

Notitie BZK tbv DOC 15 september 2020

Verantwoordelijkheidsverdeling¹ en escalatieladder onder de Twm

In het DOC van 25 augustus is gevraagd om een notitie die duidelijkheid verschaft over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en de veiligheidsregio's onder de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm). Deze notitie gaat ook in op de toepasbaarheid van de escalatieladder onder de Twm.

De Twm heeft als doelstelling het creëren van een steviger democratische legitimatie van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie en het bieden van een specifieke wettelijke basis voor maatregelen die grondrechten beperken. Ook maakt de Twm lokaal en regionaal maatwerk mogelijk, waardoor gerichte maatregelen per gebied kunnen worden getroffen en andere gebieden niet meer beperkingen ondervinden dan nodig is. Daar waar de bestrijding lokaal kan, wordt met dit wetsvoorstel en onderliggende uitvoeringsregelingen bij een aantal in de Twm benoemde bevoegdheden ruimte gemaakt voor lokale afwegingen. Hierbij is het uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat betekent ten aanzien van de uitoefening van de Twm-bevoegdheden door de burgemeester, dat de gemeenteraad rechtstreeks controlemogelijkheden heeft.

De escalatieladder die momenteel wordt ontwikkeld, is gericht op lokaal en regionaal maatwerk voor een effectieve aanpak van de bestrijding van de epidemie. De escalatieladder gaat uit van de huidige situatie en zal worden geactualiseerd als de Twm van kracht is. Voor een bestendige toepassing van de escalatieladder na inwerkingtreding van de Twm is het van belang dat tijdig de betekenis wordt uitgewerkt van de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheidsverdeling die gelden onder de Twm.

Deze notitie verduidelijkt de betekenis van de Twm voor de bestuurlijke verhoudingen (1), de toepasselijkheid van de escalatieladder (2) en de bevoegdheidsverdeling (3). Ten slotte worden een aantal randvoorwaarden voor besluitvorming over maatregelen (4) in beeld gebracht.²

1. Uitgangspunten Twm voor bestuurlijke verhoudingen

De Twm gaat net als in de huidige crisissituatie uit van regie vanuit het Rijk: maatregelen (regels over evenementen, gebruik van hygiënemiddelen e.d.) worden op basis van de wet bij ministeriële regeling vastgesteld (en niet meer met een aanwijzing zoals in de huidige situatie).³ Daarbij is differentiatie mogelijk tussen gemeenten (en zodoende ook tussen bijvoorbeeld regio's). Dit betekent dat primair bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen landelijk, regionaal of lokaal gelden. Voor regionale of landelijke maatregelen kan een besmettingshaard in een bepaalde regio of gemeente aanleiding geven. Deze systematiek maakt het mogelijk dat ook landelijke besluitvorming over maatregelen specifiek gericht kan zijn op de regionale of lokale aanpak. Vanwege de bijzondere omstandigheden in Caribisch Nederland (afgelegen eilanden, geringe IC-capaciteit, hechte gemeenschappen) worden aparte regelingen vastgesteld voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de Twm worden de volgende bevoegdheden aan burgemeesters toegekend:

- het verlenen van ontheffing, met het oog op bijzondere omstandigheden, van maatregelen met betrekking tot groepsvorming (58g), openstelling van publieke plaatsen (58h), evenementen (58i) en overige bij ministeriële regeling gestelde regels (58j).
- aanwijzings- en bevelsbevoegden gericht op de naleving van zorgplicht voor beheerders van publieke plaatsen en van besloten plaatsen, niet zijnde plaatsen voor bedrijf en beroep (58k en 58l).

1 In Europees Nederland.

2 Deze notitie gaat uit van de tekst van het wetsvoorstel dat is ingediend bij de Tweede Kamer; eerst na stemming door de Tweede Kamer over (een eventueel nog van regeringswege te wijzigen) wetsvoorstel en amendementen kan echt duidelijk zijn van welke verhoudingen en verdelingen kan worden uitgegaan.

3 In het geval van de veiligeafstandsnorm per algemene maatregel van bestuur in plaats van ministeriële regeling.

- Enkele bevelsbevoegden om naleving van de veiligheidsafstandsnorm en groepsnormen te verzekeren in de openbare ruimte en besloten plaatsen, niet zijnde woningen (58m en 58l).

Ook wordt onderzocht of aan burgemeesters de bevoegdheid kan worden gegeven om gebieden aan te wijzen waar bepaalde maatregelen zullen gelden.

