

Betreft : Interne werkwijze m.b.t. uitvoering Twm; instelling covid advies team
Aan : Leden van de commissie ABM
T.b.v. : Commissie van donderdag 28 januari 2021
Van : Niek Meijer
Behandelaar: Rudi van Zuiden
Datum : 15 december 2020

Geachte commissieleden,

Ter uitvoering van de bevoegdheden voor de burgemeester op basis van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) en de daarop gebaseerde ministeriele regelingen, is in onze gemeente een speciaal covid-advies-team ingesteld onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat tijdig en goed afgestemd kan worden gereageerd op inkomende verzoeken voor een ontheffing bijvoorbeeld, maar ook in het kader van eventueel te overwegen handhavingsmaatregelen. Daarbij wordt ook nauw contact onderhouden met de regionale structuur en werkwijzen, onder meer via het Informatie en Advies Centrum dat voor deze aangelegenheden mede adviezen kan verstrekken.

Ter informatie treft u het interne memo ter zake aan.

Overigens is naar mijn inschatting, gegeven de inmiddels ingestelde lockdown tot tenminste 19 januari 2021, de kans op het verlenen van ontheffingen uiterst klein geworden voor de eerstkomende periode.

Met vriendelijke groet,

De burgemeester van Huizen

INTERN MEMO

Aan : Burgemeester
Afschrift :
Van : Rudi van Zuiden
Datum : 14 december 2020

Betreft : **advies team Covid-19**

Advies:

1. Kennismemen van de in dit memo beschreven werkwijze voor advisering m.b.t. Twm-ontheffingen en -handhavingsmaatregelen;
2. De inhoud daarvan delen met het college via bespreking in het college;
3. Desgewenst ook de gemeenteraad informeren door toezending van het memo

Aanleiding

Op 1 december 2020 is de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) in werking getreden, die een aantal nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester in het leven roept. Dit memo strekt ertoe u te informeren over de intern gemaakte afspraken over het specifieke werkproces ter ondersteuning van U als burgemeester daarbij. Tevens wordt aandacht besteed aan de afstemming tussen lokaal en regionaal niveau bij de uitvoering van de Twm.

Kaders

Twm

Regionale afstemming via RBT

Argumentatie

In de Twm is geregeld dat, ten behoeve van maatwerk op lokaal niveau, de burgemeester ontheffing kan verlenen van voorschriften bij of krachtens de Twm bepaald. Het gaat dan veelal om voorschriften van de ministeriele regeling(en), zoals bijvoorbeeld ontheffing van het maximum aantal personen voor een bijeenkomst, openstelling van in principe gesloten publieke plaatsen e.d.; voor een volledig overzicht verwijzen wij naar de bijlagen waarin de kaders zijn beschreven.

Hoewel niet de verwachting bestaat dat het nu ineens storm gaat lopen voor wat betreft het aantal aanvragen voor ontheffingen, is het wel gewenst dat een werkproces wordt vastgesteld ten behoeve van de afhandeling van dergelijke aanvragen; bovendien heeft de burgemeester in de Twm ook specifieke bevoegdheden gekregen op het gebied van handhaving en ook daarbij is het gewenst dat een zorgvuldige inbedding qua werkproces zorgt voor tijdige en adequate besluitvorming en verbinding met de regionale component.

Teneinde de burgemeester als bestuursorgaan van een goede ondersteuning te voorzien is in overleg met de gemeentesecretaris de volgende werkwijze afgesproken m.b.t. de nieuwe bevoegdheden.

Lokaal covid-advies team

Hoewel we normaliter vanuit organisatiekundige principes geen voorstander zijn van weer een nieuwe structuur voor een opkomend probleem, is het covid-gerelateerde advieswerk bijzonder van aard door inhoud, tijdsdruk, impact en afstemmingsnoodzaak, zodat een eigen "kern-gbt" voor de hand ligt ten behoeve van de burgemeester. Dit lokale covid-adviesteam zou uit een vaste kernbezetting kunnen bestaan met daaromheen een flexibele schil van ad hoc in te roepen specialisten. Dat leidt tot het volgende plaatje qua samenstelling:

- Gemeentesecretaris (voorzitter);
- BBO/bajz: Ambtenaar crisisbeheersing (link naar IAC);
- BBO/bajz: jurist;

- BBO/bajz: OOV adviseur;
- BBO/communicatie: communicatie adviseur;
- OMG: adviseur handhaving

Bovenstaande kernbezetting kan ad hoc worden bijgestaan door specialisten economische zaken, volksgezondheid, financiën e.d. in situaties waarin die aspecten ook nadrukkelijk moeten worden betrokken bij de advisering inzake een ontheffingsaanvraag of handhavingsopgave. Dit team zal geregeld overleg voeren met de burgemeester en uiteraard adviseren n.a.v. inkomende aanvragen of situaties waarin handhavingsmaatregelen nodig lijken/zijn om overtredingen van de regels te sanctioneren.

Daarnaast is afgesproken dat ook de regionale structuur in beeld blijft: het is gewenst om een zekere stroomlijning en consistentie te betrachten t.a.v. aanvragen voor ontheffingen, om eenduidigheid te bevorderen en willekeur te vermijden binnen de regio, hoewel de burgemeester uiteindelijk lokaal de besluiten neemt en bevoegd is (uiteraard goed gemotiveerd) af te wijken van een regionaal advies.

Regionale inzet via Informatie- en advies Centrum (IAC)

Het regionale IAC heeft daarom de rol om te adviseren over de volksgezondheidsaspecten (het verplichte GGD-advies op grond van de Twm), juridische onderbouwing (is er een bijzondere omstandigheid aanwezig voor een ontheffing, welke regionale toepassing/gelijkheid bestaat of wordt bevorderd, zijn er gemeente overstijgende aspecten zodat ook een RBT-advies/afstemming nodig zou zijn e.d.) en andere relevante gezichtspunten die moeten worden afgewogen door de burgemeester. Kortom, ook de "taak" om de regionale éénduidigheid en zo mogelijk ook gelijkloendheid van de overwegingen en de conclusies (de leiden tot burgemeesters besluiten TWM) te "bewaken".

Tevens houdt het IAC een registratie bij ten behoeve van de door de VZVR af te leggen verantwoording aan de minister

Als bijlage treft u een plaatje aan waarin e.e.a. is samengevat.

Werkwijze lokaal:

In de bijlage is vermeld hoe het werkproces eruit ziet en hoe de verbinding met het IAC loopt. Gelet op de tijdsdruk die vaak is gemoeid met ontheffingen of handhavingsmaatregelen, dient wel geborgd te worden dat alle aanvragen of meldingen gericht op eventuele handavingsinzet van de burgemeester adequaat worden geboekt zodat de lijnen direct kunnen worden uitgezet, inclusief de link naar het IAC.

Het lokale advies levert uiteindelijk dus, gehoord het IAC-advies, een conceptbesluit op voor de burgemeester strekkende tot verlening of weigering van de ontheffing dan wel een handavingsbesluit zoals bedoeld in de Twm.

De handreiking van de VNG zal overigens worden benut voor de aanpak en advisering.

Relatie burgemeester – gemeenteraad

De uitvoering van de bevoegdheden op grond van de Twm waarbij maatwerk wordt toegepast is ook van belang voor het college en de gemeenteraad. Het spreekt vanzelf dat de burgemeester op basis van de adviezen van het lokale team ook de overige collegeleden waar nodig raadpleegt over c.q. meeneemt in en informeert over zijn besluiten. Daarnaast is de gewone verantwoordingsrelatie met de gemeenteraad relevant; in dat kader is het gewenst dat de raad periodiek wordt geïnformeerd over uw besluiten.

Consultatie van de gemeenteraad *voorafgaand* aan besluiten wordt in algemene zin niet geadviseerd, maar in specifieke gevallen waarin de burgemeester dat zelf niettemin gewenst zou achten, kan dat op de gebruikelijke wijze in samenwerking met de griffie gebeuren.

Alternatieven

Gewone werkwijzen blijven volgen en geen specifiek covid adviesteam instellen.

Financiën

n.v.t

Communicatie

Intern wordt de werkwijze gedeeld met overige nauw betrokken collega's en gedeeld op intranet.

Voor extern wordt de werkwijze voor ontheffingsverzoeken wordt geplaatst op www.huizen.nl/corona.

De raad wordt over de werkwijze geïnformeerd met een raadsmededeling.

