

Aan Veiligheidsberaad	Portefeuillehouder H.J.J. Lenferink	Agendapunt 5
Van Voorzitter VB	Adviseur Bestuursondersteuning VB / RCDV	Datum vergadering 19-10-2020

Onderwerp: Betekenis Tijdelijke wet maatregelen Covid-19: betekenis voor het Veiligheidsberaad

Voorstel

Het Veiligheidsberaad wordt gevraagd:

1. Voorliggende notitie te bespreken en daarbij aan te geven of:
 - a. De voorgestelde richting gedeeld wordt;
 - b. Aanvullingen nodig zijn, en zo ja, welke;
2. Te bespreken:
 - a. Hoe de overgang van noodverordening naar Twm eruit moet zien als het huidige pakket van maatregelen nog van kracht;
 - b. Hoe om te gaan met de huidig lopende crisisorganisaties in relatie tot de Twm;
 - c. In hoeverre er behoefte is aan afgestemde kaders voor verantwoording aan gemeenten in het kader van eenduidigheid;
 - d. Of het wenselijk is om kaders af te spreken inzake de balans tussen uitstraling van eenheid en recht doen aan lokale autonomie inzake ontheffingen en handhaving of kan worden aangesloten bij de door de VNG in te richten voorzieningen?
3. In te stemmen met het voorstel om het vervolg op deze notitie te agenderen voor het Veiligheidsberaad van 9 november 2020.

Aanleiding

Op 13 oktober jl. is de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) aangenomen door de Tweede Kamer en ter behandeling voorgelegd aan de Eerste Kamer. Deze behandeling is vooralsnog voorzien voor 26 oktober a.s. De datum van inwerkingtreding van de Twm is nog niet bekend. Wat wel bekend is, is dat de Twm consequenties heeft voor de huidige crisisstructuur en voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de voorzitter veiligheidsregio in relatie tot de bestrijding van de Covid-epidemie. In deze notitie wordt weergegeven wat de Twm betekent voor:

- > de bevoegdheden en bestuurlijke verhoudingen van de voorzitters veiligheidsregio en het lokale bestuur;
- > de rol van de veiligheidsregio's en Veiligheidsberaad in de verdere bestrijding van de Covid-crisis.

Doel van deze notitie is om te komen tot een eerste verkenning van de rol van de veiligheidsregio's in de Twm.

Uitgangspunten Twm voor bestuurlijke verhoudingen

Met de komst van de Twm verschuiven een aantal bevoegdheden zoals die in de huidige situatie gelden. Hieronder wordt aangegeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is belegd na inwerkingtreding van de Twm.

Overzicht bevoegdheden Twm, versie 13 oktober 2020

Bevoegdheid	Burgemeester	Voorzitter VR	Minister
Verlenen ontheffingen van landelijke regels	Bevoegd tot het verlenen van ontheffingen van algemene maatregelen (artikel 58e), het verbod tot groepsvorming in een aangewezen plaats, het openstellen van een publieke plaats, het houden van een evenement (Artikel 58g)	Niet bevoegd, tenzij de minister besluit dat de voorzitter veiligheidsregio in de bevoegdheid treedt van de burgemeester (artikel 58d)	
Geven van aanwijzingen en bevelen	Bij uitvoering toezicht zoals is bepaald in de gemeentewet. (Artikel 58k, 58l, 58m, 58n) Kan plaatsen aanwijzen waarop de in een ministeriële regeling vastgestelde regels van toepassing zijn. (artikel 58 e lid 5)	Niet bevoegd, tenzij de minister besluit dat de voorzitter veiligheidsregio in de bevoegdheid treedt van de burgemeester (artikel 58d)	In de ministeriële regeling kunnen voorwaarden / beperkingen worden gesteld aan het aanwijzen van specifieke plaatsen waarop maatregelen van toepassing zijn. (artikel 58 e lid 5)
Handhaving	Verantwoordelijk voor handhaving (Artikel 58u, artikel 125 gemeentewet, artikel 172 gemeentewet)	Niet bevoegd, tenzij de minister besluit dat de voorzitter veiligheidsregio in de bevoegdheid treedt van de burgemeester (artikel 58d)	
Regionale coördinatie	In de Nota van wijziging bij de Twm staat opgenomen dat artikel 39 Wvr van kracht blijft. Hierin is opgenomen dat de voorzitter veiligheidsregio een RBT bijeen roept en voorziet. De burgemeesters	Artikel 39 Wvr, blijft in werking. Daarmee blijft het RBT in stand. Dit leidt tot het behouden van de coördinerende rol van de voorzitter veiligheidsregio, bij afstemming over lokale besluiten en bestuurlijke handhaving	Kan onderscheid maken binnen en tussen gemeenten waar ministeriële regeling op van toepassing is. (artikel 58b)

