Veiligheidsregio
HOLLANDS MIDDEN
Samen sterk voor meer veiligheid!

Regionaal toepassingskader
Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Rtwm)

Versie 1.0.
Vaststelling door de burgemeesters op 22 december 2020

Versiebeheer:
0.1. Kern-RBT 26-10-2020
0.2. RBT 27-10-2020
0.3. RBT 03-11-2020
0.4. Gemeenteraden
0.5. RBT 22-12-2020

1. Inleiding

Sinds vrijdag 13 maart 2020 wordt via regionale noodverordeningen invulling gegeven aan het voorkomen van de verdere verspreiding van het Covid-19 virus (coronavirus). Deze noodverordeningen worden vastgesteld door de voorzitter van de veiligheidsregio, na een aanwijzing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, op basis van artikel 7 Wet publieke gezondheid (Wpg) en artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr). De inwerkingtreding van artikel 39 Wvr betekent dat de crisisorganisatie van de veiligheidsregio is opgeschaald naar het hoogste regionale niveau: Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP) 4. Bij deze opschaling gaan in de crisissituatie de (nood)bevoegdheden van de burgemeester over naar de voorzitter veiligheidsregio, voor zover dit nodig is om de verdere verspreiding van het coronavirus te voorkomen. De voorzitter veiligheidsregio raadpleegt het Regionaal Beleidsteam (RBT), bestaande uit alle burgemeesters in de veiligheidsregio en de hoofdofficier van justitie, voordat hij gebruikt maakt van deze (nood)bevoegdheden.

Gelet op de duur van de crisis, de onwenselijkheid om voor langere tijd het instrument noodverordening in te zetten en om een meer democratische borging van de ingrijpende maatregelen te realiseren, is de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) opgesteld. De Twm wordt als een nieuwe hoofdstuk verwerkt in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Deze wet is in werking getreden op 1 december 2020 en vervangt dan de regionale noodverordening. Ook de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen burgemeester en voorzitter veiligheidsregio wordt gewijzigd, waardoor er in feite geen sprake meer is van een GRIP 4 situatie. De Twm heeft een geldigheidsduur van drie maanden, en kan steeds voor een periode van drie maanden verlengd worden.

De inwerkingtreding van de Twm betekent een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en daarmee de organisatie en werking van de crisisorganisatie, midden in de coronacrisis. De crisisaanpak binnen de veiligheidsregio in de achterliggende acht maanden kenmerkt zich door een zorgvuldige afstemming, een betrouwbare facilitering, eenduidigheid ten aanzien van de uitleg en inzet van de noodzakelijke maatregelen en daardoor duidelijkheid in bestuurlijk crisisoptreden. Het is de opgave om deze ervaringen in te zetten bij de uitvoering van de Twm binnen de veiligheidsregio. In deze notitie wordt een voorstel gedaan hoe dit plaats kan vinden.

Dit Regionaal toepassingskader Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Rtwm) is opgesteld tegen de achtergrond dat de Twm mede bedoeld is om de lokale democratische legitimiteit te versterken. De wet bevordert de mogelijkheden tot lokaal debat over de maatregelen en de burgemeester legt over de inzet van de Twm-bevoegdheden verantwoording af aan de gemeenteraad conform de reguliere bepalingen in de Gemeentewet. In deze notitie wordt gezocht naar een zorgvuldige balans tussen de voor de crisisbestrijding noodzakelijke regionale afstemming en de inzet van bevoegdheden binnen de reguliere lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen. Hierbij zijn alle partijen zich ervan bewust dat er sprake is van een crisissituatie.

Naast dit Rtwm, dat zich met name richt op de regionale en lokale crisisbeheersingstaken, wordt er door de VNG een modelbeleidskader opgesteld over de consequenties van de in de inwerkingtreding van de Twm voor de overige gemeentelijke beleidsvelden. Dit kader wordt door de VNG aangeboden aan de gemeenten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio. De gewijzigde rol van het RBT wordt nader toegelicht.
In hoofdstuk 3 worden de thema's benoemd waarop regionale afstemming (in het RBT) wenselijk is en wat de regionale uitgangspunten zijn bij deze thema's.
In hoofdstuk 4 wordt de regionale crisisorganisatie geschetst na inwerkingtreding van de Twm.
Tot slot wordt in hoofdstuk 5 vooruitgekeken naar de inwerkingtredingstermijn van de Twm, de verantwoording aan de gemeenteraden door de voorzitter veiligheidsregio en het besluitvormingstraject voor de Rtwm.

2. Tijdelijke wet maatregelen Covid-19

De Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) vervangt de noodverordening. De coronamaatregelen worden vastgesteld in een ministeriële regeling, waarmee de Tweede en Eerste Kamer moeten instemmen. De procedure hiervoor is vastgesteld in de Twm. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen landelijk, regionaal en lokaal gelden. De coronamaatregelen in de landelijke *Routekaart coronamaatregelen* (met de risiconiveaus: waakzaam, zorgelijk, ernstig en zeer ernstig) zullen ingepast worden in de ministeriële regeling. Afhankelijk van het risiconiveau zal de regeling aangepast worden.

De Twm kent wel een aantal ontheffings- en bevelsbevoegdheden voor de burgemeesters in concrete situaties. In dit hoofdstuk worden de veranderingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden op lokaal en regionaal niveau kort omschreven, voor zover dit noodzakelijk is voor de verdere uitwerking in deze notitie.

