



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters



Veiligheids
beraad



Aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
t.a.v. [REDACTED], Projectsecretaris Eerste tranche aanpassing Wpg
Op uw verzoek verzonden via [REDACTED]@minvws.nl.

Den Haag, 29 juni 2022,

Betreft: Consultatie wetsvoorstel eerste tranche aanpassing Wet publieke gezondheid

Geachte heer, mevrouw [REDACTED]

Woensdag 8 juni jl. is de wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) in internetconsultatie gegaan. Per mail heeft u het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het Veiligheidsberaad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd hoe wij staan tegenover het ontwerpvoorstel Wijziging Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van infectieziekten met een pandemisch potentieel.

Het wetsvoorstel raakt aan de rol van de colleges van B&W en van de gemeenteraden, aan de bevoegdheden van de burgemeester en voorzitter veiligheidsregio en aan de functie van de veiligheidsregio's. Wij zijn van mening dat in de beoordeling van het ontwerp wetsvoorstel deze gevolgen in samenhang gezien moeten worden. Daarom hebben we vanuit het NGB, het Veiligheidsberaad en de VNG onze reacties op het wetsvoorstel gebundeld. Hierbij geldt dat het de individuele besturen en voorzitters van de veiligheidsregio's of gemeenten uiteraard vrij staat om aanvullend op deze reactie te reageren.

Wij waarderen de geboden mogelijkheid om op het ontwerpvoorstel te reageren en maken hiervan in deze gezamenlijke reactie graag gebruik.

Deze reactie valt uiteen in twee delen. In het eerste deel gaan we in op de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals wij die zien als noodzakelijk in de inzet van maatregelen voor de bestrijding van een infectieziekte met pandemisch potentieel. In het tweede deel van onze reactie gaan wij in op een aantal specifieke punten in het wetsvoorstel die naar onze overtuiging aanscherping of verdere verduidelijking behoeven.

1. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De voorgestelde wetswijziging heeft, als het gaat om de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorende tot groep A, direct invloed op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's, de burgemeesters, de colleges en de gemeenteraden. De wetswijziging belegt de verantwoordelijkheid voor infectieziekte A1 bestrijding in eerste instantie bij de burgemeester. De argumentatie voor deze keuze ontbreekt echter in de Memorie van Toelichting.

Procesmatig wordt opgemerkt dat de gemeenten, burgemeesters en voorzitters en besturen van de veiligheidsregio's – ondanks de politieke tijdsdruk – betrokken hadden moeten worden bij het opstellen van het ontwerpvoorstel (preferente consultatie). Er worden immers wijzigingen met betrekking tot de bevoegdheden van de voorzitter doorgevoerd in het kader van de Wpg en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Inmiddels is overigens, in vervolg op de internetconsultatie, door betreffende ministeries betrokkenheid georganiseerd bij de formulering van de uitgangspunten, voor de VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad.

Wij verzoeken u bij het definitief formuleren van het wetsvoorstel de volgende zaken mee te nemen en neer te leggen in de wet.

1.1. Tijdelijk probleem ten onrechte leidend in de wet

Het eerste aandachtspunt ziet toe op het doorvoeren van een wetswijziging vanuit hybride argumenten, die ten fundamentele ziet op een stelselaanpassing en die tevens dient als regeling voor een tijdelijk probleem (in dit geval Covid-19). Dit is in onze ogen ongewenst. Het advies van de Raad van State om de crisisbeheersing juridisch en constitutioneel beter toe te rusten, wordt op deze wijze gefrustreerd met betrekking tot epidemiebestrijding. Zeker met de huidige teksten wordt eerder meer onduidelijkheid gecreëerd, dan dat een bijdrage wordt geleverd aan een nieuw robuust stelsel. Een robuuste regeling voor A1-ziekten met pandemisch potentieel dient dan ook bruikbaar te zijn/blijven voor de bestrijding van de covid-19-epidemie.

1.2. Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsleemten

Een tweede punt is dat in het wetsvoorstel in eerste instantie de uitvoeringsbevoegdheid van de (ministeriële) gedragsregels voor de bestrijding van de infectieziekte A1 wordt belegd bij de burgemeester, tenzij de ziekte een 'meer dan plaatselijk effect heeft'. In geval van een 'meer dan plaatselijk effect' gaan de bevoegdheden over naar de voorzitter veiligheidsregio.