	stemmen in het RBT af over lokale besluitvorming en maatregelen, alsmede over de bestuurlijke handhaving van de maatregelen.	daarvan. (Nota van wijziging)	
Informatievoorziening		De voorzitter veiligheidsregio blijft verantwoordelijk voor de informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie. (Artikel 59s, volgt uit artikel 7 Wvr)	Aan beide Kamers over redenen van geldende maatregelen en de verwachting van de duur ervan.
Afleggen Verantwoording	Burgemeester betreft de gemeenteraad bij de besluitvorming. Dit hoeft niet per geval te geschieden. De wijze waarop kan door Raad en en burgemeester in samenspraak worden bepaald.	Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van dhr. van Dam (CDA) benadrukt het belang van verantwoording door de voorzitter VR aan de gemeenteraden niet alleen ná de crisis, maar ook tijdens deze crisis. De duur van de crisis is immers niet bekend. Het huidige artikel 40 Wvr gaat uit van verantwoording ná de crisis. De voorzitters veiligheidsregio leggen verantwoording af over de gemaakte keuzes binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm.	Aan de Tweede Kamer. Ministeriële regeling wordt voorgelegd aan Tweede Kamer. Tweede Kamer stemt binnen één week in, zo niet dan komt de ministeriële regeling te vervallen (artikel 58c lid 2)

De Twm kent twee belangrijke uitgangspunten. In de eerste plaats beoogt de tijdelijke wet de positie van het lokale bestuur en de lokale democratie in het bestrijden van de (gevolgen van) het virus, te versterken. Door de inwerkingstelling van de Twm worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van het verlenen van ontheffingen van landelijke regels, het geven van aanwijzingen en bevelen en handhaving inzake de bestrijding van het covid-virus, weer teruggelegd bij de burgemeester.

In de tweede plaats beoogt de tijdelijke wet de wettelijke basis van de virusbestrijding te versterken door deze niet langer te baseren op noodverordeningen, maar op ministeriële

regelingen. Bij de totstandkoming wordt in belangrijke mate de werkwijze gevolgd die past bij een parlementaire democratie, met meer ruimte voor de wetgever in casu de Tweede Kamer. Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement met betrekking tot het laten vervallen van de vangnetbepaling uit de Twm, is een extra bevestiging hiervan.

Ministeriële regeling

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Hierbij is differentiatie/maatwerk tussen gemeenten mogelijk. Dit betekent dat in de ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen gelden voor welke gemeenten. Op de terreinen waar geen ministeriële regeling van toepassing is, is het lokaal bestuur bevoegd om maatregelen te treffen met reguliere gemeentelijke bevoegdheden (autonomie), voor zo ver deze niet in strijd zijn met de Twm.

Voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio kan alleen in de bevoegdheid van de burgemeester treden als de minister van VWS (o.b.v. Artikel 58d) hiertoe besluit. 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. Deze bevoegdheid van de voorzitter is beperkt tot de periode dat het besluit van de minister van VWS geldt.

In de Twm is de voorzitter veiligheidsregio in het bijzonder verantwoordelijk voor de informatievoorziening inzake oorsprong, omvang en gevolgen van de epidemie.

Bij inwerkingtreding van deze wet komt de huidige aanwijzing van de minister van VWS te vervallen en worden de noodverordeningen ingetrokken.

De voorzitter veiligheidsregio behoudt de bevoegdheid tot het vaststellen van noodverordeningen op basis van de bevoegdheden artikel 39 Wvr. Het ligt echter niet in lijn met de Twm om hier gebruik van te maken in relatie tot de bestrijding van Covid-19. Noodzakelijke noodverordeningen die niet zijn gerelateerd aan de bestrijding van het Covid-19, kunnen voorzitters veiligheidsregio's blijven vaststellen.

In de regionale coördinatie behoudt de voorzitter veiligheidsregio een rol. Het regionaal beleidsteam blijft functioneren volgens artikel 39 van de Wvr (zie de Nota van wijziging). Hierdoor kunnen burgemeesters hun besluiten voor de bestrijding van Covid-19 binnen de veiligheidsregio blijven afstemmen.

In de Twm wordt genoemd dat Artikel 40 Wvr binnen een maand moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat de voorzitter van de veiligheidsregio, in afstemming met de leden van het RBT, binnen een maand na inwerkingtreding van de wet verslag uitbrengt aan raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. In de periode voor het inwerkingtreden van de wet.