2.1. Werking artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr)

In de Twm blijft artikel 39 Wvr in werking, maar gaan de (nood)bevoegdheden die eerder van de burgemeester aan de voorzitter veiligheidsregio waren overgegaan, weer terug naar de burgemeester. De Twm en de ministeriële regeling vormen het wettelijk kader in de coronacrisis. Gelet op het feit dat deze (nood)bevoegdheden in de coronacrisis niet meer bij de voorzitter veiligheidsregio zijn belegd en de resterende bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio zijn gebaseerd op de Wet publieke gezondheid, betekent dit dat er geen sprake meer is van een crisisniveau GRIP 4. Dit vergt wel een afzonderlijk besluit van de voorzitter veiligheidsregio, op het moment dat de Twm en de ministeriële regeling in werking treden. Het RBT blijft, conform de Twm, wel in dezelfde samenstelling in stand, maar krijgt een andere opgave. De nadruk ligt op regionale afstemming en coördinatie en dit sluit aan bij de gewijzigde verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio.

2.2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden burgemeester

Zoals gezegd wordt in de ministeriële regeling bepaald welke coronamaatregelen gelden.
De Twm geeft de burgemeester hierop drie aanvullende bevoegdheden:

1. de burgemeester kan van een aantal nationale coronamaatregelen *ontheffing* verlenen en daarmee in lokaal maatwerk voorzien (na advies GGD). De burgemeester kan reeds op basis van de Twm ontheffing verlenen ten aanzien van groepsvorming, openstelling publieke plaatsen en evenementen. Voor overige regels in de ministeriële regeling kan pas ontheffing worden verleend als die mogelijkheid in de ministeriële regeling is opgenomen.;
2. de burgemeester krijgt bevoegdheden om de nationale coronamaatregelen te *handhaven* door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom. De

handhaving door de burgemeester richt zich op openbare plaatsen, publieke plaatsen en besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend[1];

3. de burgemeester krijgt de bevoegdheid (indien bepaald in de ministeriële regeling) voor het aanwijzen van plaatsen waar bepaalde nationale maatregelen gelden.

Noch de burgemeester (noch het college of de gemeenteraad) kan zelfstandig nieuwe maatregelen introduceren en is dus gehouden aan de maatregelen in de ministeriële regeling. Wel kan de burgemeester gebruik maken van de reguliere bevoegdheden op grond van de Gemeentewet (bijvoorbeeld bij evenementen, horeca, markten, standplaatsen en openbare ruimte), zolang deze niet strijdig zijn met de Twm en/of de ministeriële regeling. De burgemeester kan deze bevoegdheden bijvoorbeeld inzetten om het aantal personen in drukke gebieden te reguleren, door het afsluiten van wegen, parkeerplaatsen, etc.

Landelijk wordt gewerkt aan de *Juridische Handreiking Tijdelijke wet maatregelen Covid-19* waarin bovenstaande bevoegdheden gedetailleerd zijn uitgewerkt.

De burgemeester legt (regulier) verantwoording af aan de gemeenteraad over de inzet van de bevoegdheden in het kader van de Twm. De burgemeester moet de betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders waarborgen. Dit geldt bijvoorbeeld bij de afwegingen om de bevoegdheden in het kader van de Twm in te zetten. Het is belangrijk hierbij wel een goed onderscheid te maken tussen de landelijke (wettelijke) kaders en de lokale ruimte hierin, alsmede duidelijk toe te lichten waar de lokale ruimte zit.

De coronamaatregelen in de ministeriële regeling zullen afgeleid zijn van het risiconiveau in de landelijke *Routekaart coronamaatregelen*. Bij de niveaus ‘zeer ernstig’ en ‘ernstig’ zullen de aanvullende bevoegdheden van de burgemeester in de ministeriële regeling zeer beperkt zijn c.q. geen ruimte bieden voor ontheffingen of het aanwijzen van plaatsen. Bij de niveaus ‘zorgelijk’ en ‘waakzaam’ zal hiervoor meer (lokale) ruimte komen in de ministeriële regeling.

2.3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter veiligheidsregio is voorzitter van het RBT en behoudt de coördinerende rol binnen de regio. Dit betekent dat de voorzitter veiligheidsregio geïnformeerd wordt door de burgemeesters over intergemeentelijke afstemming. Via het RBT bevordert de voorzitter veiligheidsregio de afstemming over de eenduidige inzet van de bevoegdheden door de burgemeesters binnen de veiligheidsregio.

De voorzitter veiligheidsregio is uitsluitend bevoegd tot de uitoefening van de Twm-bevoegdheden van de burgemeester, als de minister van VWS daartoe heeft besloten vanwege dreigende gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis voor de bestrijding van het coronavirus. De minister van VWS zal van deze mogelijkheid geen gebruik maken als burgemeesters onderling de aanpak goed kunnen afstemmen.

1 De verantwoordelijkheid voor de handhaving bij besloten plaatsen waar beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, ligt bij de minister van VWS.

De voorzitter veiligheidsregio blijft ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening. Gegevens en inlichtingen over de lokale omstandigheden en de inzet van de Twm-bevoegdheden (nog nader te bepalen in de ministeriële regeling), worden door de burgemeester, via de voorzitter veiligheidsregio, aan de minister van VWS verstrekt.
De voorzitter veiligheidsregio behoudt enkele specifieke bevoegdheden in het kader van de Wet publieke gezondheid, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoersmiddelen.

De voorzitter veiligheidsregio vormt, onder meer via deelname aan het Veiligheidsberaad, de verbinding tussen het landelijk en lokaal niveau en tussen veiligheidsregio's onderling (invulling coördinatierol).

Bij de invulling van de gewijzigde verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal de voorzitter veiligheidsregio zich rekenschap geven van de nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester en de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen waarbinnen de burgemeester moet handelen. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt in de verdere uitwerking van deze notitie.

2.4. Overzicht veranderende verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Een overzicht van de veranderende verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio na inwerkingtreding van de Twm.