Uitvoering en evaluatie

Aangezien het nieuwe taken en werkprocessen betreft, zal de voorzitter van het team goed de vinger aan de pols houden over de feitelijke uitvoering en als voorzitter van het CMT ook snel in organisatorische zin kunnen ingrijpen mocht dat nodig zijn.

Bijlagen

1. Brief ministerie 23 november 2020
2. VNG-handreiking
3. Organisatieplaatje

team Bestuurlijke- en algemeen juridische zaken

Rudi van Zuiden



ONTVANGEN 23 NOV. 2020

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan alle burgemeesters en de voorzitters van de
veiligheidsregio's

cc: de Kring van Commissarissen, Nederlands
Genootschap van Burgemeesters, Nederlandse Vereniging
van Raadsleden, Wethoudersvereniging, de Vereniging
van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van
Griffiers

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2020-0000655823

Uw kenmerk

Datum 20 november 2020
Betreft Voorbereiding op inwerkingtreding Twm

Geachte burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's,

Het streven is erop gericht dat de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) op 1 december 2020 in werking treedt. De Twm heeft als doelstelling het creëren van een steviger democratische legitimatie van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie en het bieden van een specifieke wettelijke basis voor maatregelen die grondrechten beperken. Ook biedt de Twm ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk, waardoor gerichte maatregelen per gebied kunnen worden getroffen en andere gebieden niet meer beperkingen ondervinden dan nodig is. Het uitgangspunt blijft: landelijk waar het moet, lokaal maatwerk waar het kan.

Met deze brief informeren wij u over de veranderingen die de Twm met zich brengt voor de totstandkoming van maatregelen, verantwoordelijkheidsverdeling en bestuurlijke verhoudingen. In de bijlage bij deze brief treft u hiertoe een nadere toelichting op een aantal concrete thema's voor de uitvoeringspraktijk: lokaal maatwerk, de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester, de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio, de toepasselijkheid van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's en de GRIP-structuur en de positie van de gemeenteraad. Ten slotte informeer ik u over de ondersteuningsstructuur voor gemeenten.

Totstandkoming van maatregelen

Onder de Twm wordt de veilige afstand bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en worden de andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie vastgesteld en uitgewerkt bij ministeriële regeling. Het is daarom de bedoeling dat tegelijk met de Twm twee ministeriële regelingen in werking treden. Het gaat om regelingen waarin:

- de maatregelen zoals die op dat moment gelden in de noodverordening zijn opgenomen;
- een regeling voor de mondkapjesplicht.

De systematiek van de Twm maakt het mogelijk om maatregelen op- of af te schalen (qua zwaarte) als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie en tevens om lokale of regionale afwegingen mogelijk te maken. Voor de goede afstemming van landelijke, regionale en lokale maatregelen is een afwegingskader onontbeerlijk. Bij brief van 13 oktober jl. is de Tweede Kamer

Datum

Kenmerk
2020-0000655823

door de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport geïnformeerd over de routekaart die wordt ingezet om het virus te bestrijden. Doel van de routekaart is om inzichtelijk te maken welke instrumenten er zijn en welke maatregelen bij een bepaald epidemiologisch beeld ingezet (kunnen) worden, en biedt daarmee houvast om snel en gericht te komen tot voorspelbare maatregelen via ministeriële regelingen. Daarbij geldt dat de routekaart zich kan blijven ontwikkelen aan de hand van lessen uit de crisisaanpak.

Voor de doelmatigheid van de maatregelen en een goede implementatie is de betrokkenheid van het lokaal bestuur bij de besluitvorming over de maatregelen van belang, omdat zij een rol heeft bij de uitvoering en goed zicht heeft op de inpassing van de maatregelen in de praktijk. Net als nu het geval is zullen betrokken ministeries, de VNG en het Veiligheidsberaad op verschillende niveaus geregeld overleg hebben over de getroffen en te treffen maatregelen. Dit biedt de mogelijkheid om informatie uit te wisselen over de effectiviteit van (lokale) maatregelen in relatie tot de ontwikkeling van het virus, de risico inschaling en de noodzaak van op- of afschaling van maatregelen via ministeriële regelingen. Het Veiligheidsberaad behoudt vanwege de coördinerende rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's een belangrijke rol bij de bovenregionale afstemming en bij de afstemming met het kabinet. Daarbij betrekken de voorzitters van de veiligheidsregio's de informatie en signalen die zij van de burgemeesters in het regionaal beleidsteam ontvangen.

(Beperkte) Ruimte voor lokaal maatwerk op korte termijn

De fase waarin de bestrijding van het virus zich bevindt is bepalend voor de mate waarin lokaal en regionaal maatwerk aan de orde kunnen zijn. Op dit moment hebben vrijwel alle regio's een hoog inschalingsniveau (zeer ernstig) wat ertoe heeft geleid dat het kabinet heeft besloten op het niveau van het Rijk uniforme maatregelen te nemen om het aantal besmettingen terug te brengen. De eerste ministeriële regeling die de juridische basis vormt voor deze maatregelen voorziet dan ook niet in aanvullende ontheffingsmogelijkheden voor de burgemeester of bevoegdheden voor de burgemeester om plaatsen aan te wijzen waar bepaalde maatregelen gelden. Bij wijzigingen van de geldende maatregelen in opvolgende ministeriële regelingen, wordt zo mogelijk opnieuw beoordeeld of meer ruimte voor lokaal maatwerk tot de mogelijkheden behoort. Dan wordt het mogelijk in te spelen op lokale ontwikkelingen rond het virus, ontstaat meer ruimte voor lokale afwegingen en kan meer lokale controle en verantwoording plaatsvinden door gemeenteraden.

Verantwoordelijkheidsverdeling en bestuurlijke verhoudingen

Ook onder de Twm ligt de regie bij het Rijk. De minister van VWS geeft leiding aan de bestrijding van de epidemie. Maatregelen worden op basis van de wet bij ministeriële regeling vastgesteld door de minister van VWS, minister van JenV en minister van BZK, in overeenstemming met de minister wie het aangaat. Hierdoor worden geen aanwijzingen meer gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's zoals in de huidige situatie het geval is.

Datum

Kenmerk
2020-0000655823

Aansluiten bij reguliere bestuurlijke verhoudingen

Een andere wijziging is dat met de Twm wordt aangesloten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat bevoegdheden om uitvoering te geven aan maatregelen die in de Twm zijn neergelegd (specifieke bevoegdheden voor de burgemeester, toezicht en handhaving) niet bij de voorzitters van de veiligheidsregio's liggen, maar op gemeentelijk niveau, met controlemogelijkheden van de gemeenteraad.

Rol voorzitter veiligheidsregio in relatie tot burgemeester

De voorzitters van de veiligheidsregio blijven in algemene zin belast met de bestrijding van de epidemie door de coördinerende en signalerende rol en het uitoefenen van specifieke bevoegdheden uit het al langer bestaande hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid. De ervaring van de voorzitters van de veiligheidsregio's en hun regionale beleidsteams blijft dus benut, en is van waarde bij de afstemming over de inzet van lokale bevoegdheden. Het ligt voor de hand dat de burgemeester de lokale afwegingen afstemt met omliggende gemeenten en/of in het regionaal beleidsteam van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio kan via het regionaal beleidsteam inzichten over de landelijke bestrijding delen die van belang zijn voor de afwegingen op lokaal niveau. De minister van VWS kan een bevoegdheid die in de Twm bij de burgemeester is belegd, tijdelijk bij een voorzitter van de veiligheidsregio beleggen, indien de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor ontstaan daarvan.

Rol gemeenteraad en college van B&W

Ook voor de rol van de raad en het college van burgemeester en wethouders is de inwerkingtreding van de Twm van betekenis. In de Twm is immers ruimte gemaakt voor lokale afwegingen waar dat gelet op de bestrijding kan. Over die lokale afwegingen kan rechtstreeks debat plaatsvinden tussen de burgemeester en de gemeenteraad. Net als voor alle andere bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan uitoefent, legt hij hierover verantwoording af aan de raad. Gemeenteraden en burgemeesters bepalen de precieze wijze van verantwoording zelf. De behoefte en de wijze waarop deze verantwoording plaatsvindt, zal per gemeente verschillen en is bij uitstek een zaak die het lokaal bestuur zelf kan invullen. In de Twm is ook vastgelegd dat de burgemeesters de wethouders betreft zodat zij alle nodige informatie hebben voor de uitvoering van de taken die zij benutten om de maatregelen goed te laten landen in hun gemeente. Te denken valt aan taken op het terrein van het sociaal domein, onderwijs en de fysieke leefomgeving.

