

de leden van de Tweede Kamer der Staten
Generaal

Datum
18 augustus 2020

Onderwerp

Reactie lokaal bestuur op Tijdelijke wet maatregelen Covid-19

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Op 13 juli 2020 is het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de reactie van stakeholders op de consultatieversie.

In vervolg op de eerdere brief van VNG/NGB van 4 juni jongstleden (bijgevoegd) en de separate brief van de Wethoudersvereniging treft u hierbij onze gezamenlijke reactie aan op het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij uw Kamer.

Algemeen

In de eerste plaats stellen wij vast dat het wetsvoorstel in de huidige vorm een forse verbetering is in vergelijking met de consultatieversie.

Het wetsvoorstel bevat onderdelen die tegemoet komen aan onze suggesties, maar helaas ook onderdelen die ongewijzigd zijn gebleven ondanks onze kritiek. Wij roepen uw Kamer op om alsnog onze voorstellen over te nemen:

- Het borgen van democratische legitimatie van besluitvorming op lokaal niveau;
- Het borgen van de invloed van lokaal en regionaal bestuur op de crisisaanpak: centraal wat moet, lokaal wat kan;
- Het opnemen van een duidelijk op- en afschalingsmodel in de bevoegdheidsverdeling tussen Veiligheidsregio's en gemeenten.

Voorts vragen wij aandacht voor:

- Het handavingsaspect van de norm van veilige afstand voor specifieke groepen;
- De omschrijving van het begrip "evenement".

De structuur van voornamelijk centrale sturing met beperkt maatwerk op lokaal niveau is en blijft uitgangspunt van het wetsvoorstel. Dat betreuren wij, hoewel wij een aantal van de gemaakte keuzes inzake de bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsstructuur kunnen begrijpen.

Kritiek op het wetsvoorstel

Ons belangrijkste kritiekpunt op het wetsvoorstel was en is dat de democratische legitimatie onvoldoende wordt geborgd. Er is niet voorzien in betrokkenheid vooraf van wethouders en gemeenteraad bij besluiten van de burgemeester. De regering vindt dat het invoeren van een dergelijke systematiek de bestuurlijke verhoudingen onnodig zou compliceren. Daar zijn wij het niet mee eens.

In onze visie dient de wet ook op lokaal niveau beter democratisch geborgd te worden. Er wordt centraal bepaald, lokaal zijn alleen ontheffingen mogelijk. In de praktijk betekent dit voor gemeenten dat alleen burgemeesters zeggenschap hebben terwijl de uitvoering in grote mate een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder als portefeuillehouder is en het budgetrecht volledig bij de gemeenteraad ligt. De invloed van wethouders en de gemeenteraad is daardoor nihil. Het feit dat de verantwoordingsstructuur binnen de gemeente duidelijker in de toelichting is omschreven is wat ons betreft niet voldoende om het democratisch deficit op te lossen. De druk op burgemeesters blijft buitengewoon groot.

Wij dringen er bij u op aan om via een amendement een bepaling in de wet op te laten nemen waardoor wethouders en gemeenteraden beter bij de besluitvorming op lokaal niveau worden betrokken. Op die manier krijgt het democratisch besluitvormingsproces ook op lokaal niveau meer vorm en inhoud, en raakt bovendien meer in overeenstemming met de gebruikelijke democratische grondbeginselen.

Wij stellen nogmaals voor de volgende bepaling op een logische plaats in de wet in te voegen: *De burgemeester borgt de betrokkenheid van college en raad bij de afstemming van de werkzaamheden in het kader van deze wet.* Daarmee ontstaat de verplichting voor de burgemeester om op lokaal niveau andere bestuurslagen zo goed mogelijk bij het besluitvormingsproces te betrekken. Die behoefte kan daarmee per afzonderlijke gemeente vorm krijgen. Bij de reguliere noodbevoegdheden van de burgemeester is de betrokkenheid van raad en/of college geborgd in al bestaande wetgeving.

Het belang van een goede democratische legitimatie op lokaal niveau is groot, te meer nu naar het zich laat aanzien de noodzakelijke crisisaanpak van COVID 19 langer gaat duren dan gehoopt.

