



Verlaglegging in kader van bestrijding Covid-19

Van: **Voorzitter Veiligheidsregio Flevoland**
Aan: **Gemeenteraden in Flevoland**

Aanleiding en toelichting



Aanleiding

In de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) is bepaald¹ dat binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm de voorzitter veiligheidsregio een verslag uitbrengt aan de betrokken gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die zijn genomen voor de bestrijding van de epidemie van Covid-19 tot het moment van inwerkingtreding Twm.

Dit komt overeen met de bepaling in de Wet veiligheidsregio (Wvr) over verantwoording door de voorzitter veiligheidsregio aan betrokken gemeenteraden na afloop van een ramp of crisis (Wvr art. 40). Per 1 december jl. is de Twm in werking getreden. Als gevolg hiervan zijn veel bevoegdheden weer teruggelegd bij de burgemeester en geldt dat de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over de inzet van zijn bevoegdheden ingezet ter bestrijding van de crisis.

Dit document betreft de verslaglegging achteraf conform de Twm. Hoewel de wettelijke verplichting inderdaad uitgaat van achteraf verantwoorden, zijn de gemeenteraden in Flevoland vanwege de lange duur en grote impact van Covid-19 op de samenleving ook tijdens de crisis veelvuldig geïnformeerd. Colleges en gemeenteraden zijn na elk regionaal beleidsteam (RBT) geïnformeerd via digitale regionale nieuwsbrieven. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden tussen burgemeesters, colleges, gemeenteraden en/of fractievoorzitters over de ontwikkelingen rond Covid-19 en de impact hiervan op de gemeente en haar inwoners. In de zomerperiode heeft bovendien een tussentijdse leerevaluatie plaatsgevonden, die aan alle colleges en raden ter informatie is verstuurd.

Wettelijk kader

Ten behoeve van de verslaglegging is het van belang om inzicht te hebben in het wettelijk kader dat de afgelopen maanden van toepassing was. In de Wet publieke gezondheid (Wpg art. 6 lid 4) is bepaald dat bij een uitbraak van een infectieziekte-A in Nederland de voorzitter van de veiligheidsregio zorgdraagt voor de bestrijding. De minister van VWS geeft leiding aan de bestrijding (Wpg art.7) en draagt de voorzitter veiligheidsregio op hoe de bestrijding ter hand te nemen.

In de praktijk heeft dit plaatsgevonden door aanwijzingen van de minister van VWS (op basis van Wpg art.7), waarbij de minister opdrachten verstrekt aan de voorzitter veiligheidsregio met inachtneming van de Wet veiligheidsregio (Wvr art. 39). De voorzitter veiligheidsregio heeft deze aanwijzingen afgelopen maanden steeds vertaald in een noodverordening². Om zo eenduidig mogelijk te werk te gaan, is er na de eerste verordening steeds één landelijk model opgesteld, dat alle 25 veiligheidsregio's konden toepassen. Hierbij bestond weinig tot geen ruimte voor regionaal dan wel lokaal maatwerk.

Toelichting crisisstructuur

De Wet veiligheidsregio bepaalt de aanpak bij bovenlokale rampen en crises. Artikel 39 stelt dat de voorzitter veiligheidsregio in dat geval een regionaal beleidsteam (RBT) bijeenroept, dat bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Tevens wijst de voorzitter een operationeel leider aan.

In de Wet veiligheidsregio is bepaald dat in dit geval een aantal bevoegdheden van burgemeesters overgaan naar de voorzitter veiligheidsregio en deze bij uitsluiting bevoegd is³. De voorzitter veiligheidsregio neemt in principe geen besluiten dan nadat hij het regionaal beleidsteam daarover heeft geraadpleegd.

De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's vormen samen het Veiligheidsberaad. In het kader van de Covid-19 crisis is ervoor gekozen om het Veiligheidsberaad aan te sluiten op de nationale crisisstructuur⁴, waarbij de voorzitter Veiligheidsberaad onderdeel uitmaakt van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), zodat de afstemming tussen Rijk en veiligheidsregio's is georganiseerd.