Kennis en inzicht in de toepassing en gevolgen van deze lokale bevoegdheden, alsook afstemming met andere gemeenten, is van groot belang. Het ligt voor de hand dat overleg en afstemming op het niveau van de veiligheidsregio, evenals intergemeentelijk en tussen burgemeesters, blijft plaatsvinden. Ook na de inwerkingtreding van de Twm behouden de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol binnen de regio. Gegevens en inlichtingen over de lokale omstandigheden, worden onder de Twm met tussenkomst van de voorzitters van de veiligheidsregio's aan de minister van VWS verstrekt (artikel 58t, tweede en derde lid).

De voorzitter van de veiligheidsregio is uitsluitend bevoegd tot de uitoefening van die Twm-bevoegdheden als de minister van VWS daartoe heeft besloten vanwege dreigende gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis voor de bestrijding van de epidemie (artikel 58d). Het gaat bij de toepassing van artikel 58d om een afweging van de minister van VWS of het al dan niet uitoefenen van een bevoegdheid door de burgemeester (dreigende) bovenlokale effecten met zich brengen die nopen tot een bevoegdheidsoverdracht gelet op de bestrijding van de epidemie. Het verleggen van de bevoegdheden van de burgemeester naar een hoger niveau is niet bij elk besluit dat andere gemeenten raakt nodig, omdat burgemeesters in die gevallen ook afstemming kunnen zoeken met omliggende gemeenten. Intergemeentelijke afstemming en overleg tussen burgemeesters is altijd mogelijk en soms zelfs aangewezen (artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Uiteraard is het van belang dat de voorzitter veiligheidsregio over intergemeentelijke afstemming wordt geïnformeerd. Het besluit van de minister van VWS, al dan niet op aanbeveling van de voorzitter van de veiligheidsregio, om de toepassing van een bevoegdheid van de burgemeester op het niveau van de veiligheidsregio te beleggen, is gebaseerd op het bestuurlijk oordeel van de minister dat het gezien de omstandigheden van het geval en de gevolgen van de nodige maatregelen voor de bestrijding van de epidemie noodzakelijk en proportioneel is dat die bevoegdheden bij de voorzitter worden belegd. Het gevolg van de overdracht van de bevoegdheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio is dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situaties niet zelf kan uitoefenen. Die situatie dient niet langer te duren dan noodzakelijk is. Zodra het (dreigende) bovenlokale effect volgens hem geweken is, trekt de minister van VWS dit besluit in.

Buiten het toepassingsbereik van de Twm heeft de voorzitter veiligheidsregio een aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden die van belang zijn voor de bestuurlijke verhoudingen namelijk:

- Zorgdragen voor de bestrijding van de covid-19 epidemie, of een directe dreiging daarvan, met specifieke bevoegdheden op grond van de Wpg, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoersmiddelen (het controleren op besmetting, bijvoorbeeld door middel van het nemen van monsters en het bij concreet besmettingsgevaar zo nodig sluiten van gebouwen en terreinen).⁴
- Voor zover de Twm niet anders regelt, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de bestrijding van de epidemie, bij uitsluiting van de burgemeester, bevoegd toepassing te geven aan de bepalingen die staan opgesomd in artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's, waaronder 174 Gemeentewet en de artikelen 5-9 van de Wet openbare manifestaties. Geconstateerd is dat daardoor in ieder geval ten aanzien van evenementen en demonstraties de bevoegdheidsverdeling nog enigszins hybride is. Om te voorkomen dat dit in de praktijk tot problemen leidt, wordt door BZK, JenV en VWS gewerkt aan een helderder tekst.
- Het regionaal beleidsteam blijft onder voorzitterschap van de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's

⁴ Artikel 6, vierde lid, van Wpg jo. artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56 van de Wpg.

fungeren en dat is de plek waar ook coördinatie en afstemming kunnen plaatsvinden over onder meer de uitoefening van de bedoelde bevoegdheden uit de Twm.

2. Escalatieladder onder Twm

De systematiek van het wetsvoorstel maakt het mogelijk om maatregelen landelijk op te schalen (qua zwaarte) als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie en tevens om lokale of regionale afwegingen mogelijk te maken. Voor de goede afstemming van landelijke, regionale en lokale maatregelen is een afwegingskader onontbeerlijk.

