

Adviesnotitie Coronacrisis: van 'moeten' naar 'willen' samenwerken

Ontwikkelingen, implicaties Tijdelijke wet maatregelen
covid-19 en keuzes rond de Corona-aanpak



1. Aanleiding & doel

Aanleiding

De situatie rond COVID-19 is hoog dynamisch. De Coronacrisis heeft grote impact op ons dagelijks leven: van de risico's voor de gezondheid tot de sociale en economische gevolgen. De situatie verandert voortdurend. We weten meer over het virus dan in maart van dit jaar. Ook hebben we ervaring opgedaan met verschillende maatregelen; met de zorg, de intelligente lock down en de opeenvolgende versoepelingen. En recent de regionale maatregelen en nieuwe, strengere landelijke maatregelen. Maar er blijven ook veel onzekerheden over.

De opgaven die er liggen zijn aanzienlijk. Zowel in de crisisbeheersing als in het dempen van de negatieve maatschappelijke effecten. Eén van de uitdagingen voor gemeenten en veiligheidsregio's is het komen tot een wijze van samenwerken en organiseren die past bij deze opgaven. In veel veiligheidsregio's wordt de komst van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 gezien als een belangrijk moment om opnieuw keuzes te maken over de organisatie in het licht van veranderende verantwoordelijkheden. Hierbij spelen bestuurlijk de nodige vragen over wat de implicaties zijn aan de wet: van de precieze verantwoordelijkheden tot de wijze van betrekken van de gemeenteraad. Nu de wet is behandeld in de Tweede Kamer is steeds duidelijker wat er gaat veranderen. Natuurlijk kunnen er nog veranderingen volgen, maar er is genoeg informatie om de implicaties te doordenken. Een extra reden om te reflecteren op de huidige wijze van organiseren is de lange duur van de crisis en de belasting van betrokken professionals. Deze ontwikkelingen zijn de aanleiding voor deze adviesnotitie.

Doel

Het doel van de notitie is het informeren van het lokaal bestuur over de ontwikkelingen en veranderende verantwoordelijkheden en het bieden van input voor de regionale reflectie. Het advies is om de genoemde bestuurlijke keuzes regionaal te agenderen en te bespreken. Hierbij kunnen eigen leerpunten en een eventuele (tussentijdse) evaluatie worden benut. De handreiking is bedoeld voor voorzitters veiligheidsregio, burgemeesters en strategisch adviseurs.

De notitie bevat:

- a) een *toelichting* op relevante ontwikkelingen, zowel wat betreft de uitdagingen als de verantwoordelijkheden en samenwerking. Hierbij is er bijzondere aandacht voor de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 en het samenspel tussen Rijk en veiligheidsregio;
- b) een overzicht van *mogelijke bestuurlijke keuzes* om regionaal te agenderen:
 1. Expliciet maken van verwachtingen en behoeften
 2. De wijze van organiseren met hierbij enkele adviezen over de richting
 3. Afspraken over informatievoorziening en –verwerking
 4. Een passend kader voor handhaving, ontheffen en aanwijzen van locaties voor maatregelen
 5. De wijze en scope van intergemeentelijke samenwerking in het dempen van de negatieve maatschappelijke impact
- c) een toelichting op de mogelijk wijze van betrekken van wethouders en gemeenteraad.

De handreiking is ontwikkeld door de VNG en het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement waarbij uitgebreide input vanuit veiligheidsregio's is benut evenals input vanuit het landelijke programma Covid-19.

Leeswijzer

Deze notitie heeft de volgende opbouw. In paragraaf 2 geven we een korte schets van de uitdagingen en ontwikkelingen in de komende weken en maanden. We lichten vervolgens de voorgenomen wet toe en gaan in op de regionale inschaling en de afstemming met het Rijk. In paragraaf 3 duiden we de implicaties van de veranderende verantwoordelijkheden en andere ontwikkelingen voor de samenwerking. Hierbij delen we ook enkele observaties over de huidige praktijk. Dit is belangrijk context bij de bestuurlijke keuzes die centraal staan in paragraaf 4. We benoemen vijf bestuurlijke keuzes met hierbij steeds een toelichting en een advies. We sluiten de handreiking af met een advies over het betrekken van de gemeenteraad in paragraaf 5. In de bijlage schetsen we de ontwikkelingen in het samenspel tussen rijk en regio (waaronder de inschaling van regio's en de keuze voor maatregelen).

2. Ontwikkelingen die van invloed zijn op de rolverdeling en samenwerking

In deze paragraaf geven we een korte schets van de uitdagingen voor de komende tijd. We gaan vervolgens dieper in op enkele uitdagingen die te maken hebben met de verantwoordelijkheden en de samenwerking.

2.1 Korte samenvatting van de uitdagingen

Het doel van de crisisaanpak is om het virus maximaal te controleren, daarbij is het van belang de zorg niet te overbelasten, kwetsbaren te beschermen en zoveel mogelijk zicht op en inzicht in het virus te krijgen en te houden. Dit naast het beperken van de economische en sociale impact. De huidige situatie en de waarschijnlijke ontwikkelingen in de komende maanden brengen grote uitdagingen met zich mee voor de regionale en lokale crisispartners. Deze uitdagingen vergen een goede samenwerking lokaal, in de veiligheidsregio en in de samenwerking met het Rijk. Hierin heeft iedere partner een eigen rol met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Enkele terugkerende uitdagingen

Voorbeelden van overkoepelende uitdagingen zijn het:

- blijvend bijdragen aan preventie
- blijvend realiseren van passend bron- en contactonderzoek & testen
- beperken van verdere besmettingen bij clusters en/of haarden: 'doven'
- bieden van passende zorg: Corona-zorg en reguliere zorg
- dempen van negatieve maatschappelijke impact (economisch, sociaal en fysiek) met een combinatie van steunmaatregelen, verruiming en investeringen
- omgaan met (dreigende) verstoringen van de openbare orde en het omgaan met demonstraties

2.2 Samenspel Rijk – decentraal: landelijke en regionale maatregelen

In de aanpak kunnen landelijke maatregelen worden getroffen. Dit zijn de basis preventieve maatregelen en waar nodig extra maatregelen die strenger kunnen zijn maar ook weer versoepeld kunnen worden. Waar mogelijk worden in respons op een lokaal/regionaal verhoogd risico ook regionaal maatregelen getroffen. Dit vanuit de idee om onnodige negatieve impact van landelijke maatregelen te vermijden in die gebieden waar ze niet nodig zijn. Hiermee zijn afgelopen weken ervaringen opgedaan. Ook in de komende maanden kunnen regionale/lokale maatregelen aan de orde zijn.