Voor Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek geldt dat zij intensief samenwerken. Tijdens de Covid-19 crisis is gewerkt met aparte regionale beleidsteams, waarbij de voorbereiding heeft plaatsgevonden vanuit één operationele crisisstructuur.

1 Zie Tijdelijke wet maatregelen Covid-19, art VIII B, 1 december 2020.

2 Zie bijlage met het feitenrelaas voor een overzicht van de afgekondigde noodverordeningen.

3 Zie Wet veiligheidsregio art. 39 lid 1.

4 Zie Kamerbrief d.d. 13 maart 2020.

Verlaglegging gebeurtenissen en belangrijkste besluiten



Om verslag te doen van de afgelopen maanden (begin maart tot 1 december 2020) wordt teruggeblikt op de volgende vier perioden in de Covid-19 crisis:

1. Landelijke maatregelen en eerste golf (begin maart – 1 juli)
2. Zomerperiode en versoepelingen (1 juli – medio augustus)
3. Differentiatie en regionale aanpak (medio augustus – eind september)
4. Landelijke maatregelen en tweede golf (eind september – 1 december)

Voor elke periode zijn de landelijke ontwikkelingen geschetst, waarna wordt ingegaan op de regionale gebeurtenissen en besluiten. Ik merk hierbij op dat voor geen enkel besluit geldt, dat een van de andere burgemeesters gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om schriftelijk bezwaar aan te tekenen tegen een voorgenomen besluit.

1. Landelijke maatregelen en eerste golf (begin maart – 1 juli)

Landelijke ontwikkelingen

Op 27 februari is in Nederland voor het eerst het Covid-19 virus bij een patiënt in Noord-Brabant geconstateerd. In de weken daarna loopt het aantal besmettingen snel op. Op 12 maart is er overleg van de MCCb, waarbij de voorzitter van het Veiligheidsberaad en de landelijk portefeuillehouder GHOR aanwezig zijn. Op basis hiervan wordt alle veiligheidsregio's verzocht op te schalen naar GRIP 4. Dit betekent dat er regionaal afstemming plaatsvindt in een regionaal beleidsteam. Door deze opschaling kunnen de veiligheidsregio's worden aangesloten op de nationale crisisstructuur.

Op 13 maart geeft de minister van Medische Zorg en Sport de eerste aanwijzing aan de voorzitters van de veiligheidsregio's, waarbij alle evenementen met meer dan 100 personen worden afgelast. Een paar dagen later volgt het bericht dat alle scholen en kinderopvang vanaf 16 maart sluiten tot in eerste instantie 6 april. Er bestaat op dat moment in de zorgsector al een groot tekort aan materialen en IC-capaciteit. Op 21 maart wordt het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding ingericht en op 24 maart wordt een Landelijk Consortium Hulpmiddelen opgericht. Eind maart worden landelijk gemiddeld 4.000 Covid-19 testen per dag afgenomen.