	Voor invoering Twm	**Na invoering Twm**	
Bevoegdheid	**Voorzitter VR**	**Burgemeester**	**Voorzitter VR**
Verlenen ontheffingen van landelijke regels	Noodverordening (algemeen: art. 3.1) (apart studenten: art. 2.14)	Verlenen van ontheffingen van algemene maatregelen (art. 58e), verbod tot groepsvorming in een aangewezen plaats, openstellen van een publieke plaats (art.58h), houden van een evenement (art. 58i)	Niet bevoegd, tenzij voorzittersbevoegdheid (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis)
Geven van aanwijzingen en bevelen	Noodverordening (art.2.5)	Bij uitvoering toezicht zoals is bepaald in de Twm. (artt. 58k, 58l, 58m, 58n)	Niet bevoegd, tenzij voorzittersbevoegdheid (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis)
Handhaving	Art. 39 Wvr: bestuurlijk bevel, sluiting, LOD	Verantwoordelijk voor bestuurlijke handhaving (art 58u, artt. 125, 176 Gemwet)	Niet bevoegd, tenzij voorzittersbevoegdheid (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis)
Bevoegdheden bestrijding infectieziekten	Maatregelen gebouwen en personen treffen (o.a.quarentaine)(art 34 lid 4, 47, 51, 54, 55, 56 Wpg)	Bevoegdheden Vz. op grond van art. 6, lid 4 Wpg	Maatregelen gebouwen en personen treffen (artt 34, lid 4, 47, 51, 54, 55, 56 Wpg)

Regionale coördinatie	Via RBT, coördinerende voorzittersrol bij afstemming over lokale besluiten en bestuurlijke handhaving	In de Twm staat opgenomen dat de voorzitter een regionaal beleidsteam bijeen roept en houdt.	RBT blijft in stand. Dit leidt tot het behouden van de coördinerende rol van de voorzitter bij afstemming over lokale besluiten en bestuurlijke handhaving daarvan. (Twm)
Informatievoorziening	De voorzitter is verantwoordelijk voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie (art.7 Wvr)		De voorzitter blijft verantwoordelijk voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie (art. 59s, volgt uit art. 7 Wvr)
Afleggen Verantwoording	De voorzitter legt verantwoording aan de betreffende gemeenteraden af na beëindiging crisis ramp (art 40 Wvr)	Burgemeester legt verantwoording af over zijn aandeel in de bestrijding covid virus aan de gemeenteraad. Wijze van verantwoording kan door gemeenteraad en burgemeester in samenspraak worden bepaald.	De voorzitter VR legt verantwoording af aan de gemeenteraden niet alleen ná de crisis, maar ook tijdens deze crisis. De voorzitters leggen verantwoording af over de gemaakte keuzes binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm.

3. Thema's voor regionale afstemming

Op basis van de ervaringen uit de eerste acht maanden van de coronacrisis is een aantal thema's onderkend, waarop het RBT van mening is dat een regionale afstemming, coördinatie en/of facilitering van meerwaarde is in het belang van de eenheid van bestuurlijk crisisoptreden. Uiteraard passend binnen de nieuwe verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling van de Twm, de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen en de coronamaatregelen in de ministeriële regeling. Deze thema's worden hieronder nader toegelicht, alsmede de wijze waarop de regionale afstemming, coördinatie en/of facilitering kan plaatsvinden en welke regionale uitgangspunten hierbij passen. Deze regionale uitgangspunten kunnen procesmatig of meer beleidsmatig van aard zijn, al naar gelang het thema. Het gaat hierbij om een gedeelde opvatting over de wijze waarop, binnen de formele verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling, gezamenlijk wordt opgetrokken in deze crisis.

Om het onderscheid tussen (meer) procesmatige en (meer) beleidsmatige regionale uitgangspunten duidelijk aan te geven, wordt gewerkt met de volgende kleurindelingen: procesmatig beleidsmatig.

3.1. Ontheffingen / aanwijzen plaatsen

In de Twm / ministeriele regeling krijgt de burgemeester de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen, na advies van de GGD. Tevens krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van plaatsen waar bepaalde maatregelen, op grond van een ministeriële regeling, van toepassing zijn. Bij het verlenen van ontheffingen en het aanwijzen van plaatsen dienen in de eerste plaats de gevolgen voor de gezondheid c.q. de verspreiding van het coronavirus afgewogen te worden.

Het verlenen van een ontheffing en het aanwijzen van plaatsen zijn, binnen de grenzen van de ministeriële regeling, middelen om lokaal maatwerk te kunnen leveren en daarmee een manier om de lokale democratische legitimiteit te versterken. Hierin heeft de gemeenteraad een belangrijke rol. Het belang van regionale afstemming is gelegen in het voorkomen van bovenlokale effecten en precedentwerking, in het belang van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio. Hiertussen moet een balans gevonden worden.

In de Twm is reeds aangegeven dat de burgemeester terughoudend moet omgaan met het verlenen van een ontheffing en dat een ontheffing alleen in bijzondere omstandigheden mag worden verleend. Bij de afweging moet rekening gehouden worden met het gezondheidsbelang, gelijke behandeling en mogelijke precedent werking (in zowel de eigen gemeente als overige gemeenten in de veiligheidsregio). Zoals eerder aangegeven zal de ruimte die de burgemeester hiervoor krijgt in de ministeriële regeling, afhankelijk zijn van het risiconiveau in de landelijke *Routekaart coronamaatregelen*.