Routekaart

Om de aanpak meer voorspelbaar te maken is een landelijke routekaart ontwikkeld met een overzicht van vaste en variabele maatregelen per niveau. Er worden vier niveaus onderscheiden:

- Waakzaam
- Zorgelijk
- Ernstig
- Zeer ernstig

Er zijn signaalwaarden benoemd per niveau. Vooral over de variabele maatregelen moet nader worden afgestemd, mede op basis van de analyse van de situatie. De basismaatregelen zijn op samenkomsten, openings- en sluitingstijden en overige maatregelen. Bij 'zeer ernstig' zijn alle maatregelen landelijk; in de overige categorieën kan het ook een combinatie zijn van landelijke en regionale maatregelen.

Thema's van maatregelen

De verschillende maatregelen gaan onder meer over:

- Preventie
- Thuisbijeenkomsten
- Bijeenkomsten en evenementen
- Publieke ruimten
- Sportwedstrijden
- Alcoholverkoop
- Sectorale maatregelen
- Persoonlijke beschermingsmiddelen
- Bezoekregelingen in de zorg
- Doelgroepencommunicatie
- Omgaan met vakanties
- Contactberoepen

Bij al deze uitdagingen spelen ook het blijvend bouwen aan en onderhouden van draagvlak voor de maatregelen onder de bevolking door middel van een actieve dialoog, passende communicatie en de balans tussen grenzen stellen (toezicht en handhaving) en perspectief bieden. En dit alles binnen de democratische legitimiteit.

Hierbij komen ook uitdagingen in de samenwerking tussen crisispartners, zoals:

- het komen tot afstemming en overeenstemming
- het realiseren van een gedeeld situationeel beeld bij professionals en bestuurders
- het kunnen werken met de landelijke routekaart, de regionale inschaling en de regionale dashboards.
- het kunnen implementeren van landelijke en regionale maatregelen
- het adequaat kunnen toepassen van de bevoegdheden

Voor iedere betrokken crisispartner geldt bovendien de uitdaging om zorg te dragen voor de eigen 'fitheid' van medewerkers, het zelf toepassen van maatregelen en het borgen van de eigen en – ketencontinuïteit. Hierbij komt de benodigde aandacht voor andere risico's en mogelijke incidenten en crises.

In deze routekaart zijn de eerder door de minister van VWS aangekondigde escalatielader en gereedschapskist verwerkt. Er is een publieksversie van de routekaart en een zogenoemde 'burgemeestersversie' waarin meer informatie staat over de maatregelen. Bij de werkwijze hoort een cyclus van overleg en een periode waarin de uitwerking van de maatregelen en de ontwikkelingen van de situatie actief worden gemonitord. De uitkomsten zijn basis – waar nodig – voor vervolgbesluitvorming. Zo ontstaat een cyclus van besluiten, monitoren, analyse en eventuele nieuwe besluiten.

Aandachtspunten bij het bepalen van de maatregelen zijn:

- Benodigde en beschikbare capaciteit
- De uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid) van de maatregelen
- De lokale impact (sociaal, economisch en financieel)

Regionale inschaling

De balans tussen landelijke en regionale maatregelen kan sterk verschillen in de komende maanden. Vanuit landelijke maatregelen komen er op enig moment versoepelingen waarna er weer differentiatie zal zijn tussen regio's.

Om - aanvullend - te komen tot een duiding van de situatie in een regio worden regio's 'ingeschaald'. Een wijziging in niveau is steeds een startpunt voor afstemming voor afstemming tussen rijk, GGD en veiligheidsregio over de situatie en eventuele maatregelen en het is een transparante manier om het publiek te informeren. De minister van VWS stelt het inschalingsniveau vast. De maatregelen worden besproken in een zogenoemd inschalingsoverleg. Inmiddels zijn ervaringen opgedaan met het inschalingsoverleg waarbij naast ambtelijk overleg ook intensief bestuurlijk overleg plaatsvond met voorzitters veiligheidsregio en waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken waren. Deze werkwijze vergt gerichte voorbereiding op regionaal niveau: de analyse van de GGD van de specifieke situatie wat betreft clusters en haarden en mogelijke verklaringen en een analyse/beeld van de mate waarin maatregelen worden nageleefd. De aanvullende maatregelen moeten een antwoord bieden op de uitdagingen en de specifieke situatie in de regio of lokaal. Ook kan het gaan om extra sectorale of landelijke maatregelen. De bredere ontwikkelingen worden ook besproken in het veiligheidsberaad.

2.3 Organisatie: landelijke projectorganisatie

Aansluiting veiligheidsregio's en VNG op nationale organisatie

Vanaf eind juni is de nationale crisisorganisatie afgeschaald naar een actieve waakvlam constructie en is er gewerkt met een programma-DG met het oog op de lange termijn effecten van de coronacrisis en op de voorbereiding op een mogelijke tweede golf later in het jaar. Met de inzet van de programmaorganisatie moest de aanpak meer duurzaam worden vormgegeven en georganiseerd. Met het oplopende aantal besmettingen en stevige landelijke maatregelen is er opnieuw een actieve rol voor de NCTV als het gaat om de coördinatie van de acute crisisaspecten.