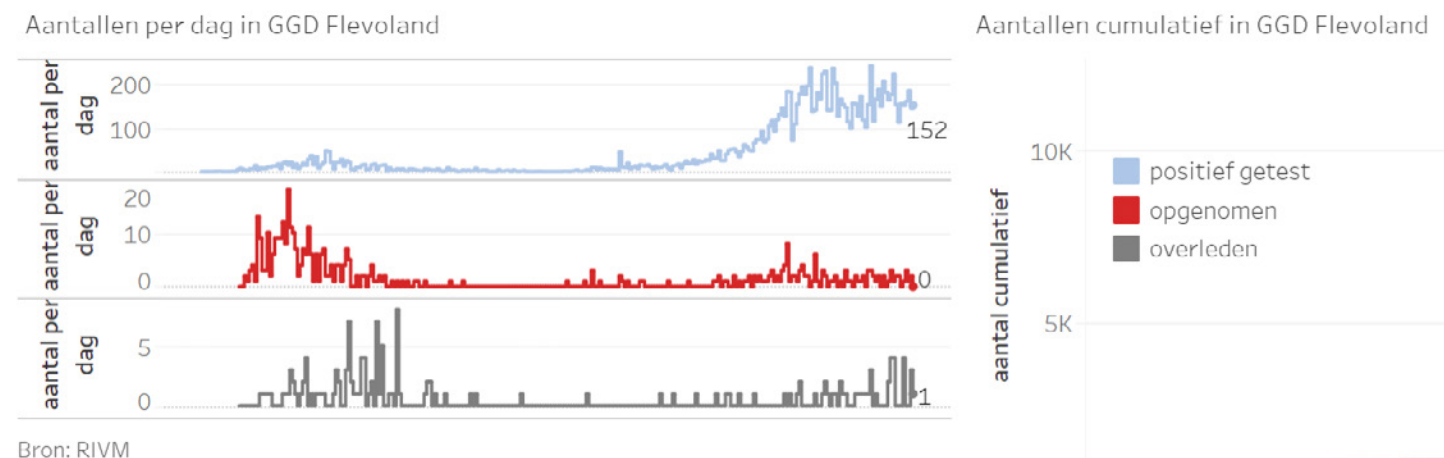
Eind maart verlengt het kabinet de maatregelen tot en met 28 april. Na de meivakantie (11 mei) gaan basisscholen weer gedeeltelijk open. Halverwege mei kondigt het kabinet diverse versoepelingen per 1 juni aan, zoals een volledige heropening van het basisonderwijs en de horeca. In het openbaar vervoer worden mondkapjes verplicht. Vanaf 1 juni kan iedereen met klachten zich laten testen. Vanaf 15 juni wordt bezoek aan verpleeghuizen weer toegestaan.



In juni vinden veel demonstraties plaats, waaronder een grote demonstratie op de Dam tegen politiegeweld en racisme. Bovendien vinden er veel besmettingen plaats in slachthuizen, die gelieerd worden aan arbeidsmigranten en hun woon- en werksituatie.

Regionale gebeurtenissen en besluiten

Het RBT Flevoland heeft op 12 maart een eerste overleg over de ontstane situatie. Op 13 maart leidt de aanwijzing van de minister tot de eerste noodverordening voor Flevoland en schaaft de veiligheidsregio op verzoek van het rijk op naar GRIP 4. Het aantal besmettingen in Flevoland en het medische beeld is door de beperkte testcapaciteit in deze periode niet zo eenduidig. Met name in de laatste week van maart en de eerste week van april is een stijging zichtbaar in het aantal opnames en overleden personen.



Aantallen periode 14 maart – 1 december

De voorzitter heeft na overleg met het RBT Flevoland besloten:

- de eerste regionale noodverordening af te kondigen en daarbij mandaat verkregen voor alle noodverordeningen daarna (RBT 13 maart);
- tot een aanwijzing voor toezichthouders (RBT 18 maart);
- tot sluiting van de Rassenbeekweg in Zeewolde op basis van de situatie/waarnemingen (RBT 7 april);
- richting motor- en wielervedclubs te communiceren om hun leden nogmaals te vragen om niet in groepen de weg op te gaan ter voorkoming van het verspreiden van het coronavirus;
- tot gebiedsafsluiting Blokkenmatweg Almere (RBT 12 april);
- de oproep aan het Veiligheidsberaad te doen namens het RBT Flevoland om perspectief te bieden aan inwoners en ondernemers voor een langere periode dan twee tot drie weken (RBT 16 april);
- de toezichthouders van Staatsbosbeheer op te nemen in het aanwijzingsbesluit voor Flevoland, zodat Staatsbosbeheer ook zelf de mogelijkheid heeft om in het eigen gebied de noodverordening te handhaven (RBT 16 april);
- tot gebiedsafsluiting Stichtsekant Almere (RBT 1 mei);
- om af te wijken van de aanwijzing van de minister en het verbod op opening van sanitaire voorzieningen (artikel 2.5a van de noodverordening d.d. 11 mei 2020) en de minister hiervan in kennis te stellen (RBT 21 mei). Dit besluit is ingegeven door verontreinigingen op onder andere stranden en rond jachthavens en campings en de zorg voor de volksgezondheid. Tot dan toe is de landelijke lijn aangehouden en de aanwijzing van de minister opgevolgd.