Een gemotiveerd verzoek of voornemen om een ontheffing te verlenen wordt voor advies gestuurd aan de GGD (conform de Twm). Het regionaal uitgangspunt is dat deze adviesaanvraag ook gelijktijdig ter informatie aan de voorzitter veiligheidsregio wordt gestuurd. De burgemeester ontvangt een advies op medische gronden door de GGD en een terugkoppeling van de voorzitter veiligheidsregio waarin ingegaan wordt op eventuele bovenlokale effecten en precedentwerking. Deze werkwijze bevordert de eenduidigheid in bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio.

Voor de duidelijkheid: het gaat hierbij om een advies. Het verlenen van een ontheffing is en blijft een bevoegdheid van de burgemeester, binnen de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen. Een verleende ontheffing wordt ter kennisneming gestuurd aan de GGD en de voorzitter veiligheidsregio. Het aanwijzen van plaatsen, een bevoegdheid van de burgemeester, kan alleen als dit in de desbetreffende ministeriële regeling als mogelijkheid wordt benoemd. Het regionaal uitgangspunt is dat de publieke ruimte zo veel en zo lang als mogelijk beschikbaar blijft voor personen, zodat er bewegingsmogelijkheden zijn en daarmee het draagvlak voor de coronamaatregelen niet verder onder druk komt te staan. Een besluit tot aanwijzing van een plaats wordt ter kennisneming gestuurd aan de voorzitter veiligheidsregio

De verleende ontheffingen en aanwijzingen plaatsen worden opgenomen in de verplichte rapportage van de voorzitter veiligheidsregio aan de minister van VWS. Het regionaal uitgangspunt is dat de concept-rapportage wordt besproken in het RBT. Op deze wijze ontstaat een gedeeld beeld over de toepassing van de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen en het aanwijzen van plaatsen.

Door de veiligheidsregio worden modellen voor een ontheffing en aanwijzing plaats opgesteld. Tevens heeft de veiligheidsregio een juridisch loket (frontoffice) voor advisering en vragen van gemeenten. Hierbij wordt afstemming gezocht bij het initiatief van de VNG en het Veiligheidsberaad om te komen tot een landelijke helpdesk voor gemeenten en veiligheidsregio's.
Op basis van de aangevraagde en verleende ontheffingen en aanwijzingen plaatsen stelt de veiligheidsregio een overzicht op dat kan dienen als referentiekader bij nieuwe ontheffingen en aanwijzingen plaatsen.

3.2. Handhaving

In de Twm krijgt de burgemeester de bevoegdheid om de coronamaatregelen in de ministeriële regeling, die afhankelijk zijn van het risiconiveau in de landelijke *Routekaart coronamaatregelen*, te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom.

Op dit moment is een kader *Landelijke afspraken handhaving coronamaatregelen* in voorbereiding *(in deze notitie is uitgegaan van een concept-versie)*. Belangrijke uitgangspunten zijn het belang van het optreden als één overheid én het strenger handhaven in deze crisis. Het kader gaat uit van bestuurlijke handhaving door de gemeenten én strafrechtelijke handhaving door de politie en gemeenten (boa's).

Ook het handhavingsbeleid is een middel, binnen de grenzen van de ministeriële regeling, om lokaal maatwerk te kunnen leveren en daarmee een manier om de lokale democratische legitimiteit te versterken. Hierbij speelt de gemeenteraad een belangrijke rol. Het belang van regionale afstemming is gelegen in het voorkomen van mogelijke bovenlokale effecten en precedentwerking, in het belang van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio. Hiertussen moet een balans gevonden worden.

Het regionaal uitgangspunt is dat de handhaving uitgaat van een persoonsgerichte benadering, om zo de publieke ruimte zo veel en zo lang als mogelijk beschikbaar te houden. Dit is in het belang van het draagvlak van de coronamaatregelen en om voldoende publieke ruimte te creëren om bij te grote drukte te kunnen spreiden. Gebieds- en/of locatiegericht crisisoptreden vindt plaats als een persoonsgerichte benadering niet voldoende effect heeft of niet van toepassing is. Bij het constateren

van een overtreding wordt in principe eerst een (schriftelijke) waarschuwing gegeven en vervolgens een boete en, indien van toepassing, ook een last onder dwangsom. In dringende gevallen (bijvoorbeeld opzet, uitlokking, excessen, etc.) kan, naar het professionele oordeel van de boa of agent, direct worden overgegaan op verbaliseren van personen, zonder dat er eerst is gewaarschuwd (met uitzondering van gevallen waarin eerst een waarschuwing verplicht is: verdachten tot en met 15 jaar en bij overtreding in een gesloten gebied). Aan bedrijven kan in dit soort gevallen ook direct een last onder dwangsom worden opgelegd. Deze lijn past binnen het landelijk handhavingskader.
Een last onder dwangsom die voor de inwerkingtreding van de Twm is afgegeven, is naar alle waarschijnlijk niet meer van kracht na inwerkingtreding van de Twm. In de Twm is hierover namelijk geen overgangsrecht bepaald. Wel kan een oude last onder dwangsom worden meegenomen in de dossiervorming bij een volgend handhavingstraject.

In het landelijk handhavingskader (*concept-versie*) zijn de huidige landelijke handhavingsprioriteiten opgenomen: verbod op groepsvorming, veilige afstand, verbod alcohol en sluiting horeca. Deze prioriteiten worden geborgd in de gezagsdriehoeken en kunnen aangepast worden al naar gelang de ontwikkelingen en de bepalingen in de ministeriële regeling. Het regionaal uitgangspunt is om naast landelijke handhavingsprioriteiten, indien noodzakelijk gelet op de regionale situatie, ook aanvullende gezamenlijke, regionale handhavingsprioriteiten te stellen. Dit vindt plaats in het RBT, waarvan het Openbaar Ministerie onderdeel van uit maakt en de politie in vertegenwoordigd is. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de lokale driehoek om aanvullende lokale handhavingsprioriteiten te stellen.