Er is en wordt gewerkt met onder meer de volgende organen:

- Een directeurenoverleg COVID-19 (DOC)
- Een Ambtelijke Commissie COVID-19 (ACC)
- Een Ministeriële Commissie COVID-19 (MCC)

Er wordt gewerkt met dashboards en andere incidentinformatie zodat waar nodig respons kan plaatsvinden op ontwikkelingen en incidenten. Hierover vindt op vaste momenten overleg plaats tussen direct betrokken departementen. Veiligheidsregio's, de politie en de VNG zijn vertegenwoordigd in het directeurenoverleg.

Sinds begin oktober zijn er nieuwe afspraken gemaakt en zijn de voorzitters veiligheidsregio vertegenwoordigd in de MCC (via de voorzitter Veiligheidsberaad en de portefeuillehouder GHOR). Ook het LOT-C is opnieuw actief met een aangepast opdracht.¹ Vanaf 14 oktober is ook het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie opnieuw opgestart.

Samenwerking binnen de VNG In de fase na de acute crisisfase, heeft de VNG een Bestuurlijke Gemeentelijke Klankbordgroep Covid-19 opgericht om de VNG te adviseren over de ontwikkelde en te ontwikkelen dienstverlening in de transitiefase en om ervaringen uit te wisselen. In de interbestuurlijke variant hiervan zijn ook het Rijk, provincies en waterschappen vertegenwoordigd.

¹ Zie bijvoorbeeld het gerealiseerde Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19

2.4 Tijdelijke wet maatregelen Covid-19

Veranderingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Er is in de afgelopen maanden veel aandacht geweest voor het komen tot een wet als alternatief voor de huidige noodverordeningen. Op het moment van schrijven is een aangepast wetsvoorstel van de Rijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) behandeld en aangenomen in de Tweede Kamer. Wat duidelijk is, is dat ook in de situatie dat de wet ingaat de regie bij de minister van VWS ligt. De Twm vormt de formele wettelijke basis die nader uitgewerkt wordt in een ministeriële regeling. In het huidige wetsvoorstel zijn er specifieke bevoegdheden voor de voorzitter veiligheidsregio en voor de burgemeester. De informatie die er op het moment van schrijven is, is benut in de onderstaande uitwerking zodat het gesprek over de implicaties kan worden gestart.

Centrale regie en uitzonderingen waarin er enige ruimte is voor maatwerk

Uitgangspunt van de wet is dat maatregelen ter bestrijding van de epidemie centraal, namelijk bij ministeriële regeling, worden vastgesteld, waarbij differentiatie mogelijk is tussen bijvoorbeeld gemeenten (en zodoende ook tussen bijvoorbeeld regio's). Dit betekent dat in beginsel bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen landelijk, regionaal of lokaal gelden. Daar waar de bestrijding lokaal kan, wordt met dit wetsvoorstel en onderliggende uitvoeringsregelingen ruimte gemaakt voor lokale afwegingen. Het wetsvoorstel bevat reeds een aantal ontheffings- en bevelsbevoegdheden voor burgemeesters in concrete gevallen. Dat zijn echter geen bevoegdheden waarmee zij zelf maatregelen aan en uit kunnen zetten indien de lokale omstandigheden – zoals een plotselinge stijging van het aantal besmettingen – daartoe nopen. Ook wordt het mogelijk om bij het uitwerken van maatregelen in een ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om in de gemeente (gebieden met) plaatsen aan te wijzen waar de desbetreffende maatregelen gelden. Zo kan de burgemeester een maatregel een bredere geografische reikwijdte geven als dat volgens hem nodig is, maar ook de reikwijdte ervan beperken als het volgens hem mogelijk is om af te schalen.

Burgemeester

In vergelijking met de situatie waarin de noodverordeningen golden, wordt de rol van de burgemeester groter. Dit betreft de mogelijkheden tot

- a) Ontheffen. 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 en het college van B&W.
- b) Handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en een last onder bestuursdwang of dwangsom. 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. En;
 - a) Bepalen van de plaatsen waar maatregelen gelden. Dit kan alleen als dit in de desbetreffende ministeriële regeling als mogelijkheid wordt benoemd. Te denken valt aan het aanwijzen van plaatsen waar een groepsvormingsverbod geldt (de ministeriële regeling bepaalt dan het maximaal aantal personen per groep) of het aanwijzen van plaatsen waar strengere regels gelden voor evenementen (de ministeriële regeling bepaalt welke regels dat zijn). Het uitwerken van de omstandigheden waaronder dergelijke maatregelen kunnen worden ingezet blijft een bevoegdheid van de minister. De burgemeester moet bij het uitoefenen van deze bevoegdheid vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit in acht nemen. Deze wijziging bevordert de mogelijkheden om maatregelen gericht en proportioneel in te zetten op basis van de actuele lokale omstandigheden.

In tegenstelling tot wat soms lijkt in de berichtgeving, kan de burgemeester niet zelfstandig nieuwe maatregelen introduceren. Wel kan de burgemeester gebruik maken van reguliere bevoegdheden

op basis van de Gemeentewet zolang deze niet strijdig zijn met de Twm en/of ministeriële regelingen.

Met de wet worden de meeste artikelen die zijn genoemd in artikel 39, eerste lid, Wvr voor de bestrijding van deze epidemie weer uitgeoefend door de burgemeester in plaats van door de voorzitter veiligheidsregio. Het gaat om toepassing van bevoegdheden uit de Wet veiligheidsregio's, de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, en om het gezag over de politie en de Koninklijke marechaussee op grond van de Politiewet 2012.