2. Zomerperiode (1 juli – medio augustus)

Landelijke ontwikkelingen

Per 1 juli worden in het landelijk maatregelenpakket veel versoepelingen doorgevoerd. Sportkantines mogen weer open, bioscopen, theaters en horeca mogen weer maximaal 100 personen ontvangen en er mogen samenkomsten plaatsvinden tot 100 personen. Op 3 juli wordt de nationale crisisstructuur afgeschaald. Voor de veiligheidsregio's geldt dat zij nog steeds aanwijzingen van de minister ontvangen en verantwoordelijk blijven voor de bestrijding, waardoor regionaal dus nog niet kan worden afgeschaald.

Regionale gebeurtenissen en besluiten

De situatie in de zomerperiode is stabiel, er is medio juli geen stijging van besmettingen. Wel vereist de demonstratie van boeren op 22 juli veel (inter)regionale voorbereiding en inzet, maar deze verloopt uiteindelijk rustig.

De voorzitter heeft na overleg met het RBT Flevoland besloten:

- binnen de geldende wettelijke kaders, de huidige maatregelen waar mogelijk lokaal uit te voeren zoals bijvoorbeeld de uitvoering van communicatie (RBT 1 juli). De aanpak van de maatschappelijke en economische gevolgen van de coronacrisis ligt in ieder geval bij de gemeenten. Op regionaal niveau vindt coördinatie en afstemming plaats over handhaving (incl. juridische borging), evenementen, crisiscommunicatie, informatievoorziening en geneeskundige zorg;
- bij zowel vergunning- als bij meldingsplichtige samenkomsten (waaronder ook geloofsbijeenkomsten of demonstraties) extra alert te zijn en toe te zien op het naleven van de Covid-19-maatregelen om besmettingshaarden te voorkomen (RBT 22 juli);
- de landelijke handreiking demonstraties als uitgangspunt te hanteren, in de aanpak van openbare manifestaties (RBT 28 juli). Er wordt een handelingsperspectief vastgesteld, waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt over de rol van het lokaal bevoegd gezag en de rol van de voorzitter veiligheidsregio.

3. Differentiatie en regionale aanpak (medio augustus – eind september)

Landelijke ontwikkelingen

Aan het einde van de vakantieperiode zien we in augustus de besmettingen weer toenemen. Vanaf 12 augustus is er een landelijke website operationeel voor het maken van testafspraken en raadplegen van testuitslagen. In augustus wordt veel gesproken over de landelijke ontwikkeling van een escalatieladder en een zogenaamde gereedschapskist met maatregelen. Begin september wordt landelijk een nieuwe aanpak en inschalingsmethodiek geïntroduceerd, waarbij regio's ingeschaald worden op het niveau waakzaam, zorgelijk of ernstig. Het inschalingsniveau wordt periodiek gepubliceerd op het landelijke coronadashboard van de rijksoverheid. Uitgangspunt van het kabinet is dat maatregelen vooral regionaal genomen worden, zodat ze proportioneel zijn en passen bij het inschalingsniveau.

Medio september kondigt het kabinet strengere regels aan voor in eerste instantie zes van de 25 regio's, te weten Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Hollands-Midden, Kennemerland, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht. Een week later (24 september) schalen nog acht regio's, waaronder ook Veiligheidsregio Flevoland, op van het risiconiveau waakzaam naar zorgelijk. Hiertoe ontvangen deze regio's op 25 september een specifieke aanwijzing van de minister. Hierin is onder andere bepaald dat na 24.00 uur geen bezoekers meer mogen worden toegelaten tot horecagelegenheden en dat deze uiterlijk 01.00 uur dienen te sluiten.