Het landelijke handhavingskader bevat geen operationalisering naar de feitelijke handhaving op straat en is dus geen model regionaal handhavingskader. Het regionaal uitgangspunt is dat het landelijk handhavingskader en de (eventuele) regionale handhavingsprioriteiten, de basis vormen van het operationeel regionaal handhavingskader. Dit kader helpt de handhavers op straat door een praktische vertaling en het aanbieden van concrete handhavingsinstrumenten.

Het regionaal uitgangspunt is dat een door de burgemeester afgegeven aanwijzing, bevel en (preventieve) last onder bestuursdwang of dwangsom ter kennisneming wordt gestuurd aan de voorzitter veiligheidsregio. De door de burgemeester afgegeven aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom worden opgenomen in de verplichte rapportage van de voorzitter veiligheidsregio aan de minister van VWS. De concept-rapportage wordt besproken in het RBT (reeds eerder benoemd als een regionaal bestuurlijke afspraak). Op deze wijze ontstaat een gedeeld beeld over de toepassing van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom.

Door de veiligheidsregio worden modellen voor een aanwijzing, bevel en (preventie) last onder bestuursdwang / dwangsom opgesteld. Tevens heeft de veiligheidsregio een juridisch loket (frontoffice) voor advisering en vragen van gemeenten. Hierbij wordt afstemming gezocht bij het initiatief van de VNG en het Veiligheidsberaad om te komen tot een landelijke helpdesk voor gemeenten en veiligheidsregio's. Het regionaal handhavingskader wordt opgesteld door de veiligheidsregio.

3.3. Evenementen / groepsvorming

In de ministeriële regeling zullen coronamaatregelen met betrekking tot evenementen zijn opgenomen. Deze maatregelen zijn afhankelijk van het risiconiveau in de landelijke *Routekaart*

coronamaatregelen. De burgemeester is bevoegd voor het verlenen van een evenementenvergunning, binnen de kaders van het gemeentelijk evenementenbeleid.

In verband met de capaciteitsverdeling van gemeenten en hulpdiensten wordt door de veiligheidsregio een jaarkalender voor regionale evenementen opgesteld. Grootschalige evenementen vergen een lange voorbereidingstijd, zowel voor de organisatoren als de gemeenten en hulpdiensten. Het is dus wenselijk om, naast de maatregelen in de ministeriële regeling, een bestuurlijk signaal af te geven voor de langere termijn. Hiermee is het ook mogelijk om een eerlijke verdeling van de capaciteit van de hulpdiensten over de verschillende evenementen c.q. gemeenten te realiseren. Dit vergt een afgestemd besluit van de burgemeesters in het RBT.

Het regionaal uitgangspunt is dat grootschalige risico evenementen (categorie B+ en C) niet worden toegestaan vanaf heden tot twee maanden na intrekking van het landelijk verbod op deze categorie evenementen. Deze termijn is nodig om de advisering en het formele vergunningverleningstraject zorgvuldig te doorlopen. Evenementenaanvragen voor deze categorieën worden ook pas formeel in behandeling genomen als het landelijk verbod is ingetrokken (of wanneer hier concreet zicht op is). Specifieke uitzonderingen worden besproken in het RBT.

Zolang de Twm van kracht is, gelden voor evenementen uiteraard de maatregelen in de ministeriële regeling. Het regionaal uitgangspunt is dat terughoudendheid wordt betracht bij het verlenen van de overige evenementenvergunningen (categorie A en B-). Het gezondheidsaspect c.q. het voorkomen van de verdere verspreiding van het coronavirus is het primaire aspect in de afweging.

Groepsvorming, waardoor er te veel personen binnen een beperkte, afgebakende ruimte zijn, ontstaat niet alleen bij evenementen. Ook in het dagelijks leven kunnen ongewenste situaties ontstaan, waardoor te veel mensen te dicht bij elkaar komen. Denk bijvoorbeeld aan tuincentra, bouwmarkten, recreatiegebieden, etc. Om hier tegen op te kunnen treden heeft de burgemeester, naast de specifieke handhavingsbevoegdheden op grond van de Twm, ook de reguliere bevoegdheden op grond van de Gemeentewet (zolang deze niet strijdig zijn met de Twm en/of de ministeriële regeling). De burgemeester kan deze bevoegdheden bijvoorbeeld inzetten om het aantal personen in drukke gebieden te reguleren, door het afsluiten van wegen, parkeerplaatsen, parken, etc. Het regionaal uitgangspunt is om ook deze situaties in het RBT af te stemmen, waardoor er eenheid van bestuurlijk handelen ontstaat en er gebruik gemaakt kan worden van elkaars ervaringen.

Door de veiligheidsregio worden evenementenaanvragen en -vergunningen opgenomen in de regionale evenementenkalender, waardoor er een actueel overzicht ontstaat. Dit is een reeds bestaande werkwijze en vergt derhalve geen nader regionaal bestuurlijk besluit. De veiligheidsregio is ook belast met de coördinatie van de evenementenadvisering namens de hulpdiensten. Met de gemeentelijke evenementencoördinatoren vindt regulier afstemming plaats over de stand van zaken.

3.4. Communicatie

Communicatie over de coronamaatregelen is en blijft een belangrijk instrument om inwoners te informeren over genomen maatregelen, genomen besluiten en oom gedragsverandering te bewerkstellingen.

Het regionaal uitgangspunt is om bij communicatie zoveel als mogelijk gezamenlijk op te blijven trekken. Dit bevordert de benodigde eenheid van bestuur in deze coronacrisis, juist rondom communicatie. Lokaal maatwerk en *couleur locale* in specifieke situaties versterken de gezamenlijke communicatieboodschap.

