Notitie tbv DOC 28 augustus 2020

Verantwoordelijkheidsverdeling 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 stevigere 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. Als uitgangspunt voor de verantwoordelijkheidsverdeling gelden de bestuurlijke verhoudingen zoals die buiten crisissituaties gelden. Dat betekent dat de bevoegdheden onder de Twm op gemeentelijk niveau liggen, zodat controle van de gemeenteraad mogelijk is.

De escalatieladder die momenteel wordt ontwikkeld is, zoals ook in de Twm mogelijk is, gericht op lokaal en regionaal maatwerk voor een effectieve aanpak van de bestrijding van het virus. Voor een bestendige toepassing van de escalatieladder na inwerkingtreding van de Twm is het van belang dat bij de verdere ontwikkeling en de uitwerking van dat instrument ook de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheidsverdeling die gelden onder de Twm worden betrokken.

In deze notitie wordt verduidelijkt wat de betekenis van de Twm is voor de bestuurlijke verhoudingen (1), de toepasselijkheid van de escalatieladder (2), de bevoegdheidsverdeling (3) en brengt ten slotte een aantal randvoorwaarden voor besluitvorming over maatregelen (4) in beeld.

1. Uitgangspunten Twm voor bestuurlijke verhoudingen

De Twm gaat net als in de huidige situatie 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).[1] Daarbij kan in die ministeriële regeling gedifferentieerd worden tussen gemeenten als hiervoor aanleiding is, bijvoorbeeld als gevolg van een besmettingshaard in een bepaalde regio of gemeente. Hierdoor kan ook landelijke besluitvorming over maatregelen specifiek gericht zijn op de regionale of lokale aanpak.
Dit betekent dat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen landelijk, regionaal of lokaal gelden.

Anders dan in de huidige situatie speelt niet de voorzitter van de veiligheidsregio maar de burgemeester en het lokaal bestuur onder de Twm primair een rol bij de regionale / lokale aanpak;

- aan burgemeesters wordt de bevoegdheid toegekend om bevelen te geven (bijvoorbeeld om naleving van de veilige afstandsnorm en groepsnorm te verzekeren), om ontheffing te verlenen van een maatregel. Ook wordt onderzocht of aan burgemeesters de bevoegdheid kan worden gegeven om gebieden aan te wijzen waar bepaalde maatregelen zullen gelden;
- daar waar geen regels gelden op grond van de Twm, is het lokaal bestuur bevoegd om maatregelen te treffen met reguliere gemeentelijke bevoegdheden (autonomie).[2]

De voorzitter van de veiligheidsregio kan de uitoefening van die Twm-bevoegdheden alleen van de burgemeester 'overnemen' als de minister van VWS daartoe heeft besloten vanwege (dreigende) gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis. Het ligt voor de hand dat overleg en afstemming op het niveau van de veiligheidsregio, evenals intergemeentelijk en tussen burgemeesters, is aangewezen en blijft plaatsvinden.

2. Escalatieladder onder Twm

---

1 In het geval van de afstandsnorm per algemene maatregel van bestuur in plaats van ministeriele regeling.
2 En overigens ook onverlet de medebewindstaken op verschillende terreinen, zoals het sociaal domein, onderwijs, de fysieke leefomgeving en de wegen.

Om te komen tot gepaste landelijke of regionale/lokale maatregelen kan ook onder de Twm gebruik worden gemaakt van de escalatieladder (met minimale aanpassingen van huidige woordkeuze, zie hieronder dikgedrukt). 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 situatie	Twm
Intelligente lockdown	• Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	• ministeriele regeling Indien ontoereikend en spoed (58s): • Ministeriele regeling, die zsm wordt omgezet in wetsvoorstel. • Zo nodig daaraan vooraf: aanwijzing en noodverordening VHR
Zware regionale maatregelen	• 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).
Aanvullende landelijke ***besluiten tbv*** *regionale* ***/ lokale aanpak***	• Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	• ministeriële regeling gericht op regionale / lokale aanpak.
Aanvullende ***lokale*** *maatregelen*	• bevoegdheid vz. vhr binnen wettelijke kaders en aanwijzing • autonome bevoegdheid gemeente	• ministeriële regeling icm aanwijzingsbevoegdheid bm • autonome bevoegdheid gemeente
Basisregels met aanvullende landelijke regels	• Ogv Wpg (aanwijzing en noodverordeningen)	• ministeriële regeling
Licht beperkend ***lokaal*** *maatwerk*	• bevoegdheid vz. vhr binnen wettelijke kaders en aanwijzing • autonome bevoegdheid gemeente	• ontheffing van ministeriële regeling / ministeriële regeling • autonome bevoegdheid gemeente
Basisregels	• 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 ingang 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

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 met het gevoelen van de MR.

De Twm biedt een grondslag om via ministeriële regeling algemene maatregelen te nemen over:

- veilige afstand;
- groepsvorming buiten een woning;
- de openstelling van plaatsen voor het publiek;
- evenementen;
- het in acht nemen van hygiëne maatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen (buiten de woning);
- uitoefening van contactberoepen;
- gebruik van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld openbare toiletten);
- bezettingsgraad van betaalde verblijfsplaatsen, zoals toeristische verhuur.

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

- zorgaanbieders en zorglocaties;
- personenvervoer;
- onderwijsinstellingen;
- kinderopvang

Bij deze sectorspecifieke maatregelen heeft de burgemeester geen rol op grond van de Twm.[3]

Bevoegdheden burgemeester
De burgemeester is bevoegd om gemotiveerd ontheffing 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 betrekt de burgemeester zo zorgvuldig mogelijk het college van B&W en 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 bruiloft 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.

---

[3] 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.

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).
Voorbeelden hiervan zijn: het sluiten van publieke plaatsen, aanpassingen aan de openbare ruimte, voorwaarden aan het toestaan of verbieden van lokale evenementen (kermis, sportwedstrijden, markten). De juridische grondslag van dergelijke bevoegdheden is een lokale verordening, bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening.

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 voorzitter oefent de bevoegdheid in plaats van de burgemeester niet langer uit dan noodzakelijk. 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 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 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, directeuren, laag 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.[4]

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 gemeente om wethouders en gemeenteraadsleden te betrekken bij de situatie en de gevolgen voor de gemeente op korte en langere termijn. Informatie over op handde zijnde maatregelen of ontwikkelingen aan de raad is daar een onderdeel van, evenals reguliere afstemming in het college.

Middelen

De uitvoering van taken, die voor een groot deel bij gemeenten komen te liggen, worden door een bijdrage van het kabinet worden 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.

[4] 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.