In algemene zin kiest de regering in het wetsvoorstel feitelijk voor een zeer gecentraliseerde crisisaanpak. Alle maatregelen met implicaties voor het lokaal niveau worden immers opgehangen aan ministeriële regelingen waarbij niet is verankerd dat vertegenwoordigers van lokaal en regionaal bestuur daarbij betrokken worden: er wordt niets gezegd over consultatie van vertegenwoordigers uit het lokaal of regionaal bestuur. Ook voor specifieke regionale of lokale maatregelen wordt het instrument van de ministeriële regeling leidend (art 58e, lid 1a). Dit instrument kan echter alleen succesvol worden ingezet als met betrokkenen op lokaal en regionaal niveau van tevoren goed naar uitvoering en handhaafbaarheid is gekeken.

Juist in deze fase hebben we te maken met de aanpak van lokale en regionale COVID-brandhaarden. In plaats van het geven van bevoegdheden en handelingsvrijheid aan regionaal en/of lokaal bestuur dient op basis van dit wetsvoorstel in alle situaties de minister van VWS bij uitsluiting van ieder ander een regeling vast te stellen.

Dit achten wij onwenselijk. Juist nu gaat het vooral om lokaal en regionaal maatwerk, zo blijkt ook uit de persconferenties van de minister-president en de minister van VWS. Dit maatwerk past veel beter bij Nederland en de gedecentraliseerde eenheidsstaat die wij zijn: het huis van Thorbecke

gaat juist uit van het principe “centraal wat moet, lokaal wat kan”. Hoewel een centrale ondersteuning van grote waarde kan zijn is de centralistische aanpak geen goede manier om de pandemie in deze fase te bestrijden.

In het wetsvoorstel wordt bovendien niet ingegaan op ons uitdrukkelijke verzoek om als gemeenten betrokken te worden bij het opstellen van de ministeriële regelingen en de vraag om die betrokkenheid ook procedureel vast te leggen. Nu de nadere normstelling bij (vooral) ministeriële regelingen wordt geregeld (ook waar het gaat om sectorwetgeving), willen wij bij het opstellen daarvan intensief worden betrokken. In verband met de grote impact van de nadere normstelling in deze ministeriële regelingen op de lokale situatie is onze betrokkenheid niet alleen gewenst en passend in normale verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten, maar simpelweg ook noodzakelijk.

Wij vragen u dringend het kabinet hierop te wijzen.

Wij hebben gepleit voor een duidelijk op- en afschalingsmodel inzake de rol van de veiligheidsregio's, zodat de bevoegdheden van een ieder vooraf duidelijk zijn. Hieraan is in het wetsvoorstel niet tegemoet gekomen.

Wel is voorzien in een 'vangnet' (artikel 58s) voor het geval de krachtens de Twm genomen maatregelen niet toereikend zijn: dan kan de minister maatregelen nemen die de kans op verspreiding van covid-19 beperken (dan zonder voorhang). Die regeling wordt later in een wet omgezet. Als de ministeriële regeling er niet snel genoeg kan zijn, kan de Minister de voorzitters van de Veiligheidsregio op grond van artikel 7 Wpg een aanwijzing geven om noodverordeningen te maken (conform het huidige regime). De onderwerpen in de noodverordeningen worden binnen twee weken omgezet in een ministeriële regeling die vervolgens ook weer wordt omgezet in een wet.

Een dergelijk vangnet met een noodconstructie is echter geen duidelijke regeling waarin de bevoegdheden over en weer transparant zijn vastgelegd. Wij dringen er bij u op om een dergelijke regeling alsnog in de wet op te nemen. In een situatie waarbij er sprake is van afschaling is het treffen van lokale maatregelen door het lokaal bestuur immers gewenst, terwijl in een situatie van enige opschaling door het oplaaien van het virus er meer behoefte is aan eenheid in maatregelen en afstemming hierover. In een dergelijke situatie ligt een rol voor de Veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad voor de hand.

Het begrip gemeenschappelijke huishouding is geschrapt. Bij de veilige afstandsnorm wordt nu aangegeven dat deze norm niet geldt tussen personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn. Het wetsvoorstel persisteert echter in het gegeven dat personen die op hetzelfde adres wonen buiten geen afstand tot elkaar hoeven te houden. Dat leidt onder andere in studentensteden tot onoverkomelijke problemen, bijvoorbeeld bij de handhaving op terrassen: groepen jongeren die ouder zijn dan 18 jaar zitten dan gewoon als groep bij elkaar. Hiermee is aan onze kritiek op dit punt onvoldoende tegemoet gekomen.