Het regionaal uitgangspunt is dat besluiten in het kader van de Twm-bevoegdheden actief worden gecommuniceerd door het bestuursorgaan dat het besluit neemt, waarbij, indien noodzakelijk, aandacht is voor intergemeentelijke afstemming. Indien het besluit door de burgemeester wordt genomen wordt hierover actief gecommuniceerd door de betrokken gemeente. Indien het besluit door de voorzitter veiligheidsregio wordt genomen wordt hierover actief gecommuniceerd door zowel de veiligheidsregio als de betrokken gemeente(n). De bekendmaking en publicatie van het besluit vinden respectievelijk plaats door de betreffende gemeente of de veiligheidsregio (Blad Gemeenschappelijke Regelingen).

De door de rijksoverheid ontwikkelde communicatie uitingen worden door de veiligheidsregio gedeeld met de gemeenten en ook zelf actief gecommuniceerd (als onderdeel van social media campagne). Voor regiospecifieke communicatie uitingen neemt de veiligheidsregio het voortouw, na afstemming met de gemeenten. De veiligheidsregio heeft een communicatie loket voor gemeenten met vragen c.q. wensen. Vanuit de veiligheidsregio vindt ook de afstemming plaats met de rijksoverheid.

3.5. Netwerkstrategie

Begin oktober 2020 is door gemeenten en veiligheidsregio de netwerkstrategie uitgerold. Het doel is om vanuit de gemeenten de contacten met de verschillende (relevante) doelgroepen (jongeren, studenten, inwoners met migratie achtergrond, hulpbehoevenden, sportverenigingen en werkgevers) te intensiveren en het belang van de maatregelen te duiden. Deze werkwijze moet bijdragen aan het draagvlak voor de maatregelen en het toepassen van de maatregelen. Het gaat hier bij uitstek om een lokale werkwijze, passend bij de lokale sociale structuren. Wel is het van belang dat deze werkwijze regio breed wordt uitgevoerd, een structurele inzet vergt en dat er onderling geleerd kan worden van succesvolle werkwijzen.

Het regionaal uitgangspunt is dat deze gezamenlijke werkwijze wordt voortgezet, indien noodzakelijk herijkt en in ieder geval periodiek teruggekoppeld in het RBT.

Onderdeel van de netwerkstrategie is de aandacht voor kwetsbare personen, bijvoorbeeld in de VVT-sector. De coronacrisis heeft een ongekende maatschappelijke impact. Juist aan deze groep dient bescherming en maatschappelijke hulp en ondersteuning geboden te worden. Binnen gemeenten wordt hier, onder aansturing van wethouders, hard aan gewerkt.

Het regionaal uitgangspunt is dat de aandacht en zorg voor kwetsbare personen in de coronacrisis een belangrijke prioriteit blijft, waarbij de netwerkstrategie wordt ingezet om hierover afspraken te maken met de betreffende organisaties.

Het modelbeleidskader van de VNG zal zich onder meer ook richten op de taakinvulling van de gemeenten richting het sociale domein.

Door de veiligheidsregio worden de best practices verzameld en gedeeld en wordt de netwerkstrategie ondersteund met communicatiemiddelen. De platformfunctie van de veiligheidsregio en de GGD kan ingezet worden ten dienste van een verdere regionale samenwerking c.q. uitwisseling van ervaringen ten aanzien van kwetsbare personen.

3.6. Continuïteit

De coronacrisis vraagt veel van medewerkers van gemeenten, GGD, veiligheidsregio, hulpdiensten en ook bestuurders. De langdurige belasting, hoge werkdruk en een reële kans op uitval door coronabesmetting of quarantaine kunnen leiden tot continuïteitsproblemen bij de betrokken organisaties. Dit geldt ook voor andere vitale organisaties.

Het regionaal uitgangspunt is dat de continuïteit actief wordt gemonitord en indien primaire taken in het gedrang dreigen te raken, gekeken wordt of en op welke wijze bijstand vanuit andere organisaties mogelijk is. Indien dit niet mogelijk is, wordt gekeken wat de gevolgen hiervan zijn en hoe deze ondervangen kunnen worden. Dreigende continuïteitsproblemen bij gemeenten, GGD, veiligheidsregio en hulpdiensten worden gemeld aan het RBT.

De veiligheidsregio monitort, naast haar eigen organisatie, ook de continuïteit bij organisaties in de vitale sectoren. Hierover heeft de veiligheidsregio periodiek contact met deze organisaties. Mochten er hier problemen ontstaan, dan wordt ook dat aan het RBT gemeld.

3.7. Clustermeldingen

Door de GGD worden clusterbesmettingen gemeld bij de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio (op grond Wet publieke gezondheid). In deze meldingen worden ook de nadere maatregelen benoemd die door de GGD worden gesteld om verdere besmettingen te voorkomen. Meestal gaat het hierbij om bedrijven, instellingen, verenigingen, etc.. Een adequate clusteraanpak (als onderdeel van het bron- en contactonderzoek) is van groot belang om de verdere verspreiding van het coronavirus te voorkomen.

Het regionaal uitgangspunt is dat, afhankelijk van de aard en omvang van de nadere maatregelen door de GGD, de gemeente toezicht houdt en monitort op de feitelijke uitvoering van de nadere GGD-maatregelen door bedrijven, instellingen, verenigingen, etc. Indien door de GGD of gemeente wordt geconstateerd of indien er concrete vermoedens zijn, dat (mogelijk) besmette personen, met medeweten van de verantwoordelijke, aan het werk zijn, wordt een handhavingstraject ingezet. De precieze uitwerking wordt opgenomen in de landelijke *Juridische Handreiking Tijdelijke wet maatregelen Covid-19*.