Overgang naar Twm

Het is nog niet duidelijk wanneer de Twm in werking treedt en of er op dat moment nog sprake is van de landelijke maatregelen die nu gelden. Wel is helder dat de noodverordeningen worden ingetrokken door de minister van VWS en eventuele landelijke maatregelen worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

Bespreekpunt:

Hoe ziet de overgang naar de Twm eruit als het huidige pakket van maatregelen van kracht is en wat zijn hierbij aandachtspunten?

Wat betekent de Twm in de praktijk voor veiligheidsregio's?

Zoals hierboven beschreven verschuiven een aantal bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio naar de lokale burgemeester. In het Veiligheidsberaad is meerdere malen de vraag gesteld wat de Twm betekent voor de huidige wijze van werken. Deze vraag werd niet alleen gesteld in relatie tot de Twm, maar ook in relatie tot de routekaart, die onlangs is vastgesteld. Hieronder is kort weergegeven hoe hier vanuit de verschillende perspectieven naar gekeken wordt.

Perspectief Rijk

In het Veiligheidsberaad van 12 oktober jl. is minister de Jonge ingegaan op de vraag hoe de opgestelde routekaart zich verhoudt tot de Twm. Minister de Jonge sprak hierbij zijn voornemen uit, om de routekaart vast te leggen in een ministeriële regeling. Hiermee krijgt de routekaart een formele status. Doordat deze een verband legt tussen de fase van een regio (waakzaam, zorgelijk, ernstig, zeer ernstig) en de te nemen maatregelen, wordt voorkomen dat iedere specifieke maatregel separaat wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

De inschaling van de ernst van de situatie vindt per regio plaats. De bijbehorende maatregelen worden door de minister weliswaar formeel opgelegd aan de individuele burgemeesters, maar de minister gaf aan dat de wet de mogelijkheid biedt dat alle inliggende gemeenten van een veiligheidsregio dezelfde maatregelen opgelegd krijgen. In de fase waarbij het virus onder controle is (waakzaam) en er sprake is van lokale brandhaarden, waarbij het instrument van bron- en contactonderzoek kan worden ingezet, vindt de minister lokale uitzonderingen wenselijk. Doordat de inschaling op regionaal niveau plaatsvindt en het overleg hierover wordt gevoerd met de GGD en de voorzitter veiligheidsregio, is er een informerende en coördinerende rol voor de veiligheidsregio's weggelegd.

Perspectief veiligheidsregio's

In de Nota van wijziging is opgenomen dat artikel 39 Wv van kracht blijft en daarmee het RBT in stand blijft. De voorzitter veiligheidsregio behoudt daarmee de coördinerende rol. Daarnaast blijft de voorzitter veiligheidsregio verantwoordelijk voor de informatievoorziening. Het behoud van de coördinerende rol en de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening in combinatie met de tijdelijkheid van de wet, pleit ervoor om na inwerkingtreding van de Twm, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige wijze van werken, waarbij de verschuiving van bevoegdheden naar de burgemeesters en gemeenteraden wordt gerespecteerd. Dit brengt een aantal vragen met zich mee:

Hoe om te gaan met GRIP?

In maart is in het Veiligheidsberaad afgesproken dat alle veiligheidsregio's GRIP 4 zouden afkondigen en dat artikel 39 Wv in werking werd gesteld. Daarmee werd het gewenste niveau van afstemming en samenwerking voor de crisisorganisatie in werking gesteld. Door de inwerkingstelling van artikel 39 werden bevoegdheden bij de voorzitter veiligheidsregio belegd en een RBT ingesteld. Nu is naast de Twm ook artikel 39 Wv nog steeds van kracht. Daarmee blijft het RBT in stand en is het niet persé noodzakelijk om de GRIP 4 status te continueren. Het

gaat erom dat de wettelijke taken worden uitgevoerd.

De afspraken over samenwerking en afstemming met en tussen gemeenten kunnen ook anderszins worden vastgelegd, bijvoorbeeld door samenwerkingsafspraken. Mocht er gekozen worden om hiervoor een landelijk model op te stellen, dan is zal dit in samenspraak met de VNG moeten plaatsvinden.

Bespreekpunt:

Hoe om te gaan met de huidig lopende crisisorganisaties in relatie tot de Twm?

Hoe de communicatie met en verantwoording aan gemeenteraden?

Vanaf de inwerkingtreding van de Twm legt de burgemeester tijdens de crisis verantwoording af aan de Raad. De voorzitters veiligheidsregio leggen verantwoording af over de gemaakte keuzes binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm. Veel voorzitters veiligheidsregio hebben tussentijds gemeenteraden al zoveel als mogelijk meegenomen in de genomen besluiten. Ambtelijk vanuit de VNG is vernomen dat zij regie niet noodzakelijk achten, omdat in het wetsvoorstel sprake is van de mogelijkheid tot lokale differentiatie op het gebied van verantwoording richting de Raad.