Voorzitter veiligheidsregio

De rol van de voorzitter veiligheidsregio wordt kleiner. De voorzitter 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). Dit geldt bijvoorbeeld ook voor eventuele bevoegdheden van de burgemeester om plaatsen aan te wijzen, die indien de minister van VWS daartoe besluit, overgaan naar de voorzitter veiligheidsregio. Hierbij wordt in de toelichting op de gewijzigde wet benoemd dat het niet altijd nodig zal zijn om deze stap te zetten als burgemeesters onderling de aanpak goed af kunnen stemmen. Hierbij is blijvend van belang dat de voorzitter veiligheidsregio over intergemeentelijke afstemming wordt geïnformeerd. Ook na de inwerkingtreding van de wet 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). Als voorzitter van het regionaal beleidsteam heeft de voorzitter van de Veiligheidsregio ook een belangrijke rol bij de afstemming tussen de gemeenten onderling.

De voorzitters behouden 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 (het controleren op besmetting, bijvoorbeeld door middel van het nemen van monsters en het bij concreet besmettingsgevaar zo nodig sluiten van gebouwen en terreinen).²

In de wet wordt bijzondere aandacht gegeven aan het reguleren van alcohol gebruik omdat dit van invloed kan zijn op het gedrag en daarmee op de benodigde preventie. Gemeenten hebben zelf ruimte om te beslissen tot beperking van het gebruik van alcohol, maar voor de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan kan het noodzakelijk zijn om op centraal niveau, bij ministeriële regeling, hiertoe te besluiten. Dat kan een regel zijn die landelijk van toepassing is, of die in de ministeriële regeling wordt toegespitst op bepaalde gemeenten of regio's.

College van B&W en Gemeenteraad

De mogelijkheid van lokaal maatwerk is mede bedoeld om de lokale democratische legitimiteit te versterken. De wet bevordert de mogelijkheden tot lokaal debat over de maatregelen: over de inzet van eventuele aanwijzingsbevoegdheden kan debat plaatsvinden met de gemeenteraad. Dit geldt ook voor de ontheffingen en voor het beleid/de afwegingen achter de handhaving. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat er landelijke kaders zijn en blijven en dat in ministeriële regeling voorwaarden kunnen worden gesteld. Het blijft zaak om duidelijk toe te lichten waar lokale ruimte zit.

In de wet 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.

² Artikel 6, vierde lid, van Wpg jo. artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56 van de Wpg.

In de wet is ook bepaald dat de voorzitter veiligheidsregio tussentijds verantwoording moet afleggen. Na in werking treden van de wet moet de voorzitter dit doen voor de periode vanaf het begin van de crisis tot dat moment. Na afloop van de crisis moet opnieuw verantwoording worden afgelegd.

Verantwoording afleggen door de voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio brengt na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaken van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag uit aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Hij vermeldt daarbij of een burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid schriftelijk bezwaar aan te tekenen.

De voorzitter van de veiligheidsregio beantwoordt, in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaken van het regionaal beleidsteam, schriftelijk de vragen die de raden na ontvangst van het verslag stellen. De voorzitter van de veiligheidsregio verstrekt in een raad van een gemeente uit deze veiligheidsregio mondelinge inlichtingen over de besluiten, bedoeld in het eerste lid, indien de desbetreffende raad daarom verzoekt. De raad informeert hierover de commissaris van de Koning. Indien de raad, gehoord de inlichtingen van de voorzitter van de veiligheidsregio, besluit zijn standpunt over de besluiten, bedoeld in het eerste lid, ter kennis te brengen van de minister, verloopt dit via de commissaris van de Koning. De commissaris geeft in aanvulling op het standpunt van de raad zijn eigen oordeel en informeert hierover de minister.

Een specifiek voorbeeld van de rol van de gemeenteraad is het vraagstuk rond alcohol. Het is nu al wel mogelijk dat op gemeentelijk niveau wordt besloten tot het instellen van lokale alcoholverboden. In de wet wordt bijzondere aandacht gegeven aan het reguleren van alcohol gebruik omdat dit van invloed kan zijn op het gedrag en daarmee op de benodigde preventie. Gemeenten hebben zelf ruimte om te beslissen tot beperking van het gebruik van alcohol, maar voor de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan kan het noodzakelijk zijn om op centraal niveau, bij ministeriële regeling, hiertoe te besluiten. Dat kan een regel zijn die landelijk van toepassing is, of die in de ministeriële regeling wordt toegespitst op bepaalde gemeenten of regio's. Artikel 25a van de Drank en Horecawet biedt verder een grondslag voor de gemeenteraden om bij gemeentelijke verordening de verkoop van alcoholhoudende drank te verbieden of aan beperkingen te onderwerpen. Hier is sprake van facultatief medebewind, het is aan de gemeenteraden om te bepalen of zij hiertoe overgaan.

3. Implicaties van de ontwikkelingen & observaties huidige situatie

De geschetste ontwikkelingen zijn van invloed op verschillende aspecten van de crisisaanpak- en organisatie. De overkoepelende aanpak van de crisis blijft gelijk, maar rollen veranderen, evenals informatie- en advieslijnen. Ook kunnen prioriteiten gaan veranderen. We zien in ieder geval de volgende implicaties:

De huidige ontwikkelingen hebben onder meer de volgende implicaties:

- **Clusters en haarden** De aanpak van clusters en haarden is van groot belang. Als is het zeker niet eenvoudig om hier goed zicht op te krijgen als het aantal besmettingen groot is. Hierin heeft de GGD een cruciale rol. Afhankelijk van de specifieke situatie is inzet vanuit andere disciplines van belang. Er kan een grote maatschappelijke impact zijn: van horeca tot scholen en van verpleeghuizen tot bedrijven. Los van de specifieke bevoegdheden is het belangrijk de betrokken burgemeester (en portefeuillehouder) goed te informeren en te adviseren. In de praktijk worden burgemeesters al gericht geïnformeerd en betrokken door de GGD. Hierbij is de rol van de multidisciplinaire crisisorganisatie beperkt en worden veelal specifieke specialisten betrokken, bijvoorbeeld rond communicatie of de juridische advisering. De dialoog met maatschappelijke partners over preventie en

respons wordt nog belangrijker en vergt naast inzet van de GGD ook inzet van burgemeester en wethouders.