In de toelichting wordt aangegeven dat het gaat om een brede uitzondering. Niet vereist is dat die personen een gezin of huishouding vormen. Onder de uitzondering vallen personen die op één woonadres in de Basisregistratie Personen staan ingeschreven (bijvoorbeeld studentenhuizen), maar ook andere situaties waarin sprake is van het feitelijk woonverblijf van de betrokken personen op hetzelfde adres. Voor arbeidsmigranten geldt de veilige afstandsnorm wel: personen die gezamenlijk kortdurend verblijven in een shortstay, vakantiewoning of andere toeristische verblijfplaats, worden niet geacht samen woonachtig te zijn op datzelfde adres.

In de praktijk achten wij dergelijke regels zeer moeilijk te handhaven. Korthedshalve verwijzen wij ook naar onze reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel (pagina 9), waarin wordt aangegeven dat gemeenten problemen in de praktijk verwachten bij de toepassing van deze regels.

Een aandachtspunt is voorts de definitie van het begrip *evenement*: feitelijk gaat de minister van VWS nu ook over, bijvoorbeeld, een voorstelling van een plaatselijk poppentheater. Dat is immers een voor publiek toegankelijke activiteit van vermaak. Wat ons betreft is dit een onwenselijke situatie omdat de afweging over het al dan niet doorgaan daarvan op lokaal niveau moet worden gemaakt.

Daarnaast vragen wij ons af of de term *evenement* afdoende omschreven is wanneer de regering het wetsvoorstel koppelt aan alle vormen van vermaak. De definitie van *evenement* kan ook zo worden begrepen als de verwachting dat op deze activiteit grote groepen mensen afkomen. Zo kan bijvoorbeeld een congres niet zonder meer worden aangemerkt als een activiteit van vermaak, maar kunnen hier wel grote groepen mensen (al dan niet reizend uit een land waar de uitbraak van het virus weer is opgelaaid) samenkomen. Wij verzoeken u om in uw inbreng hierover nader uitsluitel aan de regering te vragen zodat duidelijk is welke bijeenkomsten wel of niet onder de definitie van het begrip *evenement* vallen. Wellicht dat kan worden aangesloten bij de definitie van het begrip in model-Algemene Plaatselijke Verordening van de VNG.

Positieve punten in het wetsvoorstel

Relevant voor ons is dat er in de toelichting bij het wetsvoorstel een zelfstandige paragraaf 4 (Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's) is toegevoegd waarin ingegaan wordt op de rollen, taken en bevoegdheden van de minister van VWS, de gemeentelijke bestuursorganen en de veiligheidsregio's. Die paragraaf biedt een concrete verduidelijking ten opzichte van de consultatieversie.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel zijn de bestuurlijke verhoudingen zoals die buiten crisissituaties gelden. Daarom worden op gemeentelijk niveau bevoegdheden aan de burgemeester toegekend.

Wij concluderen op basis van de tekst van het wetsvoorstel dat ook het college van B&W en de raad op verschillende beleidsterreinen taken en bevoegdheden hebben om de maatregelen, die nodig zijn voor de bestrijding van covid-19, goed te laten landen op decentraal niveau. Het college kan op deelterreinen (bijvoorbeeld onderwijs, fysieke leefomgeving, wegen) besluiten nemen om de maatregelen lokaal goed in te passen. De raad kan haar autonome verordenende bevoegdheid inzetten om regels te stellen (rondom bijvoorbeeld horeca, toerisme, evenementen). Deze ruimte is uiteraard afhankelijk van de mate waarin via ministeriële regelingen regulering plaatsvindt. Ook is de verantwoordingsstructuur binnen de gemeente duidelijker in de toelichting omschreven. Hier geldt de gebruikelijke verantwoordingsrelatie van burgemeester met de raad (artikel 180 Gemeentewet). In de wettekst is dit geëxpliciteerd zodat de lokale inbedding van deze wet buiten twijfel staat (artikel 58t lid 4).

Bovendien is het belang van het maken van een integrale belangenafweging steviger in de tekst van de wet verankerd. Ministeriële maatregelen worden door de ministers van BZK, JenV en VWS nu gezamenlijk vastgesteld, in plaats van alleen door de minister van VWS. Zowel op centraal als lokaal niveau kunnen bevoegdheden alleen worden uitgeoefend voor zover dat noodzakelijk en proportioneel is (artikel 58b lid 2).

Conform ons verzoek is er voorts een nadere invulling gegeven aan de lokale ontheffingsbevoegdheid: in de wettekst (artikel 58e lid 3 en 4) is nader omschreven dat de

burgemeester vooraf advies inwint bij de GGD over de vraag welke belangen en criteria hij bij zijn beslissing moet betrekken.

