wet veiligheidsregio's: De 8 meest gestelde vragen* (november 2011).

²⁶ Titel II hoofdstuk IV en titel III hoofdstuk XI Gemeentewet.

²⁷ Artikel 5 Wv.

andere betrokkenen bij de acute zorgketens en traumazorg is het LNAZ een aanspreekpunt.

1.4 Corona-specifieke partijen en ontstane overleggremia

Gaandeweg de crisis zijn nieuwe organisaties opgericht, (overleg)gremia ontstaan en functies ingesteld. Hieronder een overzicht van de belangrijkste.

Gericht op omgaan met schaarste

- Het **Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS)** is in maart 2020 opgericht door het LNAZ in opdracht van het ministerie van VWS en de IGJ. Het LCPS is belast met de coördinatie van de spreiding van patiënten over de beschikbare ic- en klinische bedden van de Nederlandse ziekenhuizen.
- Het **Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH)** is in maart 2020 opgezet om in publiek-private samenwerking de centrale inkoop en distributie van persoonlijke beschermingsmiddelen te coördineren en uit te voeren.
- De **Landelijke Coördinatiestructuur Testcapaciteit (LCT)** is in maart 2020 ingericht door het Ministerie van VWS om de beschikbare testcapaciteit te vergroten, zodat het geldende testbeleid kan worden uitgevoerd. Het LCT wordt geacht de beschikbare testcapaciteit te volgen, de huidige testcapaciteit zo goed mogelijk in te zetten, alternatieve testcapaciteit in te zetten en dreigende tekorten vast te stellen.
- Eind maart 2020 heeft de Minister van VWS namens het kabinet een **speciaal gezant corona** gevraagd het kabinet te ondersteunen. Hij heeft de taak om zich te richten op de opties die Nederland heeft ten aanzien van (de beschikbaarheid van) coronatests en vaccins.
- Het **Landelijk Coördinatieteam Diagnostische Keten (LCDK)** is begin april 2020 opgezet. Het adviseert over het verdelen van teststromen, laboratoriumcapaciteit en voorraden van testen en coördineert op landelijk niveau de verzending van tests van GGD'en naar laboratoria en de retourzending van uitslagen.

Gericht op het omgaan met een langdurige crisis

- Met het oog op de versoepeling van maatregelen per 1 juli 2020 is besloten om de crisisstructuur rond de aanpak van het coronavirus af te bouwen en lopende zaken over te hevelen naar een nieuw op te richten programmadirectoraat generaal. **Het Programma-DG COVID-19** is begin juli 2020 gestart.²⁸
- De **Ministeriële Commissie COVID-19 (MCC-19)** is ingericht om als voorportaal van de Ministerraad onder voorzitterschap van de minister-president integraal over het beleid ten aanzien van de bestrijding en de gevolgen van de COVID-19 pandemie te besluiten.²⁹ In de MCC-19 worden zowel besluiten genomen 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.
- De MCC-19 wordt voorbereid door de **Ambtelijke Commissie COVID-19 (ACC-19)** waar ieder departement in is vertegenwoordigd. Om invulling te geven aan de

²⁸ Op 1 oktober ging het programmadirectoraat-generaal verder als het programmadirectoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC).

²⁹ Instellingsbesluit Ministeriële Commissie COVID-19, 3 juni 2020.

regionale aanpak is er parallel op regelmatige basis contact met (de vertegenwoordigers van) het Veiligheidsberaad over zaken als inschaling van regio's, passende maatregelen en de naleving daarvan.³⁰ De ACC-19 wordt voorbereid door het directeurenoverleg COVID-19 (DOC-19) met daarin vertegenwoordiging van alle departementen, de Nationale Politie, de VNG, de KMar en de veiligheidsregio's.

Daarnaast is in maart 2020 nog het **Landelijk Operationeel Team COVID-19 (LOT-C)** opgericht. Het LOT-C is een multidisciplinair team met vertegenwoordigers van onder meer Defensie, politie, provincies, brandweer, veiligheidsregio's en GGD GHOR Nederland, en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Het is een vraagbaak voor regio's en onderhoudt op operationeel niveau de verbinding tussen de veiligheidsregio's, de hulpdiensten, de algemene en de functionele keten en de Rijksoverheid. Het LOT-C is toegevoegd aan de nationale crisisstructuur en heeft in augustus 2020 een formele vervolgopdracht gekregen van het Veiligheidsberaad en het DG COVID-19.³¹

³⁰ Kamervragen (aansluitend) 2020/21, nr. 430.

³¹ <https://www.ifv.nl/nieuws/Paginas/Landelijk-Operationeel-Team-Corona-voor-maximale-ondersteuning-veiligheidsregios.aspx>