De veiligheidsregio faciliteert de zogeheten duidingstafel, waarop samen met GGD en GHOR de clustermeldingen, de afhandeling van de nadere maatregelen en het regionaal dashboard worden gemonitord. Verder heeft de veiligheidsregio een juridische loket voor advies en ondersteuning van gemeenten.

3.8. Informatievoorziening

De voorzitter veiligheidsregio blijft verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de minister van VWS. In deze notitie is reeds eerder de rapportage van de voorzitter veiligheidsregio aan de minister VWS aan de orde geweest, alsmede het belang van het tijdig verstrekken van de benodigde informatie hiervoor door de burgemeesters. In de ministeriële regeling wordt nader bepaald om welke informatie het gaat, maar in ieder geval gaat het over de aard en omvang van ontheffingen, aanwijzing plaatsen en handhaving door de burgemeester. Deze informatie is ook relevant voor gemeenteraden.

In het RBT vindt, mede op basis van de regionale uitgangspunten in deze notitie, afstemming en (eventueel) besluitvorming (als gezamenlijk besluit van de burgemeesters, op grond van hun individuele bevoegdheden) plaats over belangrijke bestuurlijke thema's in de bestrijding van de coronacrisis. De voorzitter veiligheidsregio geeft hiermee invulling aan zijn coördinerende verantwoordelijkheid. De voorzitter veiligheidsregio dient, conform de Twm, hierover na intrekking van de Twm schriftelijk verslag uit te brengen aan de gemeenteraden. In het verlengde hiervan zal de voorzitter veiligheidsregio de gemeenteraden periodiek informeren, na afstemming met het RBT. Deze informatie maakt onderdeel uit van de rapportage aan de minister van VWS of zal gelijktijdig separaat aan de gemeenteraden worden toegezonden. Dit is nog afhankelijk van de eisen aan de rapportage in de ministeriële regeling.

De burgemeester is en blijft verantwoordelijk voor de reguliere informatievoorziening en verantwoording aan het college van burgemeester en wethouder en de gemeenteraad. Dit geldt ook ten aanzien van de informatie uit en (eventuele) besluiten in het RBT. De burgemeester overlegt met de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders welke informatiebehoefte over-en-weer bestaat.
Het regionaal uitgangspunt is dat de voorzitter veiligheidsregio, na afstemming in het RBT, de rapportage aan de minister van VWS doorstuurt aan de gemeenteraden, inclusief aanvullende informatie over de invulling van zijn coördinerende verantwoordelijkheid in het RBT.

De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de operationele informatievoorziening in het kader van de crisisbeheersing. Op basis hiervan zal de veiligheidsregio ook regelmatig rapporteren aan het RBT.

3.9. Positie gemeenteraden

Het doel van de Twm is mede om de lokale democratische legitimiteit te versterken. De Twm bevordert de mogelijkheden tot lokaal debat over de bevoegdheden van de burgemeester, waarbij wel rekening gehouden dient te worden met het feit dat er landelijke wettelijke kaders zijn en blijven en dat in de ministeriële regeling voorwaarden kunnen worden gesteld. Het gemeentebestuur kan geen aanvullende coronamaatregelen nemen.

In de Twm is expliciet gemaakt dat de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad conform de reguliere bepalingen in de Gemeentewet. De burgemeester moet de betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders waarborgen. De burgemeester moet wethouders de informatie geven over de uitoefening van zijn bevoegdheden die zij nodig hebben voor de uitoefening van de taken van het college.

Het actief betrekken van gemeenteraad en college bij (kaders van) voorgenomen besluiten, het actief informeren over genomen besluiten en het verantwoorden hierover is, zoals gezegd, een verantwoordelijkheid van de burgemeester. De organisatie hiervan zal per gemeente verschillen (bijvoorbeeld via presidium / fractievoorzittersoverleg / seniorenoverleg of de voorhangprocedure (artikel 169 Gemeentewet)), en dient actief afgestemd te worden tussen gemeenteraad, college en burgemeester. Het Rtwm dient hierbij als regionaal afsprakenkader waarbinnen de gemeenteraden, colleges, burgemeesters en de voorzitter veiligheidsregio invulling geven aan hun bevoegdheden in deze crisis, in de overtuiging dat een zorgvuldige regionale afstemming bijdraagt aan een eenduidig bestuurlijk handelen en daarmee aan het maatschappelijk draagvlak voor de coronamaatregelen.

Het regionaal uitgangspunt is dat het Rtwm bij elke verlenging van de Twm (na drie maanden) wordt geëvalueerd in het RBT en dat de evaluatie ter kennis wordt gebracht van de gemeenteraden en de colleges.

De Twm kent de mogelijkheid dat de voorzitter veiligheidsregio bevoegd is tot uitoefening van de Twm-bevoegdheden van de burgemeester, na een besluit van de minister van VWS, vanwege dreigende gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis.

Het regionaal uitgangspunt is dat de voorzitter veiligheidsregio in dat geval de lokale afspraken met betrekking tot het consulteren, informeren en verantwoorden zal volgen. Dit zal in goed overleg met de betreffende burgemeesters plaatsvinden.

De inwerkingtreding van de Twm brengt mogelijk veel vragen met zich mee. Indien gewenst, en na afstemming met de griffiers, zal de veiligheidsregio een webinair Twm (laten) organiseren voor raadsleden.

4. Regionale organisatie

In de vorige hoofdstukken is kort geschetst wat de belangrijkste verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de burgemeester en de voorzitter veiligheidsregio na de inwerkingtreding van de Twm, op welke thema's regionale afstemming wordt gezocht in het RBT en welke regionale uitgangspunten zijn gemaakt in dit kader. Hierbij moet te allen tijden rekening gehouden worden met de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen en de positie van de gemeenteraad hierin.