Hiermee wordt het vraagstuk van de bevoegdheidsverdeling verengt tot een keuze tussen de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeester. Daarmee gaat het voorbij aan de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de andere geledingen van het lokale en regionale bestuur. Naar aanleiding van de te nemen maatregelen spelen in alle fasen van de infectieziektebestrijding (zowel in de acute fase als in de meer beheersbare fase) ook het college van B&W, de gemeenteraad, het bestuur van de GGD en de Directeur Publieke Gezondheid allen een cruciale rol. Graag zien wij zowel in de wetstekst als in de memorie van toelichting een nadere duiding van die rollen en de respectievelijke bevoegdheden.

Over de bevoegdheidsverdeling tussen de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeester geldt dat een infectieziekte A1, waarvoor landelijke maatregelen nodig zijn, per definitie een meer dan plaatselijk effect heeft. Dat betekent dat het eerst overdragen van bevoegdheden aan de burgemeester in de praktijk geen waarde zou hebben, maar qua bevoegdheden wel leidt tot een extra "drempel" voordat de voorzitter veiligheidsregio aan zet is. Dit creëert onnodige vertraging en verlies van slagkracht, onnodige opschalingsvraagstukken, verantwoordingsleemten en handhavingsafstemming (art. 125 Gemeentewet).

Bijkomend nadeel is dat met deze wetswijziging het Veiligheidsberaad niet van meet af aan zijn – zo is inmiddels gebleken – belangrijke rol kan nemen. In die zin verhoudt het zich ook niet tot de ambitie van het Kabinet om de aansluiting tussen de centrale en decentrale overheid te verbeteren.

In het wetsvoorstel wordt nu onvoldoende onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden om maatregelen te treffen door de voorzitter veiligheidsregio dan wel de burgemeester, en in het verlengde daarvan door het college, de gemeenteraad en het bestuur van de GGD, tijdens de verschillende fases van de crisis. Tijdens de acute fase, die mede bepaald wordt door de benodigde maatregelen en niet enkel door de medische situatie, zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden idealiter anders belegd dan tijdens een meer beheersbare fase. De fase van de crisis en daarmee de ernst van de situatie en behoefte aan coördinatie en/of maatregelen zou dus (mede) de opbouw van de wet moeten bepalen; niet enkel de aard van de infectieziekte.

Een omgekeerde werking in de wet is dan ook veel logischer; namelijk dat de wet aangeeft dat de voorzitter veiligheidsregio eerst aan zet is (tijdens de acute fase) en dat de burgemeester pas in positie komt indien is gebleken dat de acute en slagvaardige afdoening van de crisis ook juist om redenen van de democratische legitimatie op het niveau van de burgemeester kan of moet komen te liggen, omdat een en ander na verloop van tijd in een meer beheersbare fase komt. Hiermee kan recht worden gedaan aan het uitgangspunt dat wat lokaal kan ook lokaal moet worden belegd. We vragen daarbij wel om een duidelijk omschreven onderscheid tussen de acute fase en de beheersbare fase, zodat voorzitters van de veiligheidsregio en burgemeesters, evenals colleges, gemeenteraden en GGD besturen, hier zo goed mogelijk op kunnen anticiperen en er geen enkele onduidelijkheid kan bestaan wie op welk moment in de crisis bevoegd is tot het nemen van maatregelen. Ook dient een besluit of er sprake is van acute of beheersbare fase goed uitlegbaar te zijn.

1.3. Fundamentele discussie over bevoegdheidsverdeling

Een derde punt is dat ons inziens de door ons voorgestelde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden samenhangt met de specifieke kenmerken van een infectieziekte in groep A1. Wij vinden het belangrijk dat de fundamentele discussie over de bevoegdheidsverdeling tussen de voorzitter veiligheidsregio en de lokale burgemeester in geval van een crisis gevoerd wordt in het kader van de (evaluatie van de) Wet veiligheidsregio's, de Versterking Crisisbeheersing en Brandweerszorg en de eventuele herziening van het (staats-)noodrecht en niet bij het tot stand komen van een wetswijziging van de Wet publieke gezondheid. In het geval van infectieziektebestrijding is hierbij ook de rol van de Directeur Publieke Gezondheid belangrijk. Zolang het algemene kader rondom crisisbeheersing nog onderwerp van discussie is, pleiten wij ervoor de voorzitter veiligheidsregio in beginsel leidend te laten bij de bestrijding van infectieziekten in groep A. Wij verzoeken u dit expliciet in de wet te verankeren.