Er is nader toegelicht hoe tot differentiatie kan worden gekomen, maar niet expliciet hoe hierbij de afstemming met vertegenwoordigers van het lokaal bestuur wordt gezocht. Wel staat in de toelichting dat de differentiatiemogelijkheid "al dan niet op instigatie van de decentrale overheden zelf" kan worden toegepast. Wij interpreteren dit als een uitnodiging om pro-actief op te treden indien wij van mening zijn dat differentiatie in een bepaalde situatie op lokaal niveau passend kan zijn.

Wij constateren verheugd dat in de toelichting van de wet is voorzien in intergemeentelijke afstemming tussen gemeenten en overleg tussen burgemeesters/wethouders. Hier is nauw aangesloten bij onze eerdere reactie. Wij lezen met instemming dat intergemeentelijke afstemming en overleg tussen burgemeesters altijd mogelijk is en soms zelfs aangewezen (artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Die afstemming kan plaatsvinden op het niveau van de veiligheidsregio of in andere samenwerkingsverbanden. Bestuurlijk overleg binnen provincies is daarbij ook denkbaar. In de bestuurlijke praktijk zal steeds zelf worden beoordeeld of afstemming nodig is en welke partners daarvoor aangewezen zijn.

Tot slot: financiële compensatie

In diverse overleggen en gremia vragen wij dringend aandacht voor de financiële positie van gemeenten. Door de Coronacrisis is die positie in sterke mate verslechterd.

Ook in dit wetsvoorstel ontbreekt een harde toezegging voor enige financiële compensatie voor alle extra taken die gemeenten toebedeeld krijgen. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat nu alsnog een zuinige passage over de compensatie: de tijdelijke uitbreiding van de Wpg met taken die voor een groot deel bij gemeenten komen te liggen, worden door een bijdrage van het kabinet gefinancierd. Omdat de kosten lastig te voorspellen zijn, wordt de bijdrage zo nodig achteraf bijgesteld. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze vindt nader overleg met de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR plaats.

Deze voorzichtige toezegging is voor ons niet voldoende. Wij benadrukken nogmaals dat de financiële gevolgen van deze ernstige crisis op allerlei manieren, ook via dit wetsvoorstel, op het bord van gemeenten terechtkomen. Dat geldt ook voor extra kosten die worden gemaakt door GGD's en Veiligheidsregio's. De compensatie daarvan is nu geregeld door een directe uitkering. Het is belangrijk en noodzakelijk dat dit zo blijft, anders komen ook deze kosten weer ten laste van gemeenten. Dit leidt tot onnodige spanningen in colleges en brengt de bestuurbaarheid van gemeenten, in tijden waarbij bestuurlijke continuïteit van groot belang is, in gevaar.

Wij willen bovendien inzichtelijk hebben hoe de financiële gevolgen van deze specifieke wet er voor het lokaal bestuur uitzien. De passage in de toelichting bij het wetsvoorstel geeft daarover geen uitsluitel. Wij wijzen er in dit verband op dat volledige compensatie moet gelden voor de extra taken die gemeenten met dit wetsvoorstel of onderliggende regelingen opgedragen krijgen. Met nadruk attenderen wij uw Kamer in dit verband vooral op de extra kosten als gevolg van handhaving: het in het wetsvoorstel voorgestelde systeem gaat aanmerkelijk verder dan wat men tot nu toe is gewend en vraagt veel gemeentelijke handhavingcapaciteit gedurende een vermoedelijk lange periode. Gemeenten moeten hiervoor veel extra inspanningen doen. Daarnaast is goed voorstelbaar dat ook inwoners handavingsverzoeken zullen doen waarvoor capaciteit moet worden vrijgemaakt. Wij vragen uw Kamer de regering ervan te overtuigen om op de kortst mogelijke termijn financiële middelen beschikbaar te stellen voor alle extra taken die het uitoefenen

van het extra toezicht met zich meebrengt. Het heeft onze voorkeur dit met een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds te doen in plaats van een specifieke uitkering met bijbehorende verantwoordings- en administratieve lasten.

Vervolg

Graag verwijzen u nog met instemming naar de reacties van het Veiligheidsberaad en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden op deze wet.

Wij verzoeken u dringend notie te nemen van de inhoud van deze brief en de genoemde punten mee te nemen in de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer. Graag treden wij nader met u in overleg over de inhoud, bijvoorbeeld tijdens het Rondetafelgesprek met de vaste commissie Justitie en Veiligheid van uw Kamer op vrijdag 4 september aanstaande.

Hoogachtend,

J.H.C. van Zanen
VNG



M. Hendrickx
Wethoudersvereniging



L. Spies
NGB