Ondersteuningsstructuur

Door de VNG en het ministerie van BZK is een ondersteuningsstructuur ingericht die door gemeentebestuurders, raadsleden en gemeenteambtenaren gebruikt kan worden bij de uitvoering van de Twm. Ook de andere betrokken ministeries (JenV, VWS) leveren hieraan hun inhoudelijke expertise. Via de ondersteuningsstructuur wordt onder meer gezorgd voor een helpdeskfunctie bij de VNG waar bestuurders, raadsleden en ambtenaren met vragen terecht kunnen over de Twm en de onderliggende ministeriële regelingen waarin maatregelen hun grondslag vinden, een goede informatievoorziening over de werking van de wet (via website en

Datum

Kenmerk
2020-0000655823

Handreiking Tijdelijke wet maatregelen covid-19 voor gemeenten) en is er gericht aandacht voor lokale bevoegdheden in de gemeentelijke praktijk (bijvoorbeeld door middel van webinars). Ook de veiligheidsregio's, het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters en andere beroepsorganisaties zijn goed aangesloten op deze ondersteuningsstructuur. Op initiatief van het Veiligheidsberaad en de VNG is een regionaal en lokaal voorbeeldbeleidskader opgesteld voor veiligheidsregio's en gemeenten.

De helpdeskfunctie en website met relevante informatie over de Twm voor gemeenten zijn in werking en bereikbaar via: covid19@vng.nl en <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/wetgeving-covid-19>.

Ten slotte wil ik mijn waardering uitspreken voor uw inspanningen om de inwerkingtreding van de Twm voortvarend en zorgvuldig te laten landen in uw praktijk. Ik ben u zeer erkentelijk voor de verantwoordelijkheid die u voelt om de bestrijding van de epidemie in gezamenlijkheid en goede afstemming voort te zetten.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Hugo de Jonge

De minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

BIJLAGE BIJ BRIEF DD 20 NOVEMBER 2020 INZAKE VOORBEREIDING OP INWERKINGTREDING VAN DE TIJDELIJKE WET MAATREGELEN COVID-19

Kern bestuurlijke inrichting Tijdelijke wet maatregelen covid-19

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm) geeft een wettelijke basis voor de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie. Dit komt in de plaats van de opdrachten van de minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's en de daarop gebaseerde noodverordeningen van de voorzitter van de veiligheidsregio's. De noodverordeningen zullen worden ingetrokken.

De bevoegdheden tot toepassing en uitvoering van deze maatregelen worden primair belegd bij de burgemeesters, in plaats van bij de voorzitter van de veiligheidsregio's. Alleen de minister van VWS kan, onder omstandigheden, deze bevoegdheidsverdeling – tijdelijk - doorbreken. In het navolgende wordt op hoofdlijnen geschetst wat dit betekent voor het lokaal bestuur. De volgende elementen komen aan bod:

1. Ruimte voor maatwerk
2. Inzoomen: ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester
3. Positie voorzitter van de veiligheidsregio
4. Inzoomen: toepasselijkheid artikel 39 Wet veiligheidsregio's en GRIP-structuur
5. Positie gemeenteraad

1. Ruimte voor maatwerk

Maatwerk (lokaal en regionaal) kan op de volgende manieren worden gerealiseerd:

- a. In de ministeriële regeling kan differentiatie worden aangebracht worden tussen gemeenten en (veiligheids)regio's (artikel 58e, eerste lid, onder a). Het is aan de betrokken ministers hier al dan niet toe over te gaan, het staat decentrale overheden vrij om hierom te verzoeken.¹
- b. Het is ook mogelijk om in die ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om lokaal de plaatsen aan te wijzen waar de desbetreffende maatregelen gelden; regels in en buiten werking te stellen.
- c. Daarnaast is de burgemeester bevoegd in bijzondere gevallen ontheffing verlenen.

Los hiervan geldt dat gemeenten/gemeenteraden met autonome gemeentelijke verordeningen zelf regels kunnen stellen (en als ze er al zijn, kunnen behouden²), zolang deze niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Twm gestelde regels. Dit zal in de praktijk met name betrekking te hebben op de fysieke openbare ruimte. Te denken valt aan het afsluiten van straten, gebieden en parken, het verplaatsen van markten en het verbieden van stadswandelingen, collectanten en straatartiesten vanwege het risico van opeenhoping van mensen.

2. Inzoomen: ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester

De burgemeester is bevoegd, binnen de wettelijke kaders, ontheffingen te verlenen. De ontheffing kan betrekking hebben op de groepsvorming, publieke plaatsen en evenementen.³ Ontheffingen zijn gericht op bijzondere gevallen (artikel 58e, tweede lid). Het ontheffingsverzoek wordt

¹ Memorie van toelichting, § 10.3, p. 52 (Kamerstukken II, 35526, nr. 3).

² Zie artikel VII van de Twm.

³ Op grond van artikel 58e, tweede lid, onder b, is aanvullende ontheffing mogelijk met betrekking tot de voorschriften uit een ministeriële regeling die zien op de voorschriften uit artikel 58j, eerste lid. Artikel 58j, eerste lid, heeft onder meer betrekking op contactberoepen, toerisme en het gebruik van alcohol. Ontheffing van regels ten aanzien van de onderwerpen genoemd in 58j, eerste lid, is mogelijk *indien dat in de ministeriële regeling wordt bepaald*. Wordt in die regeling niet bepaald dat ontheffing kan worden verleend, dan vallen deze onderwerpen buiten het bereik van de ontheffingsbevoegdheid.

afgewogen tegen het belang van de bestrijding van het virus. Als de burgemeester van mening is dat het belang van die bestrijding zich tegen de ontheffing verzet, wordt de ontheffing niet verleend.

Te denken valt aan bruiloften, uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea waarbij bijzondere omstandigheden spelen.⁴ Of in een bijzonder geval een ontheffing aan de orde kan zijn is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dit is de afweging van de burgemeester zelf. Bij de behandeling van de ontheffingsaanvraag worden betrokken: de locatie, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft (artikel 58e, vierde lid).

De burgemeester moet de GGD raadplegen. De GGD beschikt over de benodigde medische en epidemiologische deskundigheid en actuele kennis over de bestrijding van de epidemie. De Wet publieke gezondheid (Wpg) – ter zake van andere besluiten – soortgelijke adviesverplichtingen (artikel 18) en dezelfde werkwijze wordt gevolgd.⁵ Aan de ontheffing kunnen door de burgemeester voorschriften en beperkingen worden verbonden, al dan niet naar aanleiding van het advies van de GGD.

Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en zijn dus niet bedoeld om *algemene* uitzonderingen te maken of een ander regime te laten gelden.⁶ Het gaat bij het verlenen van ontheffingen dus niet om het voortzetten of hervatten van een 'reguliere exploitatie'. Ontheffingsbesluiten zijn altijd gericht op een bijzonder, concreet geval; waarbij geldt dat tegen de beslissing van de burgemeester bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.⁷

Het kan zijn dat een ontheffing betrekking heeft op bijvoorbeeld een evenement waarbij bovenlokale effecten ontstaan. Dat noopt tot afstemming met de betreffende andere gemeenten (op grond van artikel 170, eerste lid, onder b, Gemeentewet).⁸ Deze afstemming kan ook in het regionaal beleidsteam plaatsvinden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. In deze gevallen, of in het geval van een *dreigend* nadelig bovenlokaal effect, kan de minister besluiten dat de burgemeestersbevoegdheid op de voorzitter overgaat als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie (artikel 58d, eerste lid).⁹ Deze overdracht dient steeds niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is gelet op het uitgangspunt dat de bevoegdheden bij burgemeesters belegd zijn (artikel 58d, tweede lid).

3. Positie voorzitter van de veiligheidsregio

Doordat de Twm bevoegdheden in beginsel weer bij de burgemeester belegt, wijzigt de rol van de (voorzitter van) veiligheidsregio. De veiligheidsregio blijft op de volgende manieren betrokken bij de bestrijding van de epidemie:

- I. De voorzitters van de veiligheidsregio's blijven in algemene zin belast met de bestrijding van de epidemie, onder leiding van de minister van VWS (artikel 6, vierde lid en artikel 7 Wpg). De voorzitter behoudt zijn coördinerende en signalerende rol. Hij verzamelt de nodige informatie over de lokale uitvoeringspraktijk (artikel 58s, tweede lid). Als voorzitter van het regionaal beleidsteam heeft hij een rol bij de afstemming tussen gemeenten.
- II. De voorzitters blijven zoals voorheen specifieke bevoegdheden uit hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid uitoefenen, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en het treffen van maatregelen gericht op gebouwen, goederen en

⁴ Memorie van toelichting, § 4.1, p. 25 (Kamerstukken II, 35526, nr. 3) en Handelingen EK 2020/2021, nr. 6, item 6.