1.4. Algemeen verbindende voorschriften / algemene keten in de Wpg

Het vierde en laatste aandachtspunt bij de beoordeling van de bevoegdheidsverdeling ziet toe op het creëren van een uitzondering in de wet, door de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende gedragsregels, en bijbehorende uitvoeringsregels te beleggen in de Wpg, die voor alle overige crises zijn belegd in de Wvr. Stelselmatig gezien, horen maatregelen (algemeen verbindende voorschriften) in het kader van de bestrijding van een pandemie met (grote) maatschappelijke of economische effecten niet geheel thuis in de functionele keten, maar primair in de algemene keten. Hier kan VWS dus niet (alleen) over gaan en ligt een belangrijke rol voor J&V. Er zou daarom onderscheid moeten worden gemaakt tussen zuiver medische functionele ketenmaatregelen en medische en niet-medische (O&V) maatregelen in de algemene keten met maatschappelijke of economische effecten. Die laatste moeten in ieder geval door minister J&V samen met, of in afstemming met, VWS worden opgelegd.

De argumentatie voor de rol van de minister van BZK bij het inwerkingstellen van §8 van de wet is ons hierbij ook niet helder. Het lijkt gezien voorgaande dat de minister van BZK ten hoogste gehoord wordt in het kader van de afstemming van de besluitvorming van de minister van J&V (en VWS).

2. Specifieke aandachtspunten in het wetsvoorstel

2.1 Democratische legitimatie

In de memorie van toelichting wordt het belang van parlementaire betrokkenheid en democratische legitimatie sterk benadrukt. Deze lijn zou volgens ons doorgetrokken moeten worden als het gaat om de voorzitter veiligheidsregio. In het rapport Evaluatie Wet veiligheidsregio's van 4 december 2020 is in het kader van democratische legitimiteit bij langdurige crises het volgende opgenomen:

“Artikel 40 (Wet veiligheidsregio's) voorziet vooral in een behoefte bij een kortdurende crisis. Tijdens langdurige crises, zoals de huidige covid-19-pandemie, is verantwoording achteraf problematisch en is de democratische legitimiteit wettelijk onvoldoende geborgd. Bestuurskundigen en gemeenteraadsleden hebben dit punt in de covid-19-crisis regelmatig aan de orde gesteld. Diverse voorzitters van de veiligheidsregio's hebben in de afgelopen periode gemeenteraden op alternatieve wijze geïnformeerd, zoals door het versturen van raadsbrieven en online verantwoordingsdocumenten, door Zoom-bijeenkomsten en webinars. De wet staat dat niet in de weg maar daarmee is het tekort aan democratische legitimiteit bij langdurige crises niet opgelost.”

Wij verzoeken u in de concept wetswijziging en memorie van toelichting, meer dan nu het geval is en in lijn met de bevindingen uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's, uiting/uitleg te geven op welke wijze de voorzitter veiligheidsregio verantwoording dient af te leggen aan de betrokken gemeenteraden, waardoor het tekort aan democratische legitimiteit zo beperkt mogelijk kan worden gehouden. Ook hebben we behoefte aan uitleg in de toelichting waarom de burgemeester niet de bevoegdheid krijgt bij infectieziekten met meer dan plaatselijke effecten. Bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 was de democratische legitimiteit immers nog een doorslaggevende reden om de bevoegdheden wel aan de burgemeester toe te kennen.

2.2. Handhaving van maatregelen

In de memorie van toelichting is opgenomen dat ingevolge artikel 142, eerste lid, Sv buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's kan via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk V tevens worden belast de boa's Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III).

Deze boa's werken in een gemeente, onder de aansturing van de lokale burgemeester of een andere organisatie, zoals Staatsbosbeheer of de provincie. In het geval de voorzitter veiligheidsregio sturing geeft aan de bestrijding van de infectieziekte, is het onduidelijk of deze boa's ook onder zijn bevel staan of dat de bevoegdheden over hun inzet blijven berusten bij de lokale burgemeester. Bij een bovenlokale ramp of crisis is de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd (artikel 39 Wvr) en staan degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, onder zijn bevel (artikel 5 Wvr). We willen echter verduidelijkt zien dat de voorzitter van de veiligheidsregio blijft steunen op de burgemeesters voor de inzet van boa's.