Bespreekpunt:

Is er behoefte in het Veiligheidsberaad aan afgestemde kaders voor de verantwoording aan gemeenten van de afgelopen periode in het kader van eenduidigheid?

Wat betekent de Twm voor het verlenen van ontheffingen en het handhavingsbeleid?

Met de komst van de Twm zijn de bevoegdheden inzake het verlenen van ontheffingen van landelijke regels, het geven van aanwijzingen en bevelen, handhaving bij de burgemeesters belegd. Tegelijkertijd is het wenselijk om als overheid eenheid uit te stralen. Eenheid in het ontheffingenbeleid kan worden afgestemd in het RBT, om te grote verschillen te voorkomen, maar uiteindelijk besluit de burgemeester hierover. De spanning tussen het uitstralen van eenheid en het recht doen aan de lokale autonomie tracht de VNG te ondervangen met het inrichten van een helpdesk en door het opstellen van een handreiking voor gemeenten.

Bespreekpunt:

Is het wenselijk om kaders af te spreken inzake de balans tussen uitstraling van eenheid en recht doen aan lokale autonomie ok kan worden aangesloten bij de door de VNG in te richten voorzieningen?

Perspectief VNG

In opdracht van de VNG heeft het COT een adviesnotitie opgesteld inzake ontwikkelingen, implicaties Twm en keuzes rond de Corona-aanpak (zie bijlage). Deze notitie is nog niet bestuurlijk vastgesteld. In de notitie is opgenomen dat na inwerkingtreding van de wet de voorzitters veiligheidsregio een coördinerende rol blijven behouden binnen de regio doordat de voorzitter veiligheidsregio ook voorzitter is van het RBT. Vanuit die positie heeft de voorzitter veiligheidsregio een belangrijke rol bij de afstemming tussen gemeenten onderling en kan de voorzitter veiligheidsregio zijn verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening invullen.

De hoofdlijnen in de perspectieven van het Rijk, de veiligheidsregio's en gemeenten komen grotendeels overeen. De minister bepaalt centraal en in overleg met het parlement de maatregelen, de gemeenten voeren deze uit en hebben lokaal in bepaalde gevallen autonome afwegingsruimte. De burgemeester heeft daarin een rol en stemt de besluiten zo goed mogelijk af met de Raad en binnen het college van B&W. De veiligheidsregio's spelen in de dynamiek tussen de verschillende bestuursorganen een coördinerende rol.

Het is van belang om een goede balans te vinden tussen enerzijds het uitstralen van eenheid en anderzijds de roep om lokaal maatwerk. De juiste balans zal mede afhangen van de ernst van de situatie (waakzaam, zorgelijk, ernstig, zeer ernstig).

Wat betekent de Twm voor interregionale afstemming en afstemming met het Rijk?

In de afgelopen maanden heeft het Veiligheidsberaad een grote rol gespeeld bij de interregionale afstemming tussen veiligheidsregio's en bij de afstemming tussen de veiligheidsregio's en het Rijk. Op meerdere momenten is door zowel het Rijk als de regio's zelf benadrukt dat deze afstemming niet alleen noodzakelijk en effectief was, maar ook berust op de bevoegdheid in de Wet Publieke Gezondheid in combinatie met de Wet veiligheidsregio's. Tegelijk heeft ook het Veiligheidsberaad aangegeven het belang in te zien van een mogelijke verstevigde juridische basis van de maatregelen en het versterken van de lokale democratie.

Naar mate de inschalingsfase ernstiger is, zal de behoefte aan eenduidige communicatie en het uitstralen van één overheid meer van belang zijn. Vanuit dat perspectief is het van belang dat de interregionale afstemming blijft plaatsvinden en afstemming met het Rijk. Deze afstemming vond tot op heden plaats in het Veiligheidsberaad. Gezien de coördinerende rol die voorzitter veiligheidsregio behoudt na de inwerkingtreding van de Twm, zou de afstemming in het Veiligheidsberaad op dezelfde voet kunnen worden voortgezet. De intensiteit van deze afstemming zal afnemen naar mate het virus weer beter onder controle is. In die fase verschuift het zwaartepunt zich naar het lokale bestuur. Het is aan het Veiligheidsberaad om, ook met het oog hierop, het gesprek met de VNG zowel ambtelijk als bestuurlijk vorm te blijven geven. In alle gevallen is helder dat intergemeentelijke afstemming cruciaal is, dat snelheid en zorgvuldigheid een precaire balans vormen, en dat de verantwoordingsplicht van voorzitters veiligheidsregio's richting gemeenteraden goed ingevuld blijft worden.

Bijlagen

a) Adviesnotitie Coronacrisis: van 'moeten' naar 'willen' samenwerken, COT en VNG.