⁵ Nota n.a.v. verslag TK, p. 105, antwoord op vraag 231-SP (Kamerstukken II, 35526, nr. 23).

⁶ Nota n.a.v. verslag TK, p. 178, antwoord op vraag 428-D66 (Kamerstukken II, 35526, nr. 23).

⁷ Nota n.a.v. verslag EK, p. 70, antwoord op vraag SP-4 (Kamerstukken I, 35526, G).

⁸ Memorie van toelichting, § 4.2, p. 27 (Kamerstukken II, 35526, nr. 3).

⁹ De wettekst luidt: "gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". Verwezen zij naar § 4.3 van de memorie van toelichting, p. 27, 28 (Kamerstukken II, 35526, nr. 3).

- vervoermiddelen (opgenomen in de artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 en 56 Wpg).¹⁰
- III. De voorzitter kan aan de bevoegdheden van burgemeesters die geregeld zijn in de Twm alleen uitvoering geven als de minister van VWS dit besluit omdat lokale besluitvorming zodanige bovenlokale effecten heeft dat het voor de bestrijding van de epidemie nodig is dat de voorzitter optreedt.
-

4. Inzoomen: Toepasselijkheid artikel 39 Wet veiligheidsregio's en GRIP-structuur

Met de inwerkingtreding van de Twm wordt aangesloten bij de bestaande bestuurlijke verhoudingen, doordat de Twm als uitgangspunt heeft dat bevoegdheden weer bij de burgemeesters liggen en niet bij de voorzitter van de veiligheidsregio.¹¹ Ook is de positie van gemeenteraden verstevigd.¹² De Twm regelt daarmee dat de burgemeester weer toepassing geeft aan een aantal bevoegdheden die op dit moment bij de voorzitters zijn belegd. De Twm (artikel 58d, derde lid) regelt namelijk dat artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) niet meer onverkort van toepassing is. Concreet betekent dit onder meer dat de burgemeester weer het bevoegd gezag is met betrekking tot openbare manifestaties en dat hij in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden ook het gezag heeft over de politie en de Koninklijke marechaussee.¹³

Dat het zogenoemde 'opperbevel' (artikel 5 Wvr) bij de voorzitter van de veiligheidsregio blijft is erin gelegen dat hij op basis van de Wpg (artikel 6, vierde lid) de bestrijding ter hand kan nemen en via het opperbevel er een relatie ligt met diens aansturing van de GGD-GHOR. Dit opperbevel doet niet af aan de beschikking die de burgemeester heeft over de politie en de Koninklijke marechaussee in het kader van het uitoefenen van zijn Twm-bevoegdheden.¹⁴

Ten aanzien van de GRIP-procedure wordt opgemerkt dat de wet leidend is en de GRIP-procedure als instrument volgend.¹⁵ Het al dan niet opschalen in de GRIP-structuur heeft geen enkel effect op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de aanpak van covid-19. Die zijn vastgelegd in de Twm. Alleen op grond van een formeel besluit op grond van artikel 58d van de Minister van VWS kan een bepaalde bevoegdheid van een burgemeester tijdelijk worden belegd bij de voorzitter veiligheidsregio.

Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Ongeacht het GRIP-niveau blijven de voorzitters van de veiligheidsregio's daarom op grond van de Wvr (artikel 39, tweede en derde lid) verplicht een regionaal beleidsteam bijeen te roepen/te houden en een operationeel leider aan te wijzen. Het regionaal beleidsteam blijft als overleg-gremium dus functioneren. Het is aan de voorzitter van de veiligheidsregio en de andere burgemeesters in de regio om afspraken te maken over de frequentie van bijeenkomsten van het regionaal beleidsteam, bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin covid-19 zich in de regio manifesteert. Daarnaast roept (en houdt) de voorzitter een regionaal beleidsteam bijeen wanneer hij door een besluit van de minister van VWS een burgemeestersbevoegdheid overgedragen krijgt.¹⁶

5. Positie gemeenteraad

¹⁰ Nota n.a.v. verslag EK, p. 5, antwoord op vraag VVD-5 (Kamerstukken I, 35526, G).

¹¹ Dit blijkt uit de systematiek van de Twm, zie ook de toelichting bij de nota van wijziging, p. 9, aanvulling artikel 58d (Kamerstukken II, 35526, nr. 24).

¹² Gewezen zij op artikel 58s, vierde lid voor zover het het handelen van de burgemeester betreft en het vijfde lid voor zover het het handelen van de voorzitter van de veiligheidsregio betreft.

¹³ Zie de toelichting bij de tweede nota van wijziging, onderdeel A inz. artikel 5 Wvr (nog niet als Kamerstuk gepubliceerd).

¹⁴ Zie de toelichting bij de tweede nota van wijziging, onderdeel A inz. artikel 5 Wvr (nog niet als Kamerstuk gepubliceerd).

¹⁵ Nota n.a.v. verslag TK, p. 29, antwoord op vraag 44-CU (Kamerstukken II, 35526, nr. 23).

¹⁶ Verwezen zij naar § 4.3 van de memorie van toelichting, p. 28 (Kamerstukken II, 35526, nr. 3).

De Twm belegt de bevoegdheden tot de uitvoering van de maatregelen voor de bestrijding van de epidemie in beginsel bij de burgemeester van de betreffende gemeente en niet meer bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Hiermee wordt de kracht van lokale besluitvorming benut.¹⁷ Voor zover ten gevolge van een besluit van de minister van VWS de voorzitter van de veiligheidsregio alsnog bevoegd is, is in de Twm de verantwoordingsrelatie met de betreffende gemeenteraad verstevigd.

a. Ten opzichte van de burgemeester

De burgemeester is over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Hij geeft uit zichzelf de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn controlerende taak nodig heeft. Ook doet de burgemeester dit (mondeling of schriftelijke) in reactie op inlichtingen die door een of meer leden worden gevraagd. Dat geldt al op grond van de Gemeentewet (artikel 180) en is in de Twm geëxpliciteerd (artikel 58s, vierde lid).

Juist door bevoegdheden op lokaal niveau te beleggen (bij burgemeesters) wordt de gemeenteraad in positie gebracht en kan lokaal debat plaatsvinden over de uitoefening van die bevoegdheden/uitvoering van maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld over het al dan niet verlenen van ontheffingen gaan of de handhaving van de zorgplicht die op beheerders van publieke plaatsen en bepaalde besloten plaatsen rust, aan de hand van casuïstiek of een (periodieke) rapportage van de burgemeester aan de raad.

De verantwoordingsrelatie tussen raad en burgemeester is bij uitstek een zaak die het lokaal bestuur zelf in kan vullen (zoals dit geldt voor alle bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan uitoefent). Over de precieze invulling van deze verantwoordingsrelatie laat de Twm zich dus niet uit. De behoefte aan de wijze van verantwoording kan of zal steeds per gemeente verschillen. Gemeenteraden en burgemeesters bepalen de precieze wijze van verantwoording daarom zelf in hun onderlinge verhouding.¹⁸

Ten overvloede zij opgemerkt dat de burgemeester de betrokkenheid van de wethouders bij zijn besluitvorming waarborgt. Hij dient hun alle informatie te verstrekken die zij bij de uitoefening van hun taken nodig hebben (artikel 58s, vierde lid).

b. Ten opzichte van de voorzitter van de veiligheidsregio

De Twm expliciteert ook de verantwoordingsrelatie tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de raden van de gemeenten die deel uitmaken van de veiligheidsregio in het geval de voorzitter door de minister van VWS een burgemeestersbevoegdheid heeft overgedragen gekregen. Bepaald is dat wanneer als gevolg van een besluit van de minister van VWS de voorzitter tijdelijk een burgemeestersbevoegdheid uitoefent, hij daarover verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden (artikel 58s, vijfde lid). Dit geschiedt door het uitbrengen van een verslag en het beantwoorden van de vragen van de raden. Het uitbrengen van een verslag kan gevolgd kan worden door een debat met de betrokken gemeenteraden. De voorzitters van de veiligheidsregio's en de gemeenteraden kunnen onderling invulling geven aan de praktische uitvoering van deze verantwoordingsrelatie. Denkbare vormen zijn een verslag aan alle raden gezamenlijk en tevens een gezamenlijk debat met alle of een aantal raden tegelijk. De mondelinge toelichting kan in een fysieke of digitale vergadering worden gegeven.¹⁹