De huidige regionale crisisorganisatie met een RBT, een Regionaal Operationeel Team - Corona (ROT-C) en de hieraan gekoppelde regionale actiecentra en de gemeentelijke crisisstaven, heeft veel werk verzet in de achterliggende acht maanden. Deze periode kenmerkte zich door een snelle opeenvolging van steeds andere, landelijke en regionale maatregelen met grote impact op het sociale en economische leven in de regio. Door ook onder deze omstandigheden te blijven zoeken naar afstemming, samenwerking en eenduidige interpretatie en uitvoering van maatregelingen, is succesvol invulling gegeven aan het credo van de veiligheidsregio: samen sterker. Het is de gezamenlijke opgave, ondanks de bestuurlijk-juridische veranderingen met de inwerkingtreding van de Twm, deze lijn vol te houden in het vervolg van de coronacrisis.

De rol van het RBT en de voorzitter veiligheidsregio zijn reeds beschreven in de vorige hoofdstukken. In het RBT zullen met name de genoemde regionale thema's besproken worden, om zo afstemming en een eenduidige uitvoering van de maatregelen te realiseren. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de eenduidigheid van het bestuurlijk crisisoptreden in de veiligheidsregio en daarmee aan het vergroten van het draagvlak in de samenleving voor de noodzakelijke coronamaatregelen, en daarmee de bestrijding van het coronavirus.

Bij de uitvoering van de Twm-bevoegdheden zullen de burgemeesters gebruik maken van hun eigen ambtelijke capaciteit. De veiligheidsregio ondersteunt hen hierin door het leveren van modellen voor de besluitvorming, handhaving en communicatie, alsmede een loketfunctie voor juridische zaken, communicatie en bevolkingszorg. Hierbij zal afstemming worden gezocht met landelijke initiatieven van de VNG en het ministerie van BZK.

Het RBT (burgemeesters en hoofdofficier van justitie) en de voorzitter veiligheidsregio worden ondersteund door het ROT-C, onder leiding van de operationeel leider. Vanuit het ROT-C (i.c. Algemeen Commandant Bevolkingszorg) vindt ook de afstemming plaats met de gemeentelijke Teams Bevolkingszorg. Het ROT-C levert de (informatie)producten zoals benoemd in dit toepassingskader. De operationeel leider is de contactpersoon voor de landelijke afstemming met het Landelijk Operationeel Team - Corona (LOT-C). Het ROT-C is een project-ROT met als taak de operationele coördinatie van de crisisbeheersing rondom Covid-19. Het dienstdoende ROT blijft beschikbaar voor de reguliere GRIP-situaties.

Het regionale crisisniveau is afgeschaald van GRIP 4 naar GRIP 2 (in alle gemeenten). Op dit crisisniveau is een ROT (in dit geval het ROT-C) actief. Vanuit dit niveau kan de regionale crisisorganisatie ook weer snel opgeschaald worden, indien noodzakelijk. Gelet op de aard van deze crisis, het wettelijk kader in de Twm / ministeriële regeling, de afspraken in dit toepassingskader en het daardoor ontbreken van de noodzaak om op gemeentelijk niveau een formeel beleidsteam in te

stellen, is de keuze gemaakt om geen GRIP 3 per gemeente af te kondigen en kan volstaan worden met het regionaal crisisniveau GRIP 2.

5. Vervolg

Dit Regionaal toepassingskader Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Rtwm) is een dynamisch document en zal aangepast worden op basis van de ervaringen met de uitvoering van de Twm, de ministeriële regeling en het verdere verloop van de coronacrisis. Het Rtwm wordt bij elke verlenging van de Twm (om de drie maanden) geëvalueerd in het RBT en de evaluatie wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraden en de colleges. Inhoudelijke aanpassingen in dit kader zullen worden besproken in het RBT en door de burgemeesters met hun gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. Uiteraard kunnen ook opmerkingen en/of wensen vanuit gemeenteraden en colleges door de burgemeesters worden ingebracht in het RBT.

De Twm en de ministeriële regeling zijn in werking getreden op 1 december 2020.
Bij inwerkingtreding van de Twm en de ministeriële regeling zijn de noodverordening en (indien nodig) eerdere besluiten en ontheffingen ingetrokken. Dit is gebeurd op grond van een aanwijzing van de minister van VWS.

Op grond van artikel 40 Wvr en de Twm dient de voorzitter veiligheidsregio binnen één maand na inwerkingtreding van de Twm schriftelijk verslag uit te brengen aan de gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die door de voorzitter veiligheidsregio zijn genomen in afhandeling van de coronacrisis tussen 12 maart en1 december 2020. Over de verdere behandeling van het schriftelijk verslag door de gemeenteraden worden nog aanvullende afspraken gemaakt.

De regionale uitgangspunten in het Rtwm zijn erop gericht om, binnen de kaders van de Twm, door regionale afstemming en samenwerking de eenduidigheid van het bestuurlijk crisisoptreden te bevorderen, en daarmee het draagvlak voor en de effectiviteit van de noodzakelijke coronamaatregelen in de samenleving te vergroten. Het invulling geven aan de regionale uitgangspunten kan alleen met steun van de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders, omdat deze uitgangspunten, direct of indirect, ook hun lokale verantwoordelijkheden en bevoegdheden raken. Het Rtwm is daarom door de burgemeesters voorgelegd aan de gemeenteraden en colleges, middels de ‘wensen-en-bedenkingen procedure’. De werkwijze in het Rtwm kan rekenen op de steun van alle gemeenteraden en colleges.