- **Samenspel met het Rijk en benodigde advisering** In het samenspel met het Rijk wordt het informeren en adviseren van de voorzitter nog belangrijker dan in eerdere fasen van de crisis. Toen lag de nadruk op het inbrengen van specifieke regionale/lokale vraagstukken in het veiligheidsberaad. Ook de komende tijd blijft dit van belang. Dit vanwege de dynamiek van landelijke en regionale maatregelen, de versoepeling die er op enig moment weer komt en – opnieuw- de mogelijkheid van regionale en de benodigde analyse van de specifieke situatie in de regio. In de afgelopen periode was zichtbaar dat in de advisering een belangrijke rol ligt bij de directie van de veiligheidsregio en specifieke adviseurs rond de voorzitter.
- **Grotere rol GGD** De GGD heeft al een sterke adviserende rol in het licht van maatregelen die kunnen worden getroffen vanuit de WPG bevoegdheid, maar deze neemt verder toe, ook richting burgemeesters bij inzet van bevoegdheden waarbij de gezondheidsrisico's een grondslag voor het handelen zijn.
- **Crisisbeheersing en beperken maatschappelijke impact komen dicht bij elkaar** Bij het treffen van landelijke en/of regionale maatregelen wordt nadrukkelijk ook gekeken naar de economische en sociale impact. Dit betekent dat het belangrijker wordt om de crisisbeheersing /infectieziekenbestrijding en de inspanningen om de negatieve impact te beperken dicht bij elkaar te brengen. In de huidige situatie verschilt de wijze waarop dit gebeurt sterk per regio. De impact zit op veel beleidsterreinen en raakt de verantwoordelijkheid van de desbetreffende portefeuillehouders. In enkele regio's is er een vorm van burgemeestersoverleg om bestuurlijke vraagstukken te bespreken die los staan van de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de veiligheidsregio. In de komende tijd blijft het van belang om actief na te gaan waar intergemeentelijke afstemming en/of samenwerking loont als 'plus' op bestaande wijzen van afstemming.

Na inwerkingtreding van de Twm neemt het belang van bovenstaande punten verder toe. Hierbij komen de volgende implicaties:

- **Bestuurlijke samenspel blijft belangrijk juist als verantwoordelijkheden veranderen** De voorzitter van de veiligheidsregio houdt nadrukkelijk een rol en heeft specifieke bevoegdheden. De burgemeesters hebben na inwerkingtreding van de wet een grote rol en kunnen specifieke bevoegdheden inzetten. In de huidige situatie is er ook een werkwijze waarin – los van de specifieke bevoegdheden – nadrukkelijk lokale ruimte is en lokaal benodigde besluiten soms alleen nog geformaliseerd hoeven worden vanuit de voorzitter. In de nieuwe situatie is het van belang opnieuw goede afspraken te maken over de wijze van informeren en afstemmen rond de voorgenomen inzet van bevoegdheden (zie ook verder over GRIP4).
- **Adviseren burgemeester** Het adviseren van de burgemeester over het gebruik van de bevoegdheid om te ontheffen, vergaand te handhaven en/of locaties aan te wijzen waar maatregelen gelden wordt met de komst van de wet belangrijk. Dit geldt ook voor de inzet van reguliere bevoegdheden in relatie tot Corona (zoals rond demonstraties). Dit vergt duidelijke werkprocessen en gezamenlijke kaders en afspraken. Dit met inachtneming van kaders die al worden meegegeven in de ministeriele regelingen. Dit geldt ook voor het adviseren van de voorzitter veiligheidsregio in die gevallen dat de minister bepaalt dat de voorzitter een specifieke bevoegdheid krijgt.
- **Vergroten democratische legitimiteit** Met de introductie van de nieuwe wet moet ook de democratische legitimiteit van het handelen worden versterkt. Dit betekent lokaal het actief betrekken van de gemeenteraad. Het is hierbij van belang dat voor de leden van de raad duidelijk is wat de bevoegdheden en mogelijkheden van de burgemeester zijn. Het risico is dat het beeld bestaat dat de burgemeester lokaal veel meer kan dan in werkelijkheid het geval is. Ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet is de rol van de burgemeester beperkt: regie is landelijk. Hierbij komt dat de lokale impact van de crisis steeds inzichtelijker wordt en raden dit ook actief agenderen.
- **Afstemming en GRIP 4** Het blijft van belang dat er bestuurlijk wordt afgestemd en dat er duidelijke afspraken zijn over het elkaar informeren en waar nodig consulteren. In de wet wordt uitgegaan van een Regionaal Beleidsteam waar afstemming plaatsvindt en wordt uitgegaan van het actief houden van artikel 39 van de wet op de veiligheidsregio (maar met een beperkt aantal bevoegdheden voor de voorzitter veiligheidsregio). De voorzitter van de veiligheidsregio behoudt in dat geval als voorzitter van het regionaal beleidsteam een coördinerende rol bij onder andere de

afstemming over lokale besluiten en de bestuurlijke handhaving daarvan. Het grote verschil met de huidige situatie is dat burgemeesters een grotere rol krijgen. De nadruk komt te liggen op afstemming en coördinatie en niet sec op de bevoegdheid van de voorzitter. De bevoegdheden van de voorzitter die volgen uit de Wet Publieke Gezondheid vereisen niet het werken vanuit GRIP 4. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheden en de wijze van organiseren van de uitvoering en advisering anderzijds. De uitdaging is om – gegeven de bevoegdheden – na te gaan welke vorm van organiseren het beste past.