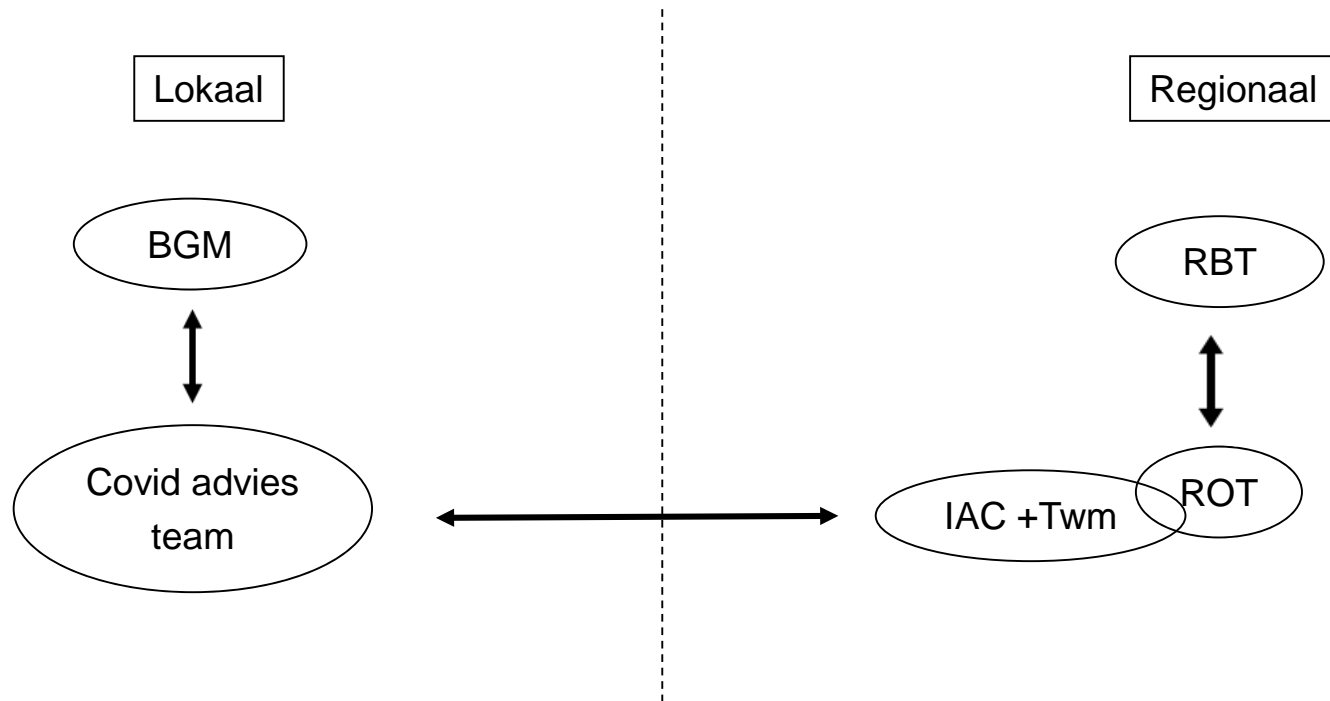
Mocht een gemeenteraad onder omstandigheden afkeuring willen doen blijken over het handelen van de voorzitter, dan kan dit ter kennis worden gebracht van de minister van Justitie en Veiligheid²⁰

¹⁷ Nota n.a.v. verslag EK, p. 5, antwoord op vraag VVD-5 (Kamerstukken I, 35526, G).

¹⁸ Memorie van toelichting § 41, p. 26 en § 10.3, p. 52. Zie verder Nota n.a.v. verslag EK, p. 50, antwoord op vraag PvdA-14 (Kamerstukken I, 35526, nr. G).

¹⁹ Zie de toelichting op het amendement-Van Dam c.s. (Kamerstukken II, 35526, nr. 32).

²⁰ Nota n.a.v. verslag EK, p. 50, antwoord op vraag PvdA-15 en PvdA-16 (Kamerstukken I, 35526, G).



Handreiking

Tijdelijke wet maatregelen covid-19 voor gemeenten



Colofon

Auteur

Mevr. mr. Jannetje Bootsma, advocaat en partner bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

Dhr. mr. Bob Jaasma, advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

Met medewerking van

Mevr. mr. dr. Juliette van der Jagt-Jobsen, senior juridisch adviseur bij VNG

Dhr. mr. Christiaan de Vlieger, teamleider recht bij VNG

Met dank aan voor de geleverde inbreng

Dhr. mr. Robin Aerts, juridisch bestuursadviseur bij gemeente Den Haag

Dhr. mr. Rik Nomden, juridisch adviseur bij gemeente Amsterdam

Dhr. mr. Eddy Pronk, stadsjurist bij gemeente Leiden

Mevr. mr. Jessica Roon, senior bestuursjurist bij gemeente Rotterdam

Foto omslag

Henk Snaterse

Vormgeving

C.J.N. Koning, VNG

16 november 2020

Inhoud

Voorwoord	6
1 Inleiding	7
1.1 Een handreiking	7
1.2 Tijdelijke wet maatregelen covid-19	7
1.3 Coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk	9
1.4 Opzet van de handreiking	9
2 Ontheffingen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Mogelijkheden ontheffing	11
2.3 Systematiek ontheffingen door de burgemeester in de Tijdelijke wet	13
2.4 Voorschriften en beperkingen (algemeen)	14
2.5 Ontheffing regels groepsvorming (artikel 58g Wpg)	14
2.5.1 <i>Algemeen: groepsvorming</i>	14
2.5.2 <i>Tijdelijke regeling maatregelen covid-19</i>	15
2.5.3 <i>Beoordeling mogelijke ontheffing</i>	16
2.5.4 <i>Voorschriften en beperkingen aan ontheffing groepsvorming</i>	17
2.5.5 <i>Aandachtspunten</i>	18
2.6 Ontheffing regels openstelling publieke plaatsen (artikel 58h Wpg)	18
2.6.1 <i>Algemeen: openstelling publieke plaatsen</i>	18
2.6.2 <i>Tijdelijke regeling maatregelen covid-19</i>	19
2.6.3 <i>Beoordeling mogelijke ontheffing</i>	20
2.6.4 <i>Voorschriften aan ontheffing openstelling publieke plaatsen</i>	21
2.6.5 <i>Aandachtspunten</i>	21
2.7 Ontheffing regels evenementen (artikel 58i Wpg)	22
2.7.1 <i>Algemeen: evenementen</i>	22
2.7.2 <i>Tijdelijke regeling maatregelen covid-19</i>	23
2.7.3 <i>Beoordeling mogelijke ontheffing</i>	23
2.7.4 <i>Voorschriften aan ontheffing voor een evenement</i>	24
2.7.5 <i>Aandachtspunten</i>	25
2.8 Ontheffing overige regels (artikel 58j Wpg)	26
2.8.1 <i>Algemeen: overige regels</i>	26
2.8.2 <i>Ministeriële regeling(en) overige regels</i>	26
2.8.3 <i>Beoordeling mogelijke ontheffing</i>	26
2.8.4 <i>Aandachtspunten</i>	28
2.9 Communicatie en beleid ontheffingen	28
3 Handhaving coronamaatregelen: algemeen	30
3.1 Handhaving op basis van de Tijdelijke wet of reguliere bevoegdheden	30
3.2 Handhaving coronamaatregelen: onderscheid naar soort plaats	30
3.3 Verschillende bevoegdheden: keuzemogelijkheden	31
3.4 Overzicht handhavingsmogelijkheden per plaats (schema)	32
3.5 Algemeen beoordelingskader	34
3.6 Communicatie over handhavingsbeleid	35