2.3. Herstellen lacune in art. 39 Wvr

In het kader van de robuustheid van het stelsel dient een bestaande lacune in artikel 39 Wvr artikel 125 Gemeentewet (zoals ervaren tijdens de Covid-pandemie) te worden hersteld, opdat de voorzitter van de veiligheidsregio met betrekking tot de naleving van de door hem genomen besluiten zelf kan handhaven. Dit is een voorwaarde voor het (door de voorzitter) kunnen handhaven van de in de noodverordeningen gestelde bepalingen (gedragsregels). In het kader van de geloofwaardigheid is effectieve en juridisch houdbare handhaving van de regels in de noodverordening noodzakelijk. De kans is immers groot dat in de eerste acute fase van de A1 ziekte, in afwachting van de ministeriële regeling, reeds gedragsregels noodzakelijk zijn.

Verder wordt, mede in relatie tot het vorige onderwerp, in meer algemene zin het belang benadrukt van congruentie tussen de Wvr en de Wpg, waarbij de Wvr in tijden van crises altijd leidend is. Beide wetten moeten naadloos op elkaar aansluiten daar waar het gaat om verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat tijdens alle fases van een crisis helder is wie waarover gaat en snel geschakeld wordt. De Wvr is daarbij, als organieke wet (algemene keten), altijd leidend ten opzichte van andere departementen of actoren; of het nu om een traditionele ramp gaat, een overstroming, energieprobleem of om een gezondheidscrisis.

2.4. Verkiezingen

Het wetsvoorstel biedt een permanente grondslag voor het treffen van hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen in onder meer verkiezingslocaties tijdens aankomende verkiezingen. Wij hebben er begrip voor dat het afhankelijk is van de epidemiologische situatie in hoeverre er tijdens de herindelingsverkiezingen van november 2022 maatregelen zullen gelden. Maar gelet op de omvangrijke logistieke operatie die de organisatie van een verkiezing is, is van belang dat tijdig vóór de verkiezing duidelijkheid moet bestaan over de toepasselijke maatregelen. We verzoeken u hier zoveel mogelijk rekening mee te houden.

Bovendien voorziet het wetsvoorstel in een afzonderlijk handhavingsregime voor de naleving van de te treffen maatregelen op verkiezingslocaties. Wij kunnen niet instemmen met de keuze om het verwijderen van kiezers uit het stemlokaal, hetgeen een belangrijke inbreuk op het stemrecht vormt, een bevoegdheid van de voorzitter van het stembureau te maken. Het moet klip en klaar zijn onder welke omstandigheden het belang van de bescherming van de volksgezondheid rechtvaardigt dat het stemrecht niet meer kan worden uitgeoefend. De stembureauleden en de voorzitter moeten niet worden opgezadeld met fundamentele discussies hierover op de drukke verkiezingsdag. Dat past niet bij hun positie.

Wij voegen hieraan toe dat de uitzonderlijke situatie van een pandemie gezien de impact die dat op de samenleving heeft, niet op één lijn worden gesteld met de normale omstandigheden waaronder verkiezingen worden georganiseerd. Onder dergelijke bijzondere omstandigheden moet het niet de taak van de voorzitter zijn om kiezers niet hun stem te laten uitbrengen. De regering heeft hier in de memorie van toelichting onvoldoende oog voor daar waar zij aansluiting wil zoeken bij artikel J37 Kieswet. Wij verzoeken daarom de bevoegdheid om kiezers uit het stemlokaal te verwijderen elders te beleggen en daarbij een handhavingskader te maken die bij de afweging om deze bevoegdheid in te zetten kan worden betrokken.

2.5. Financiële gevolgen

De uitvoering van de maatregelen ligt voor een groot deel bij de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio. In de toelichting staat vermeld dat de financiële effecten van het wetsvoorstel worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelingen die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden vastgesteld. Die effecten zijn niet op voorhand aan te geven. Ook is nog niet aan te geven waar de effecten landen, en wie dan de kosten draagt. We begrijpen dit, maar bevestigen het belang dat over de bekostiging van

de betreffende uitvoeringsregelingen tijdig nader overleg plaats vindt met de VNG en het Veiligheidsberaad. Artikel 108 lid 3 Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet zijn hierin leidend. Dit zal ons inziens er toe moeten leiden dat er een wettelijk te verankeren spelregel komt dat directe financiële consequenties als gevolg een maatregel in beginsel niet voor rekening van een ander bestuursorgaan kunnen komen. Over de uitwerking van een dergelijke spelregel gaan wij graag met u in nader overleg.

