

Oplegnota

Samengevat adviseer ik u om meer ruimte te bieden aan invloed van volksvertegenwoordigingen op de noodverordeningen die worden ingezet bij de bestrijding van het coronavirus.

De huidige wettelijke grondslagen waarop de noodverordeningen zijn gebaseerd, leiden tot een democratisch tekort. Er is niet voldoende mogelijkheid voor volksvertegenwoordigingen om de noodverordeningen te toetsen op rechtsstatelijkheid. Met name de invloed van de gemeenteraad is te beperkt.

Meer invloed van volksvertegenwoordigingen leidt tot een betere bescherming van de rechtstaat. Mijn advies is om wettelijk te verankeren dat gemeenteraden de noodverordening van de voorzitter van de veiligheidsregio moeten bekrachtigen.

In deze notitie licht ik het bovenstaande verder toe.

Notitie over modelnoodverordeningen

1. Achtergrond en grondslag noodverordeningen

Op grond van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De artikelen 172 tot met 177 van deze wet kennen de burgemeester bevoegdheden toe, waaronder het geven van algemeen verbindende voorschriften in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.¹ Op grond van artikel 176, derde tot met zesde lid, moeten deze voorschriften door de gemeenteraad worden bekrachtigd. Gebeurt dat niet, dan vervallen de voorschriften.

Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten, bij uitsluiting bevoegd is om toepassing te geven aan de in artikel 172 tot met 177 genoemde bevoegdheden van de burgemeester. De regels voor bekrachtiging door de gemeenteraad zijn in dat geval niet van toepassing.

In de bestrijding van het coronavirus heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verschillende aanwijzingen gegeven aan de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's in Nederland.² Hierin krijgen voorzitters de opdracht om hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid in te zetten om de verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. De grondslag van deze aanwijzingen wordt gevonden in artikel 7 van de Wet publieke gezondheid, met inachtneming van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

De voorzitters hebben hier gehoor aan gegeven. In de verschillende veiligheidsregio's is een 'noodverordening coronavirus' van kracht. Deze noodverordeningen vinden hun grondslag in artikel 39 Wet Veiligheidsregio's juncto artikel 176 Gemeentewet, en zijn gebaseerd op een modelverordening, die is opgesteld door de centrale overheid en die ambtelijk is afgestemd met diverse partijen.³

2. Democratisch tekort?

Zoals eerder aangegeven, moet in de 'normale' situatie, een noodverordening worden bekrachtigd door de gemeenteraad. Nu is dat niet nodig. Welke democratische controle kan nog wel worden uitgeoefend?

Controle gemeenteraad

Op grond van artikel 39, vierde lid, van de Wet Veiligheidsregio's, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio geen besluiten bij het toepassen van de bevoegdheden, zonder dat hij het regionaal beleidsteam daarover heeft geraadpleegd, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. In het regionaal beleidsteam zitten alle burgemeesters van de betrokken gemeenten. Een burgemeester kan in het regionaal beleidsteam schriftelijk bezwaar

¹ Artikel 175 en 176 Gemeentewet.

² Zie voor een overzicht: <https://www.vnog.nl/coronavirus/208-ministeriele-aanwijzingen-vws>

³ <https://www.veiligheidsberaad.nl/covid-19/>

aantekenen als hij van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt. De burgemeester is voor zijn handelen in het beleidsteam aanspreekbaar door de gemeenteraad en kan hierop worden afgerekend. Dit is een vorm van democratische controle. Hierbij moeten echter een paar kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is dit een afgeleide controle, die niet direct ziet op de noodverordeningen, maar op het handelen van de burgemeester. Ten tweede vindt de controle achteraf plaats. Ten derde kan de voorzitter raadpleging overslaan als vereiste spoed zich daartegen verzet. Al met al is dit een zwakke democratische controle.

Artikel 40 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio achteraf verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan hier een oordeel over vellen, maar kan hier geen consequenties aan verbinden.

Controle Tweede Kamer

Betoogd kan worden dat er democratische controle is, omdat de Tweede Kamer via het recht op inlichtingen en de vertrouwensregel de minister ter verantwoording kan roepen over zijn handelen rondom het geven van de aanwijzingen en het opstellen van de modelnoodverordening. Mijns inziens is deze controle van de Tweede Kamer echter niet voldoende. De Gemeentewet heeft niet voor niets de gemeenteraad aangewezen als hoogste orgaan, in de beoordeling van de noodverordening. Doordat een gemeenteraad lokaal is, kan het beter beoordelen of een noodverordening al dan niet verder gaat dan noodzakelijk.