Landelijk hebben we vanaf begin september te maken met een tekort aan laboratoriumcapaciteit, waardoor de testcapaciteit in de regio's wordt beperkt. Landelijk wordt daarom bepaald dat zorg- en onderwijspersoneel vanaf 21 september met voorrang getest kan worden.



Regionale gebeurtenissen en besluiten

Vanaf begin september neemt het aantal besmettingen ook in Flevoland en met name in Almere, Zeewolde en Lelystad weer toe. In de andere gemeenten (Dronten, Noordoostpolder en Urk) zijn dan nog nauwelijks besmettingen. Het aantal ziekenhuisopnames blijft laag met eind augustus 0,3 opnames per 100.000 inwoners in Flevoland. Als gevolg van landelijk gebrek aan laboratoriumcapaciteit kan ook de GGD binnen Flevoland de testcapaciteit niet verder uitbreiden.

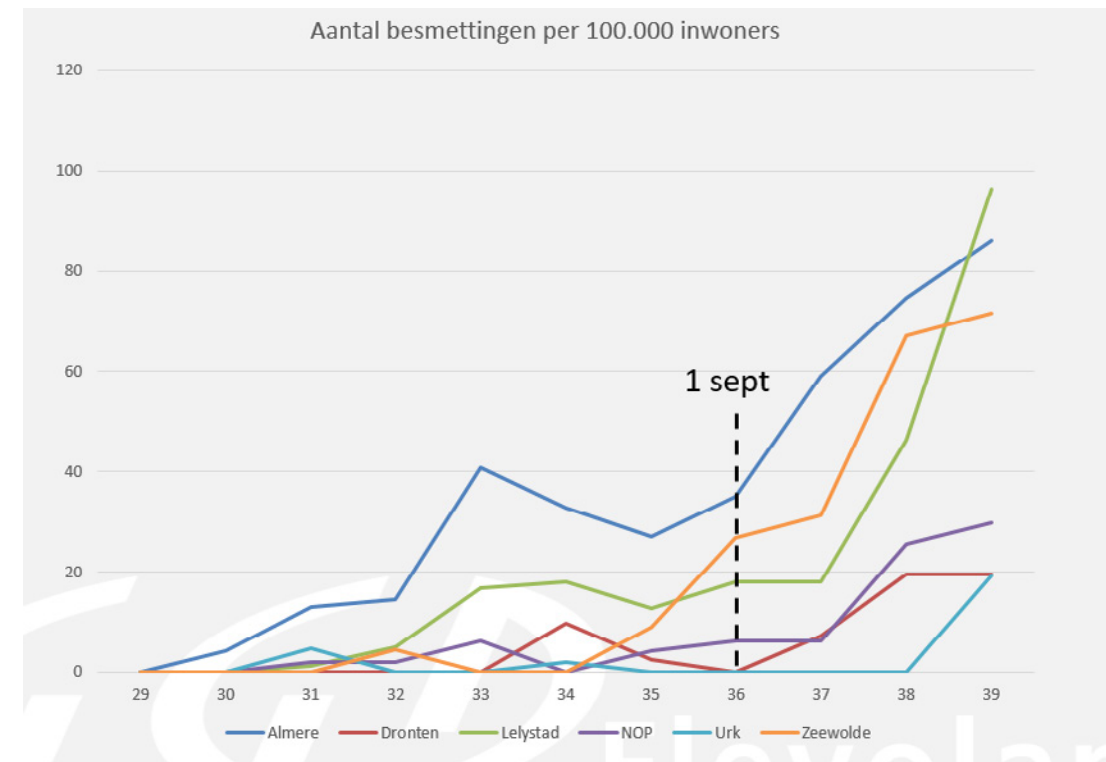
De voorzitter heeft na overleg met het RBT Flevoland besloten:

- de volgende bestuurlijke uitgangspunten voor de aanpak vast te stellen: samenwerking met lokaal bevoegd gezag, verantwoordelijkheid primair bij ondernemers en inwoners, doelgroepgerichte inzet van communicatie en handhaving (RBT 19 augustus);
- een aanpak vast te stellen voor gevallen van meerdere besmettingen op één locatie (RBT 10 september). Afsproken is dat in geval van een reëel dan wel groot risico op verspreiding van het virus de voorzitter veiligheidsregio en het lokaal bevoegd gezag geïnformeerd worden en een procedure in werking treedt;
- de werkwijze bij evenementen en lokale verantwoordelijkheid voor vergunningverlening vast te stellen (RBT 10 september). De vergunningen worden lokaal verleend, maar er vindt regionale afstemming plaats via de expertisegroep evenementen en veiligheid. Hiermee wordt eenheid in de werkwijze voor Flevoland gerealiseerd;
- de aanpak met regionale maatregelen vast te stellen in verband met het oplopend aantal besmettingen binnen Flevoland (RBT 24 september. De voorzitter heeft na overleg met het RBT Flevoland bij het rijk gepleit voor differentiatie binnen regio Flevoland in verband met de grote verschillen binnen de regio). Dit voorstel voor onderscheid binnen de regio is door de minister afgewezen.

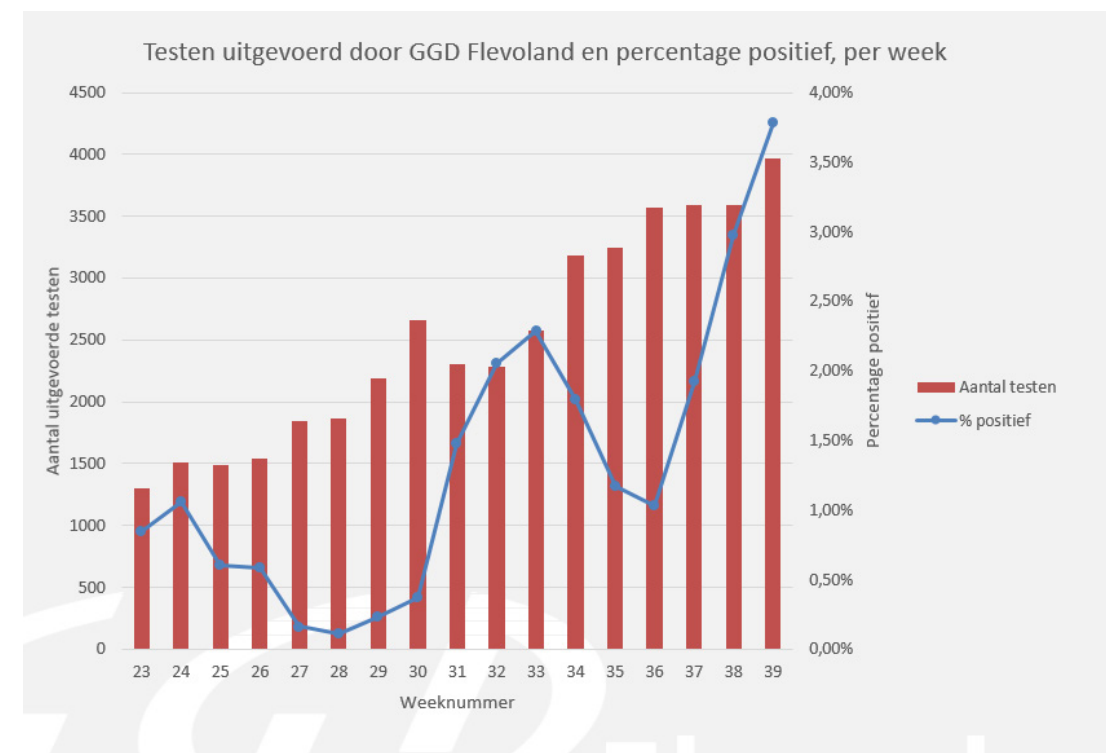
4. Landelijke maatregelen en tweede golf (eind september – 1 december)

Landelijke ontwikkelingen

Eind september blijkt dat ook de besmettingen in de andere veiligheidsregio's toenemen en bevindt een aantal regio's (waaronder Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Zuid-Holland en Utrecht) zich in de fase 'ernstig'. Het kabinet kondigt daarom op 29 september nieuwe landelijke maatregelen aan. Vanaf dat moment zijn onder meer sportkantines gesloten en sluit de horeca om 22.00 uur.