- **Noodverordeningen** Het huidige systeem van noodverordeningen wordt door de inwerkingtreding van de Twm in beginsel overbodig. De voorzitters van de veiligheidsregio's zullen bij de inwerkingtreding van deze wet en de ter uitvoering daarvan vastgestelde lagere regelgeving hun noodverordeningen intrekken. De voorzitters van de veiligheidsregio kunnen vervolgens geen noodverordeningen meer treffen voor de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet. De burgemeesters kunnen voor de bestrijding van de epidemie evenmin noodverordeningen vaststellen. Slechts voor uitzonderlijke spoedeisende gevallen is in artikel 58s van de Twm, tweede lid, de mogelijkheid opgehouden dat de voorzitter van de veiligheidsregio, vooruitlopend op een ministeriële regeling, op basis van een opdracht (aanwijzing) van de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, een noodverordening vaststelt, die ten hoogste twee weken kan gelden, gerekend vanaf de datum waarop de opdracht is vastgesteld. In die situatie is de noodverordening(en) van tijdelijke duur, omdat deze wordt opgevolgd door een ministeriële regeling. De uitzonderlijke spoedeisende gevallen worden niet nader omschreven.

Blijvende uitdagingen in toezicht en handhaving Toezicht en handhaving was niet eenvoudig in de afgelopen maanden, mede door voortdurende veranderingen in de maatregelen maar ook door afnemend draagvlak in de samenleving. In de praktijk is de rol van de burgemeester al groot, ook in die gevallen dat het formeel de bevoegdheid van de voorzitter is. Als de nieuwe wet in gaat komt er meer focus op de lokale situatie. Mede in het belang van de uitlegbaarheid maar ook in het belang van uitvoerende diensten zoals de politie, is het verstandig te werken met gezamenlijke kaders. Ook de onderbouwing van vergaande handhaving blijft van belang.

Blijvende uitdagingen in de communicatie Met regionale en lokale verschillen qua maatregelen wordt de externe communicatie niet eenvoudiger. Ook landelijke maatregelen en versoepelingen vergen toelichting lokaal. De dialoog met specifieke doelgroepen wordt steeds belangrijker. Steeds meer gemeenten ontwikkelen aanvullende lokale communicatie.

Grote belasting crisisfunctionarissen De belasting van crisisfunctionarissen is groot. Dit knelt steeds meer. In de praktijk zien we al meer een beweging naar meer dedicated teams en/of langere periodes van inzet. Dit om ervoor te zorgen dat professionals goed geïnformeerd zijn, zich gedurende langere tijd kunnen focussen en anderen zich kunnen richten op andere werkzaamheden. Ook crisisfunctionarissen hebben te maken met de impact van het thuiswerken en het adequaat omgaan met klachten en het bijbehorende testen.

4. Regionale keuzes

De uitdaging is om de wijze van samenwerken en organiseren optimaal af te stemmen op de geschetste uitdagingen. Er is nog maanden inzet nodig en idealiter is de wijze van organiseren dusdanig wendbaar dat deze past bij veranderende verantwoordelijkheden. En bij de dynamiek van landelijke maatregelen, versoepelingen en mogelijke nieuwe landelijke en/of regionale maatregelen. Een meer overkoepelend advies is om de aanpak meer projectmatig in te richten. Ter ondersteuning van de regionale reflectie benoemen we in deze paragraaf vijf bestuurlijke keuzes die in dit licht relevant zijn. De geschetste keuzes staan vooral voor beweging naar een meer projectmatige aanpak.

1. Expliciet maken van verwachtingen en behoeften:
2. De wijze van organiseren
3. Afspraken over informatievoorziening en –verwerking
4. Een passend kader voor handhaving en voor het ontheffen
5. De wijze en scope van intergemeentelijke samenwerking in het dempen van de negatieve maatschappelijke impact

Ook geven we een denkrichting mee. Dit zijn bestuurlijke keuzes van de voorzitter en de burgemeesters, met behoud van ieders verantwoordelijkheden. De wijze van intergemeentelijk samenwerken raakt direct de portefeuillehouders in de colleges en vergt een separaat besluit na consultatie van de portefeuillehouders (keuze 5). De precieze invulling is maatwerk en moet passen bij de desbetreffende regio. Dit zal mede afhangen van de huidige wijze van organiseren en de bestaande rolverdeling tussen veiligheidsregio en individuele gemeenten.

Keuze 1 – Expliciet maken van onderlinge verwachtingen en behoeften

Het helpt om – als input voor volgende keuzes – te reflecteren op de volgende vragen:

- Wat waren de belangrijkste tussentijdse evaluatie-/leerpunten en wat betekent dit voor de rolverdeling, samenwerking en wijze van organiseren?
- Welke taken/activiteiten van de afgelopen maanden moeten vooral blijven doorgaan? En welke taken/activiteiten kunnen minder intensief of gestopt worden?
- Wat is aan individuele gemeente en waar is er een 'plus' in de regionale samenwerking: hoe ver gaat de regionale rol?
- Hoe willen voorzitter en burgemeesters met elkaar omgaan in het licht van de huidige verantwoordelijkheden en in de situatie dat de nieuwe wet in gaat? Qua informeren, consulteren?

Keuze 2 – De wijze van organiseren

Het is belangrijk om in het licht van de uitdagingen een expliciete keuze te maken in de wijze van organiseren. Dit op advies van betrokken sleutelfunctionarissen. Vanuit de observaties in paragraaf 3 geven wij de volgende denkrichting mee.