4	Handhaving op publieke plaatsen (artikel 58k Wpg en 174, tweede lid, van de Gemeentewet)	36
4.1	Overzicht	36
4.2	Publieke plaats	37
4.3	Handhaving via zorgplicht voor publieke plaatsen	38
	4.3.1 <i>Algemeen</i>	38
	4.3.2 <i>Inhoud en motivering van de aanwijzing</i>	38
	4.3.3 <i>Inhoud en motivering van het bevel</i>	39
	4.3.4 <i>Aandachtspunten</i>	40
4.4	Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)	40
	4.4.1 <i>Algemeen</i>	40
	4.4.2 <i>Inhoud en motivering van de last</i>	41
4.5	Bevel op publieke plaatsen (artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet)	42
	4.5.1 <i>Algemeen</i>	42
	4.5.2 <i>Inhoud en motivering van het bevel</i>	42
5	Handhaving op besloten plaatsen (artikel 58l en 58n Wpg)	43
5.1	Overzicht	43
5.2	Besloten plaats	44
5.3	Handhaving via zorgplicht op besloten plaatsen (aanwijzing en bevel)	45
	5.3.1 <i>Algemeen</i>	45
	5.3.2 <i>Inhoud en motivering van de aanwijzing</i>	46
	5.3.3 <i>Inhoud en motivering van het bevel</i>	46
	5.3.4 <i>Aandachtspunten</i>	47
5.4	Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)	47
	5.4.1 <i>Algemeen</i>	47
	5.4.2 <i>Inhoud en motivering van de last</i>	48
5.5	Bevel op besloten plaatsen (artikel 58n Wpg)	49
	5.5.1 <i>Algemeen</i>	49
	5.5.2 <i>Inhoud en motivering van het bevel</i>	49
	5.5.3 <i>Aandachtspunten</i>	50
6	Handhaving op openbare plaatsen (artikel 58m Wpg)	51
6.1	Overzicht	51
6.2	Openbare plaats	51
6.3	Bevel op openbare plaatsen	52
	6.3.1 <i>Algemeen</i>	52
	6.3.2 <i>Inhoud en motivering van het bevel</i>	52
	6.3.3 <i>Aandachtspunten</i>	52
6.4	Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)	53
	6.4.1 <i>Algemeen</i>	53
	6.4.2 <i>Inhoud en motivering van de last</i>	54
7	Aanwijzingsbevoegdheid burgemeester (58e, vijfde lid, van de Wpg)	55
8	Plaats coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk	57
8.1	Algemeen	57
8.2	Evenementen	58
8.3	Horeca, alcoholverkoop en alcoholgebruik	59
8.4	Markten	59
8.5	Standplaatsen	59
8.6	Openbare ruimte en verkeer	60

9 Overig: aanwijzing kinderopvanglocaties voor kinderen van ouders in vitale processen (artikel 58r Wpg)	61
10 Verantwoording gebruik bevoegdheden	62
Bijlage: elementen/format besluit ontheffing	63
Bijlage: wetsartikelenregister	65
Bijlage: schema's	66

Voorwoord

De maatregelen ter bestrijding van de covid-19 epidemie waren voor een belangrijk deel gebaseerd op aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De voorzitters van de veiligheidsregio's vertaalden deze aanwijzingen in noodverordeningen. In oktober 2020 heeft het parlement de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 aangenomen, waarmee de structuur van aanwijzingen en noodverordeningen wordt verlaten. De Tijdelijke wet voegt een nieuw hoofdstuk toe aan de Wet publieke gezondheid. Dit hoofdstuk bevat de wettelijke grondslag voor extra maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van de epidemie. De coronamaatregelen zelf worden in ministeriële regelingen neergelegd.

De Tijdelijke wet kent een centrale sturing, maar sluit daarnaast aan bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties gelden en voorziet in lokaal maatwerk. Bevoegdheden op decentraal niveau komen in beginsel bij de burgemeester te liggen, met betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij het door de burgemeester gevoerde bestuur. De Tijdelijke wet geeft de burgemeester *aanvullende* bevoegdheden die zien op de verlening van ontheffingen van nationale coronamaatregelen in bijzondere gevallen; de handhaving van coronamaatregelen, en het aanwijzen van plaatsen waar regels uit de ministeriële regeling gelden.

Gemeenten krijgen onder de Tijdelijke wet dan ook met een hele nieuwe situatie en met meer verantwoordelijkheden te maken. Om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de nieuwe regels brengt de VNG, in samenwerking met Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, deze Handreiking uit. Met deze publicatie als richtsnoer is het voor gemeenten mogelijk de aan hen toegekende, aanvullende bevoegdheden op een juiste manier uit te voeren. Ook is er aandacht voor de plaats van de coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk, de autonome verordenende bevoegdheden van de gemeenteraad en voor de verantwoording voor het door de burgemeester gevoerde bestuur. De Handreiking bevat heldere en systematische toelichtingen, voorbeelden, aandachtspunten en overzichtelijke schema's. Tevens is voorzien in een format voor een ontheffingsbesluit.

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking tussen advocaten van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, meelezers van gemeenten en juristen van de VNG. De VNG is auteurs en meelezers dankbaar voor hun actieve bijdrage aan de totstandkoming van deze Handreiking.

Ik ga ervanuit dat deze Handreiking veel steun biedt aan de juridische kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming ter bestrijding van de covid-19 epidemie.

Pieter Jeroense

*Plaatsvervangend algemeen directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

1 Inleiding

1.1 Een handreiking

Deze handreiking heeft betrekking op de aanvullende bevoegdheden die de gemeente in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 krijgt.

De handreiking is geschreven voor juristen, maar biedt ook voor niet-juristen een overzicht van de voor gemeenten relevante bevoegdheden.

1.2 Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Op 13 juli 2020 is het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 aan de Tweede Kamer gezonden.¹ Het wetsvoorstel is in gewijzigde vorm aangenomen door de Tweede Kamer. Dit gewijzigde voorstel van wet is op 13 oktober 2020 aan de Eerste Kamer gezonden², die het wetsvoorstel op 27 oktober 2020 heeft aangenomen.

Met de Tijdelijke wet wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de Wet publieke gezondheid (Wpg). In het nieuwe hoofdstuk wordt een grondslag opgenomen voor aanvullende maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van de covid-19 epidemie.

Deze maatregelen zijn in de eerste maanden van de covid-19 crisis voor een belangrijk deel gebaseerd op aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) die leiding geeft aan de bestrijding van de epidemie (artikel 7 Wpg). Deze aanwijzingen zijn gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's (artikel 7 Wpg) en hebben onder meer geleid tot de noodverordeningen die de voorzitters van de veiligheidsregio's hebben vastgesteld (artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) jo. artikel 176 Gemeentewet). Deze maatregelen zullen in het vervolg op de Tijdelijke wet gebaseerd worden. Na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet zullen de noodverordeningen worden ingetrokken.

De Tijdelijke wet biedt daarmee een expliciete wettelijke grondslag voor de maatregelen in een wet in formele zin. Deze maatregelen worden in een ministeriële regeling uitgewerkt.

Drie soorten bevoegdheden voor gemeenten

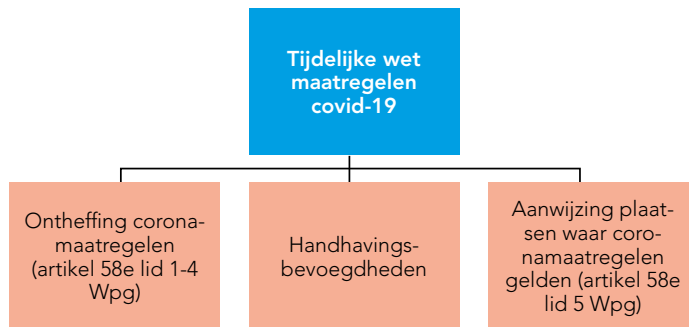
De Tijdelijke wet geeft de gemeente drie verschillende soorten aanvullende bevoegdheden:

- de burgemeester kan van een aantal nationale coronamaatregelen *onthefing* verlenen en daarmee in lokaal maatwerk voorzien³;
- de burgemeester krijgt bevoegdheden om de coronamaatregelen te *handhaven* door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom; en
- de burgemeester kan in een ministeriële regeling de bevoegdheid krijgen om plaatsen *aan te wijzen* waar bepaalde regels gelden, die in de ministeriële regeling worden gesteld.

1 Kamerstukken 35 526.

2 Kamerstukken I 2020/2021, 35 526, B.

3 In hoofdstuk 2 komt aan de orde dat de bevoegdheid om ontheffing te verlenen voor bepaalde maatregelen in de Tijdelijke wet zelf is geregeld, en voor andere maatregelen in een ministeriële regeling kan worden geregeld.



Schema 1: Aanvullende bevoegdheden burgemeester op grond van de Tijdelijke wet

De ontheffingsbevoegdheid wordt in hoofdstuk 2 behandeld. De handhavingsbevoegdheden komen aan de orde in hoofdstuk 3 tot en met 6. De aanwijzingsbevoegdheid wordt besproken in hoofdstuk 7.