Bron: GGD Flevoland, beeld besmettingen d.d. 29 september 2020



Bron: GGD Flevoland, beeld testen d.d. 29 september 2020



Ook wordt bepaald dat de voorzitter veiligheidsregio in een beperkt aantal te bepalen gevallen ontheffing kan verlenen op het maximum van 30 personen in gebouwen van groot belang voor de regio. Na het kamerdebat van 30 september volgt bovendien een landelijk advies voor het dragen van mondkapjes in publieke binnenruimtes.

Op 13 en 27 oktober wordt de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 aangenomen in respectievelijk de Tweede en Eerste Kamer. De ingangsdatum wordt gesteld op eind november, waardoor weinig implementatietijd resteert voor gemeenten.

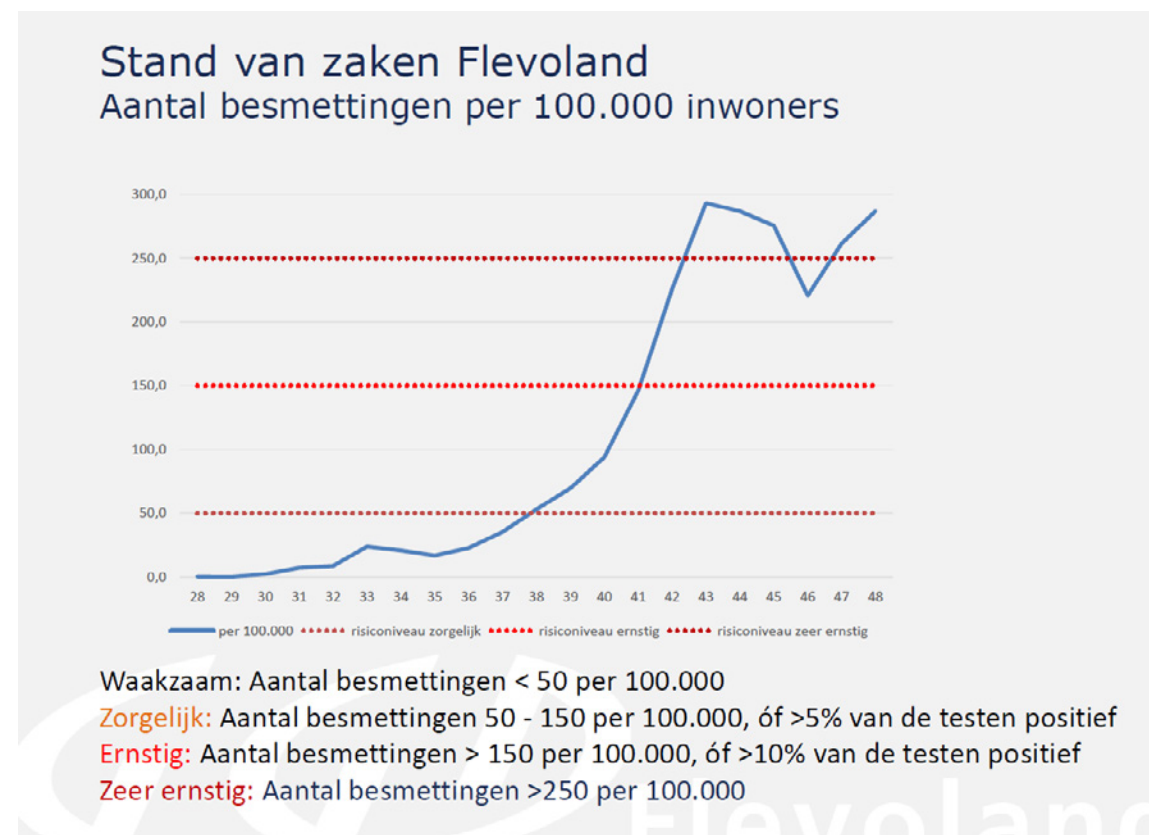
Helaas leiden de landelijke maatregelen niet tot de gewenste daling van het aantal besmettingen. Medio oktober zijn 21 van de 25 regio's ingeschaald als 'ernstig'. Per 14 oktober kondigt het kabinet daarom een gedeeltelijke lockdown aan, waarbij de horeca net als in het voorjaar wordt gesloten. Deze gedeeltelijke lockdown wordt daarna tijdelijk nog eens verzwaaard voor de periode van 4 tot 18 november. Uit de landelijke cijfers blijkt dat de cijfers sneller moeten dalen om overbelasting van personeel in ziekenhuizen te voorkomen. Er wordt inmiddels gesproken over de tweede golf van besmettingen.