2.6. Uitvoerbaarheid van de maatregelen

Tijdens de covid-19-crisis bleek dat de uitvoering van de maatregelen, zoals benoemd in hoofdstuk V paragraaf 8 van wet, veel van alle betrokken partijen heeft gevergd. Het vinden van goede locaties voor testen of vaccinatie, het aantrekken van extra personeel voor testen, vaccinatie en het bron- en contactonderzoek, het organiseren van de handhaving zijn enkele voorbeelden van maatregelen die veel hebben gevraagd van de gemeenten, de veiligheidsregio's en de GGD-en. De aanpassing van de wet beoogt om de aanpak van covid-19 bij een heropleving van het aantal covid-besmetting goed in wetgeving te borgen. Het is dan van belang dat we als gezamenlijke overheid ook goed voorbereid zijn om uitvoering te geven aan die maatregelen.

Wij verzoeken u daarom om samen met ons een goede uitvoeringstoets op de voorgestelde maatregelen te laten doen, samen met de gemeenten, de veiligheidsregio's, het veiligheidsberaad en allicht de GGD-en en het RIVM. In de uitvoeringstoets kunnen de bevindingen uit de evaluaties van (onder andere) de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en het Verwey Jonker instituut worden meegenomen.

2.7. Maatschappelijke effecten van de maatregelen

De maatregelen uit hoofdstuk V paragraaf 8 van de voorgestelde wet zijn tijdens de covid-19-crisis ook toegepast (op grond van de tijdelijke wetgeving). De impact van de maatregelen op de samenleving was enorm. Gemeenten hebben behoefte om samen met alle lokale partijen (zoals sociaal domein, zorg, onderwijs, middenstand, culturele organisaties, sport, e.d.) waar mogelijk afspraken te maken over hoe met de maatschappelijke impact van de maatregelen kan worden omgegaan. Daarvoor is het van belang dat de gemeenten goed weten en aan hun inwoners kunnen uitleggen welke maatregelen worden genomen en waarom.

Omdat de inzet van maatregelen in de verschillende fasen grote gevolgen kunnen hebben op sociaal gebied of op het terrein van openbare orde en veiligheid is van belang dat bij de besluitvorming over de faseovergang naast de minister van VWS ook de ministers van JenV en BZK en het Veiligheidsberaad nauw betrokken zijn. We verzoeken u om in de memorie van toelichting iets op te nemen over de manier waarop de genoemde besluiten tot het instellen van de maatregelen worden genomen en op welke manier de mogelijke maatschappelijke impact in die besluitvorming meeweegt. Daarnaast verzoeken wij u om toe te lichten hoe gemeenten in die besluitvorming worden geconsulteerd en hoe gemeenten en gemeenteraden hierover worden geïnformeerd.

2.8. Materiële gedragsregels

Tot slot komen in het wetsvoorstel niet alle gedragsregels die in de noodverordeningen en Tijdelijke wet maatregelen covid-19 c.a. zijn gebruikt terug. Denk daarbij aan de bepalingen ten behoeve van het beperken van de groeps grootte. Dit zou dus betekenen dat er (naast de gedragsregels in §8) andere regels bij een noodverordening moeten worden gesteld en heeft als gevolg dat de minister en voorzitter veiligheidsregio gelijktijdig en op hetzelfde moment in de crisis bevoegd zijn voor verschillende gedragsregels; een onwenselijke situatie.

Indien de gedragsregels bewust niet zijn overgenomen en naar verwachting ook niet meer nodig gaan zijn bij toekomstige crises, dan zou dit helder beargumenteerd moeten worden in de memorie van toelichting.

3. Afsluitend

Concluderend hechten wij zeer aan de inrichting van een adequaat, wettelijk instrumentarium waarmee, juist door de aard van de (in aanleg) pandemische situatie, een ogenblikkelijk en slagvaardig optreden op tenminste regionaal niveau kan worden bereikt. De aandachtspunten uit deze brief zijn onderschreven door de betrokken beleidscommissies bij de VNG (commissie Bestuur en Veiligheid en de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs). Verder worden de aandachtspunten gesteund door de voorzitters, directeuren en brandweercommandanten van de 25 veiligheidsregio's.


Wij vertrouwen erop dat u bij de nadere uitwerking van deze wet, en bij de invoering ervan de VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad nauw zult betrekken.


Wij gaan ervan uit u hiermede voldoende geïnformeerd te hebben en kijken uit naar uw inhoudelijke reactie.

Met vriendelijke groet,


Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Vereniging van Nederlandse Gemeenten


voorzitter


voorzitter

Veiligheidsberaad


voorzitter