Vanaf maart is er gewerkt in een situatie van GRIP 4 met bijbehorende crisisteams als het Regionaal Beleidsteam en het Regionaal Operationeel Team (ROT). Hierachter zaten verschillende teams vanuit de crisispartners evenals een opschaling in de zorgsector. Ook hadden gemeenten eigen crisisteams gericht op specifieke gemeentelijke vraagstukken. Gelet op de veranderende verantwoordelijkheden, de lange duur en de blijvende uitdagingen, is de vraag die beantwoord moet worden in de regio's of de huidige wijze van organiseren nog voldoende past en/of als zodanig kan worden volgehouden in de komende maanden.

Wij denken dat het vooral belangrijk is om een aantal functionaliteiten goed te borgen. Hierbij helpt het om niet alleen vanuit bestaande / reguliere teams en rollen te denken, maar de opgave centraal te stellen. Het is aan de professionals en bestuurders zelf om na te gaan in hoeverre en op welke wijze de functionaliteit nu reeds zijn geborgd in de huidige organisatie. De uitdaging is om de

huidige wijze van organiseren 'slim' aan te passen waar nodig, met altijd oog voor een goede overdracht. Verschillen tussen de regio's in de precieze rol- en taakverdeling zijn groot. Als input voor het nadenken hierover geven wij de volgende richting mee:

1. Het meer gaan werken met een projectorganisatie met hierin ook een plek voor het RBT en voor een Operationeel Leider om zo te waarborgen dat indien nodig de crisisorganisatie direct kan worden ingezet. Echter, met de OL meer in de rol als projectleider met in ieder geval een informatiemanager.
2. Het benutten van een interbestuurlijk overleg dat op momenten ook kan fungeren als een formeel RBT. Dit kan een vorm van burgemeesteroverleg zijn waar – afhankelijk van het onderwerp – ook wethouders kunnen aansluiten. Een deel van de vergadering kan een RBT zijn maar er kan waar nodig ook een separaat (spoed) RBT plaatsvinden. Hierbij kunnen de benodigde adviseurs aansluiten.
3. Het meer centraal stellen van de respons op clusters en haarden, bijzondere handhavings-interventies en het samenspel met het Rijk rond specifieke maatregelen. Dit kan in de vorm van een adviesteam. Dit steeds in aanvulling op wat er vanuit de desbetreffende discipline (zoals de GGD of gemeente) al gebeurt. Het team adviseert ook de voorzitter alsmede de afzonderlijke burgemeesters en werkt samen met lokale functionarissen. Door de OL en informatiemanager hierop aan te sluiten kan waar nodig snel worden uitgebreid naar een ROT. Dit team bestaat bijvoorbeeld uit GGD, GHOR, communicatie, een jurist, openbare orde/handhavingsadviseur en de politie. Dit team kan ook advies geven aan de voorzitter in het gesprek met de minister over 'inschaling' en over het omgaan met veranderende maatregelen.
4. De druk op informatie zal groot blijven. Er is informatie nodig in de regio maar ook ten behoeve van nationale partners. Een informatieteam kan hierin een belangrijke rol vervullen wat betreft het informatiemanagement, het opstellen van beelden en rapportages en andere informatieproducten.
5. Een communicatieteam dat de regionale afstemming verzorgt, materialen ontwikkelt en adviseert. Hierbij horen goede afspraken over de rolverdeling: wat is lokaal en wat is gezamenlijk, regionaal?
6. Een pool van regionale en lokale experts die met elkaar kunnen klankborden/afstemmen en gericht kunnen worden geraadpleegd bij specifieke vraagstukken, bijvoorbeeld juridisch. Ook kunnen experts bij elkaar worden gebracht voor specifieke projecten of vraagstukken. Dit betekent dat zij niet permanent aangesloten hoeven te zijn. Zo kan ook de ondersteuning voor lokale functionarissen onderling worden gerealiseerd.
7. Vaste beleidsmatige ondersteuning voor de voorzitter veiligheidsregio, onder meer ter voorbereiding op het veiligheidsberaad, de voorbereiding op het RBT en in de uitvoering van diens bevoegdheden.
8. Een intergemeentelijk Impactteam waarin wordt afgestemd over het beperken van de sociale en economische impact van de coronacrisis. Dit binnen de af te spreken scope.

Nog steeds vergt dit een grote inzet van een flinke groep professionals, maar door op deze manier de taken te verdelen kan er waarschijnlijk met een kleinere groep worden gewerkt in vergelijking met de situatie van de afgelopen maanden. En nog steeds kan op deze manier de koppeling met de GGD worden geborgd. Ook de GHOR en de GGD kunnen opnieuw keuzes maken in de wijze van organiseren.

Bij de personele invulling hiervan kunnen opnieuw keuzes worden gemaakt waarbij breed kan worden geput uit de organisaties met aandacht voor de benodigde competenties en – in de meeste gevallen – los van de traditionele 'warme' crisisrollen. Dit vergt uiteraard nadere uitwerking als het gaat om de precieze wijze van organiseren met bijbehorende rollen, informatielijnen en – beslislijnen.

Keuze 3 – Informatiebehoefte en informatieproducten

De druk op informatie was en is nog steeds groot. Zowel landelijk, regionaal als lokaal. Dit moment van keuzes maken is ook een geschikt moment om opnieuw te kijken naar de wijze waarop met informatie wordt omgegaan.

- Wat is de informatiebehoefte nu en in de komende maanden?
- Waar moet de informatie vandaan komen?
- Wat zijn de informatieplichten, bijvoorbeeld richting het rijk?
- Wat zijn de informatieproducten die moeten worden gemaakt?
- Wat is niet meer nodig?
- Duiding van de informatie?
- De wijze waarop scenario's worden ontwikkeld en benut

Hierbij passen ook afspraken hoe om te gaan met informatievragen, zowel onderling als richting derden. Zo kan het dubbel uitvragen of het te veel belasten van collega's en externe partners worden voorkomen. Ook kunnen nieuwe afspraken gemaakt worden over het gebruik van LCMS, over verslaglegging en over archivering.