Regionale gebeurtenissen en besluiten

Begin oktober is regio Flevoland ingeschaald als 'ernstig', waarbij de besmettingen zich vooral concentreren in Almere, Lelystad en Zeewolde. Belangrijkste bron voor besmettingen zijn de contacten tussen gezins- en familieleden. De GGD kampt met een wachttijd voor de teststraat, die kan oplopen tot enkele dagen als gevolg van het gebrek aan landelijke laboratoriumcapaciteit, waardoor regionaal de testcapaciteit niet kan worden uitgebreid.

De landelijke maatregelen van eind september zijn op veel punten onduidelijk en leiden tot veel interpretatievraagstukken en ontheffingsverzoeken bij de veiligheidsregio en gemeenten. Dit leidt ook tot onbegrip bij ondernemers en inwoners, waardoor het draagvlak voor de maatregelen lijkt af te nemen.

Binnen Flevoland geldt vanaf 28 oktober de inschaling 'zeer ernstig'. Dit betekent dat per week meer dan 250 besmettingen per 100.000 inwoners plaatsvinden. Het probleem met de landelijke laboratorium-capaciteit is opgelost, waardoor weer meer getest kan worden (zo'n 6.000 testen per week in Flevoland). Vanaf medio november lijken de besmettingen weer te dalen, maar ontstaat een forse stijging op Urk, die eveneens effect heeft op de besmettingen in Noordoostpolder.





De voorzitter heeft na overleg met het RBT Flevoland besloten:

- criteria vast te stellen voor en het aanwijzen van een aantal grotere culturele locaties binnen Flevoland als locaties van groot belang (RBT 29 september en 7 oktober);
- het begrip doorstroomlocaties nader te definiëren (RBT 7 oktober);
- bezoekers binnen overheidsgebouwen te adviseren niet-medische mondkapjes te dragen in lijn met het landelijk mondkapjesadvies (RBT 7 oktober);
- vanwege de druk in de uitvoering het bron- en contactonderzoek aan te passen naar risicogestuurd. Dit betekent dat waar mogelijk patiënten wordt gevraagd zelf contacten te informeren (RBT 7 oktober);
- een brief aan alle gebedshuizen in Flevoland te versturen met de oproep om maatregelen in acht te nemen (RBT 13 oktober);
- de tussentijdse leerrapportage COT vast te stellen en aan te bieden aan de colleges en gemeenteraden (RBT 21 oktober);
- een handelingsperspectief vast te stellen voor: arbeidsmigranten afkomstig uit gebieden die door Nederland zijn aangewezen als 'code oranje', inkomensafhankelijke zzp'ers, het instellen van quarantaine (RBT 18 november);
- de consequenties van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 en de uitwerking in een regionaal beleidskader vast te stellen (RBT 4 november en 18 november).

Tot slot

Conform de Wet veiligheidsregio (art. 40 lid 2) wordt u in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van dit verslag schriftelijk vragen te stellen. Ik verzoek u deze in te dienen bij de veiligheidsregio. Deze schriftelijke vragen zullen schriftelijk door mij worden beantwoord in overeenstemming met de burgemeesters uit het regionaal beleidsteam. Indien een gemeenteraad dat wenst, kan de raad verzoeken om mondelinge inlichtingen over de besluiten.