Verhouding met reguliere openbare orde-bevoegdheden

Bij de bestrijding van covid-19 hebben de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet voorrang boven andere (reguliere) bevoegdheden. Het is de bedoeling dat de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet worden ingezet waar dat kan. Kort gezegd gaat het dan om maatregelen die in het kader van de bestrijding van de covid-19 epidemie door gemeenten moeten worden genomen of worden gehandhaafd. Voor andere problemen ten aanzien van bijvoorbeeld openbare orde of naleving van reguliere voorwaarden van de evenementenvergunning kunnen de reguliere bevoegdheden van de gemeente worden ingezet.

Waar de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet geen soelaas bieden en er sprake is van een noodsituatie, is het voorstelbaar dat opnieuw kan worden teruggevallen op noodbevoegdheden zoals een noodbevel. Dat geldt echter niet voor de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften in een noodverordening ter bestrijding van de covid-19 crisis vast te stellen. Daar is de Tijdelijke wet voor bedoeld, en dat zou dus een doorkruising van die wet vormen. In artikel 58c, derde lid, van de Wpg is geregeld dat ook een ministeriële regeling met spoed kan worden vastgesteld. De Tweede Kamer heeft vervolgens een week de tijd om in te stemmen met de ministeriële regeling. Als het niet gaat om de bestrijding van covid-19, maar om andere openbare ordeproblemen, kan er vanzelfsprekend wel teruggevallen worden op de bevoegdheid om een noodverordening vast te stellen.

Enkele bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio blijven bij de burgemeester (artikel 58d, derde lid, van de Wpg)

Bij een ramp of crisis van meer dan lokale betekenis (zoals de covid-19 crisis) is normaal gesproken de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd om in plaats van de burgemeester toepassing te geven aan de in artikel 39, eerste lid, van de Wvr genoemde openbare orde-bevoegdheden. De Tijdelijke wet maakt op die systematiek een uitzondering. Artikel 58, derde lid, van de Wpg bepaalt dat, in afwijking van artikel 39, eerste lid, van de Wvr, een aantal bevoegdheden niet door de voorzitter van de veiligheidsregio wordt uitgeoefend, maar dat de burgemeester bevoegd blijft die bevoegdheden toe te passen. Het gaat om het gezag bij brand en ongevallen voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (artikel 4 Wvr), de openbare orde-bevoegdheden uit de Gemeentewet (artikel 172 t/m 175 Gemeentewet) met uitzondering van de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen (artikel 176 Gemeentewet), de burgemeestersbevoegdheden uit de Politiewet (artikel 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid en 62 van de Politiewet) en de bevoegdheden van de burgemeester uit de Wet openbare manifestaties (artikel 5 t/m 9 Wom). Dit zijn bevoegdheden waarover de burgemeester buiten crisistijd ook beschikt. Daarom worden ze in deze handreiking verder niet besproken.

In bepaalde gevallen kan de minister van VWS besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio in plaats van de burgemeester bevoegd wordt de bevoegdheden van de burgemeester uit te oefenen (artikel 58d, eerste lid, van de Wpg).

Op grond van artikel 6, vierde lid, van de Wpg blijft de voorzitter van de veiligheidsregio wel bevoegd om bepaalde andere maatregelen op grond van de Wpg (zoals quarantainemaatregelen) te nemen.

1.3 Coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk

Met de Tijdelijke wet worden de coronamaatregelen op nationaal niveau vastgesteld. Het bepalen en stellen van de regels zelf verschuift met de Tijdelijke wet dus van de voorzitters van de veiligheidsregio's, die op aanwijzing van de minister de regels in een noodverordening vaststelden, naar de ministeriële regeling(en) die op de Tijdelijke wet worden gebaseerd. Op nationaal niveau kan vervolgens worden besloten om een differentiatie toe te passen en in de ministeriële regeling te bepalen dat onderscheid wordt gemaakt binnen en tussen gemeenten (artikel 58e, eerste lid, van de Wpg). Die lokale differentiatie wordt dan dus op het niveau van de ministeriële regeling gemaakt. Ook kan ruimte worden geboden voor lokaal maatwerk, doordat in de ministeriële regeling meer coronamaatregelen worden aangewezen waarvan de burgemeester ontheffing kan verlenen (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg) of door de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen plaatsen aan te wijzen waar coronamaatregelen gelden (artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg). Die coronamaatregelen zelf worden dan steeds in de ministeriële regeling neergelegd, en dus niet door de burgemeester vastgesteld.

In deze systematiek past over het algemeen niet dat gemeenten (burgemeesters) ook zelf eigen coronamaatregelen (algemeen verbindende voorschriften) in een noodverordening bepalen.⁴ De focus voor gemeenten ligt op het verlenen van ontheffingen van de nationale coronamaatregelen in bijzondere omstandigheden, de handhaving van coronamaatregelen en de aanwijzing van plaatsen waar regels uit de ministeriële regeling gelden. Daar ligt dan ook het zwaartepunt van deze handreiking.

Gemeenten kunnen in de gebruikelijke gemeentelijke praktijk te maken krijgen met de op nationaal niveau vastgelegde coronamaatregelen. Dat kan met name het geval zijn bij evenementen en bij gebruik van de openbare ruimte (denk bijvoorbeeld aan een markt, of winkelend publiek in een winkelstraat). Ook als een evenement in een openbaar park op grond van de nationale coronamaatregelen is toegestaan, zal daarvoor over het algemeen een vergunning van de burgemeester nodig zijn. Het is goed voorstelbaar dat de burgemeester bij de beoordeling van de vergunning voor het evenement dan ook zal willen betrekken of bij de voorbereiding van het evenement voldoende maatregelen worden getroffen om de veilige afstand te kunnen borgen. Voor zover de coronamaatregelen op grond van de Tijdelijke wet niet worden doorkruist, kan de gemeenteraad ook van zijn autonome verordenende bevoegdheid gebruik maken, al zal daar gezien het bereik van de Tijdelijke wet niet vaak aanleiding voor zijn. Ook dit komt in de handreiking aan bod.

1.4 Opzet van de handreiking

Deze handreiking heeft betrekking op de bevoegdheden die de gemeente op basis van de Tijdelijke wet krijgt. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden om ontheffing te verlenen, de bevoegdheden om coronamaatregelen te handhaven en de bevoegdheid om plaatsen aan te wijzen waar coronamaatregelen van toepassing zijn.

Het tweede hoofdstuk heeft betrekking op de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van maatregelen die op nationaal niveau worden getroffen. Het systeem van ontheffingsverlening wordt besproken. Vervolgens wordt per mogelijkheid om ontheffing te verlenen ingegaan op de maatregel waar ontheffing van kan worden verleend, wat de voorwaarden zijn voor toepassing en wat verdere aandachtspunten zijn.

4 Kamerstukken II, 35 526, 23, p. 31; zie voor nuancering van dit uitgangspunt o.a. hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 3 t/m 6 hebben betrekking op de aanvullende bevoegdheden om de coronamaatregelen te handhaven. De handhavingsmogelijkheden verschillen per soort plaats waar de overtreding van de coronamaatregelen plaatsvindt (openbare plaats, publieke plaats of besloten plaats). In deze hoofdstukken wordt eerst op meer algemene aspecten van de handhavingsmogelijkheden ingegaan. Vervolgens worden per soort plaats de verschillende handhavingsmogelijkheden voor de burgemeester voor die soort plaats besproken. Ook wordt per bevoegdheid besproken wat de voorwaarden voor toepassing zijn en worden verdere aandachtspunten op een rij gezet.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de bevoegdheid van de burgemeester om plaatsen aan te wijzen waar coronamaatregelen van toepassing zijn. Die bevoegdheid moet hem dan wel in een ministeriële regeling zijn gegeven.

In hoofdstuk 8 komt vervolgens de plaats van coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk aan de orde. In de laatste hoofdstukken komen nog kort twee onderwerpen aan bod: de aanwijzing van kinderopvanglocaties voor kinderen van ouders in vitale processen (hoofdstuk 9) en de verantwoording door de burgemeester aan de gemeenteraad over het gebruik van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet (hoofdstuk 10).

Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten. De focus van deze handreiking ligt dan ook op de bevoegdheden die de burgemeester met de Tijdelijke wet krijgt, en niet op de bevoegdheden van de minister van VWS op grond van de Tijdelijk wet. De handreiking gaat dus niet in op onderwerpen zoals de bevoegdheid van de minister om te besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio een bevoegdheid uit de Tijdelijke wet – in plaats van de burgemeester – mag uitoefenen (artikel 58d, eerste en tweede lid, van de Wpg). Ook de bevoegdheden van de minister op het gebied van zorgaanbieders, personenvervoer, onderwijsinstellingen en kinderopvang (58o tot en met 58r Wpg) worden niet behandeld.