De huidige aanpak maakt gebruik van een escalatieladder om houvast te bieden bij het snel en gericht nemen van lokale en regionale maatregelen (zie: TK-brief 1 september jl. 'Lessons learned'). Het uitgangspunt hierbij is dat regionale en lokale maatregelen proportioneel moeten zijn aan het inschalingsniveau (waakzaam, zorgelijk en ernstig) en passen bij de aard en achtergrond van de ontwikkelingen.

Om te komen tot gepaste landelijke of regionale/lokale maatregelen kan ook onder de Twm het gebruik van de escalatieladder worden voortgezet. Wel zal het proces om te komen tot deze maatregelen onder die ladder verschillen ten opzichte van de huidige situatie. Dit is inzichtelijk gemaakt in onderstaand schema:

Huidige stappen escalatieladder	Juridische grondslag voor maatregelen in huidige situatie	Juridische grondslag voor maatregelen onder Twm
<i>Intelligente lockdown</i>	Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	- ministeriële regeling Indien ontoereikend en spoed (58s): - Ministeriële regeling, die zsm wordt omgezet in wetsvoorstel. - Zo nodig daaraan vooraf: aanwijzing en noodverordening vz. vhr
<i>Zware regionale/lokale maatregelen</i>	Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	- ministeriële regeling - incidenteel; bij (dreigende) bovenlokale effecten kan MVWS tot een bevoegdheidsoverdracht van de bm aan de vz. vhr besluiten (situatie als bedoeld in 58d Twm).
<i>Aanvullende landelijke beperkende maatregelen</i>	Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	ministeriële regeling gericht op regionale / lokale aanpak.
<i>Tijdelijke en specifieke regionale/lokale maatregelen</i>	- bevoegdheid vz. vhr binnen wettelijke kaders en aanwijzing - autonome bevoegdheid gemeente (waarbij de gemeenteraad geen privésituaties mag regelen (zgn. ondergrens) en hoger recht niet mag doorkruisen (zgn. bovengrens))	- ministeriële regeling icm aanwijzingsbevoegdheid bm - autonome bevoegdheid gemeente (binnen de ruimte tussen de hiernaast genoemde onder- en bovengrens, waaronder de Twm+amvb/ministeriële regeling)
<i>Aanscherping van de basisregels</i>	Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	ministeriële regeling
<i>Lichte regionale/lokale maatregelen</i>	bevoegdheid vz. vhr binnen wettelijke kaders en aanwijzing	onthefing van ministeriële regeling / ministeriële regeling

	• autonome bevoegdheid gemeente (binnen de ruimte tussen de hierboven genoemde onder- en bovengrens)	• autonome bevoegdheid gemeente (binnen de ruimte tussen de net genoemde onder- en bovengrens, waaronder de Twm+amvb/ministeriële regeling)
<i>Basisregels</i>	• Gedragsvoorschriften, deels geregeld in noodverordening	• Gedragsvoorschriften, deels vastgelegd in amvb en ministeriële regeling (veilige afstand en hygiënemaatregelen)

De eerste uitwerking van maatregelen in ministeriële regelingen zal aansluiten bij de actuele fase van de epidemie en omvat in principe de bij inwerkingtreding van de wet geldende noodverordeningen. De regionale risico-inschaling en escalatieladder kunnen gebruikt worden voor de besluitvorming over het aanscherpen en/of afbouwen van maatregelen via ministeriële regelingen en/of het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid of ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester aan de orde is.

3. Bevoegdheidsverdeling besluitvorming over maatregelen ogv Twm

Ministeriële regelingen

De ministeriële regelingen worden vastgesteld door de ministers van VWS, JenV en BZK gezamenlijk, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoel van de MR.

De Twm biedt een grondslag om via amvb en ministeriële regelingen algemene maatregelen te nemen over:

- veilige afstand (amvb, artikel 58f);
- groepsvorming buiten een woning (artikel 58g);
- de openstelling van plaatsen voor het publiek (artikel 58h);
- evenementen (artikel 58i);
- het in acht nemen van hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen (buiten de woning) (artikel 58j);
- uitoefening van contactberoepen (artikel 58j);
- gebruik van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld openbare toiletten) (artikel 58j);
- bezettingsgraad van betaalde verblijfsplaatsen, zoals toeristische verhuur (artikel 58j).