Conclusie

Uit bovenstaande volgt dat de democratische controle op de noodverordeningen marginaal is. Dat is niet wenselijk. Controle op overheidshandelen door volksvertegenwoordigers is een wezenlijk onderdeel van onze democratische rechtstaat. Juist in gevallen waarin ingrijpende maatregelen worden genomen zoals het geval is bij de coronanoodverordeningen is dit van belang. In de praktijk blijkt dat deze noodverordeningen voor burgers en handhavers niet altijd duidelijk zijn. Dit leidt er onder meer toe dat de noodverordeningen per veiligheidsregio verschillend worden uitgelegd en gehandhaafd.⁴ Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid en de bescherming van grondrechten en het leidt tot willekeur. Het is dan ook noodzakelijk dat volksvertegenwoordigingen meer invloed hebben op de bedoelde noodverordeningen om de rechtsstatelijkheid te kunnen waarborgen.

3. Voor- en nadelen

Het toekennen van meer invloed aan volksvertegenwoordigingen op de noodverordeningen heeft een aantal voor- en nadelen.

Voordeel

Een voordeel is dat de rechtsstaat beter kan worden beschermd. In een democratisch rechtsstaat als Nederland, dient de overheid zo min mogelijk in te grijpen in de rechten en vrijheden van burgers en dienen grondrechten te worden gewaarborgd.

⁴ Zie voor voorbeelden van corona-incidenten: M. van Dinther 'Willekeur bij uitdelen coronaboetes: je spreekt af met twee vrienden in het park, mag dat?' Volkskrant 14 mei 2020.

Volksvertegenwoordigers kunnen beoordelen of de noodverordeningen niet verder gaan dan noodzakelijk.

Een ander kenmerk van de rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel. De overheid handelt uitsluitend ter verwezenlijking van het recht, op basis van het recht en in overeenstemming met het recht.⁵ De vraag is of de corona-noodverordening wel altijd in overeenstemming is met het recht. De noodverordening van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland van 11 mei 2020, bevat bijvoorbeeld de overweging *dat het onder deze omstandigheden noodzakelijk is om, in voorkomende gevallen, bestaande grondrechten te beperken aanvullend op het gestelde in artikel 176, eerste lid, Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar om de veiligheid en gezondheid te kunnen beschermen*.⁶ Artikel 176 van de gemeentewet sluit afwijken van de grondwet echter expliciet uit. De grondslag voor deze overweging is dus discutabel. Een volksvertegenwoordiging zou hierop moeten kunnen toezien en de opstellers van de noodverordening hierop moeten kunnen aanspreken.

Nadelen

In geval van nood moet er snel gehandeld worden. Democratische controle tijdens het opstellen van noodverordeningen kan vertragend werken. Als volksvertegenwoordigers nauw betrokken worden bij het opstellen van de noodverordeningen kan kostbare tijd verloren gaan.

Ten tweede zijn de noodmaatregelen in het kader van het coronavirus genomen op basis van specifieke deskundigheid van bijvoorbeeld het RIVM en de leden van het Outbreak management team.⁷ Zij beoordelen de maatregelen zoveel mogelijk op basis van wetenschappelijke argumenten. Volksvertegenwoordigers kunnen andere overwegingen hebben bij het bepalen van de te nemen maatregelen, bijvoorbeeld politiek of economisch gewin. Dat zou gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid.

Hoewel er enkele nadelen zijn verbonden aan invloed door volksvertegenwoordigingen, prevaleert het voordeel, namelijk het beschermen van onze rechtsstaat.

4. Hoe zou een vorm van controle van een volksvertegenwoordiging op modelnoodverordeningen eruit kunnen zien?

Zoals eerder gesteld, behoort de gemeenteraad in de normale situatie de noodverordening van de burgemeester te bekrachtigen. Wanneer de voorzitter van de veiligheidsregio een noodverordening afkondigt hoeft dat echter niet. Mijns inziens is niet voldoende gemotiveerd waarom bekrachtiging in dat geval achterwege kan blijven. Mijns inziens is het niet onmogelijk om gemeenteraden een noodverordening van een veiligheidsregio te laten bekrachtigen. Wanneer een meerderheid van de gemeenteraden in een regio een noodverordening bekrachtigd, kan het geacht worden rechtmatig te zijn. Wanneer een meerderheid de verordening niet bekrachtigd, komt de verordening te vervallen. Voor de bekrachtiging kan zoveel mogelijk het proces van bekrachtiging worden gevolgd zoals dat is

⁵ R.J.N. Schlossels en S.E. Zijlstra, *bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, deel I, 7^e druk (onderwijseditie), Deventer: Kluwer 2016, p.1.

⁶ Zie de achtste overweging van Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland 11 mei 2020.

⁷ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/omt>

geregeld in artikel 176, derde tot met zesde lid. Deze bekrachtiging zou wettelijke moeten worden verankerd in de Wet veiligheidsregio's.

Een andere optie is om de modelverordening, die wordt opgesteld door de minister, te laten bekrachtigen door de Tweede Kamer. Mijns inziens heeft het echter de voorkeur om de democratische controle te laten verrichten door de gemeenteraad, omdat die als lokale vertegenwoordiging, beter kan beoordelen wat noodzakelijk is.