Keuze 4 – Uitgangspunten voor het omgaan met ontheffen en toezicht en handhaving

Met de nieuwe wet in het vooruitzicht helpt het om met elkaar na te gaan hoe met de bevoegdheden om te gaan. Wat zijn mogelijke dilemma's en bijbehorende uitgangspunten? Dit geldt voor het omgaan met ontheffingen en met het geven van bevelen en/of aanwijzingen in het kader van het handhaven. Hierbij kan direct worden gereflecteerd op de huidige invulling van handhaving en toezicht en de balans tussen lokale steun en mogelijk maken en grenzen stellen en ingrijpen.

Keuze 5 - De scope van de intergemeentelijke afstemming over impact

De impact van de crisis is voelbaar lokaal. Sociaal en economisch. Maar ook in het democratisch proces en het fysiek en/of op afstand vergaderen van de raad. Er zijn verscheidene steunmaatregelen lokaal getroffen en landelijke maatregelen moesten en moeten worden uitgevoerd. Op veel vlakken zijn ook de komende tijd keuzes nodig.³ Gemeenten kunnen van elkaar leren en waar nodig ook schaarse expertise gezamenlijk benutten. Ook zijn er vraagstukken die raken aan bestaande intergemeentelijke samenwerkingen (zoals in het sociaal domein of in het onderwijs). In verscheidene veiligheidsregio's zijn als vormen van intergemeentelijke samenwerking rond het dempen van de negatieve impact opgestart: van gezamenlijke werkgroepen tot een gezamenlijk overleg van gemeentesecretarissen en een vorm van burgemeestersoverleg. Hierbij is in een aantal gevallen ook de provincie aangesloten, bijvoorbeeld in het kader van gezamenlijk onderzoek in een vorm van Corona-monitor. Ook nieuwe maatregelen zullen effect gaan hebben: op korte maar ook langere termijn. Ons advies is om dit moment van reflectie en keuzes ook opnieuw te kijken naar de wijze van intergemeentelijke afstemming: op welke thema's loont samenwerking en hoe organiseren we dit met behoud van verantwoordelijkheden? Het gaat niet om het moeten maar om het willen samenwerken.

³ Zie hiervoor ook de Bestuurlijke gespreksagenda voor de transitiefase van de Coronacrisis (VNG) - <https://vng.nl/publicaties/gespreksagenda-transitiefase-coronacrisis>

5. Betrekken wethouders en gemeenteraad

Wethouders

Zoals eerder aangegeven is er een wettelijke plicht voor burgemeesters om wethouders te betrekken en te informeren. Dit is ook de dagelijkse praktijk. Wethouders zijn direct betrokken bij het omgaan met de impact van de coronacrisis op de verschillende portefeuilles en rond specifieke economische, financiële en/of sociale maatregelen. Ook zijn alle collegeleden in gesprek met burgers en met vertegenwoordigers vanuit verschillende sectoren en namens verschillende bevolkingsgroepen. De intergemeentelijke samenwerking op geselecteerde dossiers ligt in de praktijk grotendeels bij de betrokken portefeuillehouders.

In de Twm is er geen specifieke verantwoordelijkheid benoemd voor het college van B&W. Met de grotere rol van de burgemeester ligt het voor de hand de overige leden van het college mee te nemen in het nadenken over de kaders voor het toepassen van de bevoegdheden. Zo kan het gewenste lokale maatwerk nader vorm en inhoud worden gegeven. Dit steeds binnen de landelijke kaders.

Gemeenteraad

Het blijft van belang om de gemeenteraad te informeren en te betrekken. Dit gebeurt ook nu al veelvuldig en de raad en ook het college zoeken hierin de vorm die lokaal het beste past. Bij aanpassingen in het bestaande beleid gericht op het beperken van de negatieve impact van de crisis gelden de reguliere verhoudingen.

Ook voorzitters veiligheidsregio informeren de raden actief. De wijze waarop verschilt: van een brief tot een digitale informatiesessie en tussentijdse evaluaties of een feitelijk overzicht van de inspanningen. Met de nieuwe wet komt er ook een formeel moment waarop de voorzitter de raad moet informeren over de besluiten tot dat moment. Na afloop van de crisis gebeurt dit opnieuw.

De Twm is een belangrijk moment om actief te communiceren. Vooral om zeker te stellen dat er een gelijk beeld is over wat de wet wel en niet is, wat het betekent voor de bevoegdheden en wat de implicaties zijn voor de interactie tussen raad en bestuur. Het is verstandig om als Burgemeester en griffier in conclaaf gaan over een informatieve of beeldvormende bijeenkomst over de wet met de raad, zodat in elk geval de vragen gestructureerd en direct gesteld kunnen worden en verhoudingen kunnen worden toegelicht. Ook kan er een regionaal informatiemoment worden georganiseerd.

Een specifiek aandachtspunt is de dialoog over hoe de raad te consulteren bij voorgenomen besluiten vanuit de wet. Afhankelijk van de lokale vergaderorde, kan ook het presidium/fractievoorzitters-overleg /seniorenoverleg benut worden om mededelingen in beperkte schaal (maar via de deelnemers voor de hele raad) te doen en te klankborden. Dat kan zowel achteraf als voorafgaand aan het handelen. Een mogelijkheid is ook om in de geest van de voorhangprocedure (GW 169) als burgemeester de gemeenteraad te consulteren vooraf, met een gerichte vraag over hoe de fracties wensen dat de burgemeester en/of B&W handelt bij het toepassen van de burgemeestersbevoegdheden (onthefpen, handhaven en bepalen locaties voor maatregelen) en bij financiële/economische/sociale steunmaatregelen. Met de raad kunnen uitgangspunten worden verkend of voorgelegd. Hierbij hoort de verplichting om na de consultatie te reageren en aan te geven wat er wordt gedaan met de input voorafgaand aan het handelen.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

oktober 2020

[vng.nl](https://www.vng.nl)