Daarnaast biedt de Twm een grondslag voor sectorspecifieke maatregelen in aanvulling (of soms in afwijking) op de algemene maatregelen, ten aanzien van:

- een specifieke zorgplicht voor zorgaanbieders, die expliciteert dat een zorgaanbieder er zorg voor draagt dat bezoekers zich aan de algemene gedragsnormen kunnen houden (58o, eerste lid);
- het stellen van voorwaarden of beperkingen voor het toelaten van bezoekers tot zorglocaties;
- toegang tot en gebruik van voorzieningen voor personenvervoer;
- een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen;
- een geheel of gedeeltelijk verbod op kinderopvang

Bij deze sectorspecifieke maatregelen heeft de burgemeester geen rol op grond van de Twm.⁵

⁵ Dit laat onverlet dat gemeentelijke bestuursorganen op deze beleidsterreinen medebewindstaken en bevoegdheden kunnen hebben die ook benut kunnen worden bij de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie.

Bevoegdheden burgemeester

De burgemeester is bevoegd om met het oog op bijzondere omstandigheden gemotiveerd onthefving te verlenen van algemene maatregelen (die zijn vastgesteld bij ministeriële regeling). In bijzondere gevallen en na advies van de GGD mag hij een uitzondering geven op onder andere het verbod tot groepsvorming in een aangewezen plaats, het openstellen van een publieke plaats of het houden van een evenement. Bij het besluit over de ontheffing betreft de burgemeester zo zorgvuldig mogelijk de gemeenteraad. Op deze wijze wordt de democratische legitimatie van besluitvorming niet alleen op centraal, maar ook op lokaal niveau geborgd.

Een concreet voorbeeld: De burgemeester kan op grond van artikel 58e een ontheffing verlenen van het verbod op groepsvorming (artikel 58g) voor bijvoorbeeld een uitvaart of het vieren van de verjaardag van een honderdjarige in een verzorgingstehuis.

De burgemeester krijgt een bevoegdheid om bevelen te geven die nodig zijn om de naleving van regels te verzekeren als mensen zich op openbare plaatsen niet aan de gedragsregels (kunnen) houden of om activiteiten of gedragingen vanuit besloten plaatsen (geen woning) te beëindigen als er ernstige vrees dat hierdoor verspreiding van het virus wordt veroorzaakt.

Een voorbeeld daarvan is het bevel tot sluiting van een park als blijkt dat hier vaak grote groepen mensen samenkomen, terwijl dit niet is toegestaan.

Onderzocht wordt of aan burgemeesters de bevoegdheid kan worden gegeven om gebieden aan te wijzen waar bepaalde maatregelen (die zijn vastgesteld bij ministeriële regeling) gelden. Met deze bevoegdheid zou de burgemeester maatregelen 'aan' en 'uit' kunnen zetten, en dus snel en gericht lokaal op- of afschalen van de zwaarte van de maatregelen.

Te denken valt aan het aanwijzen van gebieden waar een groepsvormingsverbod geldt (de ministeriële regeling bepaalt dan het maximumaantal personen per groep), het aanwijzen van gebieden waar strengere regels gelden voor evenementen (de ministeriële regeling bepaalt welke regels dat zijn) of een mondkapjesplicht.

Bevoegdheid lokaal bestuur

Op de terreinen waar geen ministeriële regeling van toepassing is, is het lokaal bestuur bevoegd om maatregelen te treffen met reguliere gemeentelijke bevoegdheden (autonomie). De juridische grondslag van dergelijke bevoegdheden is een lokale verordening, bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening. Hiervan zal gezien het bereik van de Twm overigens niet snel sprake zijn. Als er via ministeriële regeling regels worden gesteld over plaatsen of sectoren gaan deze voor op deze autonome regelgeving. Zodra de landelijke regels echter meer ruimte bieden, is het weer aan het gemeentebestuur om invulling te geven aan deze ruimte. In hoeverre die ruimte bestaat zal in de praktijk moeten blijken uit de ministeriële regelingen (incl. toelichting) en de beoogde gemeentelijke maatregelen. Ook mag de gemeentelijke regelgever niet treden in privésituaties van mensen.

Bevoegdheid voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio is in beginsel niet bevoegd toepassing te geven aan de bevoegdheden die de Twm aan de burgemeester toekent. Dit uitgangspunt kan onder omstandigheden worden doorbroken door een besluit van de minister van VWS. Dit is mogelijk als het al dan niet uitoefenen van een bevoegdheid door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt of dreigt te brengen. De bevoegdheid van de voorzitter om in de plaats van de burgemeester aan de Twm bevoegdheden toepassing te geven, is beperkt tot de periode dat het besluit van de minister van VWS geldt. De minister van VWS trekt zijn besluit in, zodra de omstandigheid die leidde tot het overdragen van de bevoegdheid zich niet langer voordoet.

4. Randvoorwaarden voor besluitvorming over maatregelen onder Twm

Informatie

De Twm kent een verplichting voor de burgemeester tot het verstrekken van structurele informatie aan de minister van VWS. Hiermee wordt voorzien in een informatiebehoefte om effectief uitvoering te kunnen geven aan de bevoegdheden onder de Twm via ministeriële maatregelen. De informatie wordt verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio.

Om te zorgen dat deze informatie uniform is en voorziet in de behoefte kunnen (bij ministeriële regeling) regels worden gesteld over de soort informatie die de burgemeester verstrekt en de wijze waarop de burgemeester de gegevens en inlichtingen verzamelt en verstrekt. Gezien de ontwikkeling van de escalatieladder en het regionaal dashboard moet in elk geval worden voorzien in lokale informatie:

- die nodig is om het regionale risiconiveau te bepalen, zoals handhaving en naleving van maatregelen;
- over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van ontheffings-, bevels- of aanwijzingsbevoegdheden;
- over de effectiviteit van maatregelen en de neveneffecten (op andere terreinen dan volksgezondheid);
- de uitvoerbaarheid van maatregelen (capaciteit) en de kosten van de uitvoering.

Doordat de informatieverstrekking door burgemeesters via de voorzitter van de veiligheidsregio plaatsvindt, wordt geborgd dat er een goed regionaal beeld is en problematische discrepanties tussen lokale maatregelen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Ook voor de afweging van de minister van VWS of de (dreigende) bovenlokale effecten nopen tot een bevoegdheidsoverdracht van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio gelet op de bestrijding van de epidemie is dit regionale beeld essentieel.

Bestuurlijk proces/ overleg

Er moet een goede feedbackloop bestaan. Dat is net als nu voorwaardelijk voor passende en tijdige maatregelen. De meest betrokken ministeries (VWS, JenV en BZK), de VNG en het Veiligheidsberaad moeten dus op meerdere niveaus (politiek-bestuurlijk, ambtelijk) geregeld overleg hebben.

Hierin kan informatie worden gewisseld over de effectiviteit van (lokale) maatregelen in relatie tot de ontwikkeling van het virus, de risico inschaling en de noodzaak van op- of afschaling van maatregelen via ministeriële regelingen. Ook kan dit overleg gebruikt worden voor het signaleren van uitstraaleffecten, zoals op sociaaleconomisch vlak, capaciteitsbeslag op uitvoerende diensten, druk op openbare ruimte en de financiële impact van maatregelen.⁶

De VNG stelt ook een (top-ambtelijk) overleg tussen VNG, Veiligheidsberaad en GGD GHOR voor. Dit overleg is nuttig voor onderlinge afstemming, maar ook voor signalering richting Rijk over de uitvoerbaarheid maatregelen en het nalevingsbeeld. Ook wordt gewezen op het belang van een goed proces binnen gemeenten om wethouders en gemeenteraadsleden te betrekken bij de situatie en de gevolgen voor de gemeente op korte en langere termijn. Informatie over op handen zijnde maatregelen of ontwikkelingen aan de raad is daar een onderdeel van, evenals reguliere afstemming in het college.⁷

Middelen

De uitvoering van taken, die voor een groot deel bij gemeenten komen te liggen, worden door een bijdrage van het kabinet gefinancierd. De financiële effecten worden bepaald door de inhoud van de maatregelen die via ministeriële regelingen worden vastgesteld en zijn niet op voorhand aan te geven. De financiële effecten daarvan zullen daarom zo mogelijk aangegeven worden bij de desbetreffende ministeriële regelingen. Omdat de kosten op voorhand lastig te voorspellen zijn, wordt de bijdrage zo nodig achteraf bijgesteld. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze moet nader overleg met de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR plaatsvinden.

⁶ Eerder is er door het Rijk een afwegingskader gemaakt waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact van bepaalde gezondheidsmaatregelen is op sociaal en economisch vlak. Bij het afwegen van maatregelen voor een specifieke lokale situatie kan dit afwegingskader gebruikt worden.

⁷ Er is een amendement-Van Raak (SP) ingediend dat de burgemeester voorschrijft de betrokkenheid te waarborgen van de gemeenteraad bij het bestuur dat de burgemeester krachtens de Twm voert, Kamerstukken 2019/20, 35526, nr. 10.