2 Ontheffingen

2.1 Inleiding

Op grond van de Tijdelijke wet worden coronamaatregelen in een ministeriële regeling neergelegd en uitgewerkt. De burgemeester is bevoegd om in bijzondere gevallen van een aantal van deze maatregelen ontheffing te verlenen. De Tijdelijke wet legt vast om welke maatregelen dat gaat.

Ontheffingen kunnen worden aangevraagd, maar kunnen ook ambtshalve worden verleend. In de Tijdelijke wet is dit niet verder geregeld. Wel is in de Tijdelijke wet geregeld wanneer de burgemeester ontheffingen mag verlenen, aan welke voorwaarden moet worden getoetst en zijn eisen opgenomen waar de besluitvorming aan moet voldoen.

Voor de voorbereiding van het proces van verlening van ontheffingen zijn de volgende aspecten van belang:

- in welke gevallen is de burgemeester bevoegd ontheffing te verlenen? (paragraaf 2.2)
- wat is de systematiek van de Tijdelijke wet en waar zijn de eisen die bij de beoordeling van mogelijke ontheffingen moeten worden betrokken, te vinden? (paragraaf 2.3 en 2.4)
- (per ontheffingsbevoegdheid) hoe moet een mogelijke ontheffing worden beoordeeld en wat zijn mogelijke aandachtspunten? (paragraaf 2.5 t/m 2.8)
- voorbereiding van het proces, bijvoorbeeld als er grotere aantallen ontheffingen worden verwacht: communicatie en mogelijk beleid, en aandachtspunten voor stroomlijning van het proces (paragraaf 2.9).

2.2 Mogelijkheden ontheffing

In de Tijdelijke wet zelf is een aantal maatregelen opgenomen om de covid-19 epidemie te bestrijden. De belangrijkste is dat iedereen buiten een woning een veilige afstand (op dit moment 1,5 meter) tot anderen moet bewaren (artikel 58f Wpg).

De Tijdelijke wet biedt daarnaast een grondslag voor verschillende maatregelen die nodig kunnen zijn om covid-19 te bestrijden. Aangezien de zwaarte van de te nemen maatregelen afhangt van de situatie waarin Nederland zich op dat moment bevindt, wordt de concrete invulling van de maatregelen in een ministeriële regeling vastgelegd. Dit verzekert dat de maatregelen snel op- of afgeschaald kunnen worden. In de ministeriële regeling kan daarbij regionaal onderscheid worden gemaakt om maatwerk te bieden.

Van sommige regels kan ontheffing worden verleend; van andere regels niet. In dit verband zijn er drie categorieën te onderscheiden:

1. Geen ontheffingsmogelijkheid op grond van Tijdelijke wet: voor de veiligeafstandsregel (artikel 58f Wpg) kan door de burgemeester geen ontheffing verleend worden. Een uitzondering op deze regel kan slechts gemaakt worden via een vrijstelling in de ministeriële regeling.
2. Ontheffingsmogelijkheid op grond van de Tijdelijke wet: voor de regels over groepsvorming, de openstelling van publieke plaatsen en evenementen (artikelen 58g, 58h en 58i Wpg) kan een ontheffing worden verleend door de burgemeester.
3. Ontheffingsmogelijkheid op grond van de ministeriële regeling: voor de overige regels (waarvoor een grondslag is in artikel 58j Wpg) geldt dat de burgemeester slechts een ontheffing van

die regels kan geven voor zover dat in de ministeriële regeling is bepaald. De Tijdelijke wet zelf geeft de burgemeester dus nog geen generieke ontheffingsbevoegdheid van de regels die kunnen worden opgesteld op basis van artikel 58j Wpg. De burgemeester kan pas ontheffingen verlenen als de ministeriële regeling bepaalt dat hij ontheffingen kan verlenen.



Schema 2: overzicht situaties: wanneer wel en geen ontheffing door de burgemeester mogelijk?

De vrijstelling voor de regels over de veilige afstand vindt plaats bij ministeriële regeling en blijft in deze handreiking dan ook verder buiten beschouwing.

De burgemeester is dus bevoegd ontheffing te verlenen van coronamaatregelen in een ministeriële regeling over:

- **groepsvorming:** bij ministeriële regeling kunnen plaatsen worden aangewezen waar men zich niet in groepsverband mag ophouden met meer personen dan in de ministeriële regeling is bepaald; de burgemeester is bevoegd daar ontheffing van te verlenen (artikel 58e, tweede lid, jo. artikel 58g, eerste lid, van de Wpg);
- **openstelling publieke plaatsen:** bij ministeriële regeling kunnen voorwaarden worden gesteld voor de openstelling van in de regeling aangewezen publieke plaatsen en kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die niet open mogen worden gesteld; de burgemeester kan ontheffing verlenen van die voorwaarden en van het verbod om publieke plaatsen open te stellen (artikel 58e, tweede lid, jo. artikel 58h Wpg);
- **evenementen:** bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd; de burgemeester kan ontheffing van dat verbod en van die voorwaarden verlenen (artikel 58e, tweede lid, jo. artikel 58i Wpg);
- **overige regels:** bij ministeriële regeling kunnen overige regels over in artikel 58j Wpg genoemde onderwerpen worden gesteld; de burgemeester is alleen bevoegd van die maatregelen ontheffing te verlenen als dat expliciet in de ministeriële regeling is bepaald.

2.3 Systematiek ontheffingen door de burgemeester in de Tijdelijke wet

Artikel 58e, tweede, derde, en vierde lid, van de Wpg

2. De burgemeester kan met het oog op bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens artikel 58g, eerste lid, 58h, eerste lid, of 58i;
 - b. de krachtens artikel 58j, eerste lid, gestelde regels, indien dat in die regels is bepaald.Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
3. Voordat de burgemeester een beslissing neemt omtrent de verlening van een ontheffing vraagt hij advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.
4. De burgemeester verleent geen ontheffing, indien het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen naar zijn oordeel verzet. Bij de afweging van de betrokken belangen betreft de burgemeester in ieder geval:
 - a. de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft;
 - b. de gevolgen die verlening van de ontheffing zou hebben voor de naleving van het bepaalde in artikel 58f, eerste lid, of van de krachtens artikel 58f, vierde of vijfde lid, vastgestelde regels, in en buiten de plaats waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft.

De bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen is neergelegd in artikel 58e, tweede lid, van de Wpg. In dat artikel is ook bepaald van welke maatregelen ontheffing kan worden verleend. Vervolgens is vastgelegd hoe een mogelijke ontheffing moet worden beoordeeld. Voor de beoordeling van de ontheffing is dus steeds een combinatie van de maatregel waarvan ontheffing wordt verleend en het algemene artikel over ontheffingen (artikel 58e Wpg) van belang.

Te beantwoorden vragen bij beoordeling mogelijke ontheffing

Voordat tot verlening van een ontheffing kan worden overgegaan, moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- is de burgemeester op grond van artikel 58e, tweede lid, van de Wpg bevoegd om van de betrokken maatregel ontheffing te verlenen? Daarvoor moet worden gekeken of de maatregel in artikel 58e, tweede lid, van de Wpg wordt genoemd.
- is er sprake van bijzondere omstandigheden? (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg)
- is er een (positief) advies van de GGD over de te verlenen ontheffing? (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)
- verzet het belang van de bestrijding van de epidemie zich niet tegen de verlening van de ontheffing? (artikel 58e, vierde lid, van de Wpg) De burgemeester dient daarbij in ieder geval de in artikel 58e, vierde lid, van de Wpg genoemde belangen te betrekken.
- moeten er voorschriften of beperkingen aan de ontheffing worden verbonden? (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)?

Per ontheffingsbevoegdheid wordt in het vervolg aan de hand van deze vragen nader op de beoordeling van een mogelijke ontheffing ingegaan.

Deze vragen moeten voor elke soort ontheffing worden gesteld. In deze handreiking is er voor gekozen om toch voor elke soort ontheffing deze vragen te bespreken. Dat leidt wel tot een zekere overlap, maar maakt het ook eenvoudiger de handreiking als naslagwerk te gebruiken.

2.4 Voorschriften en beperkingen (algemeen)

Op grond van artikel 58e, tweede lid, van de Wpg kunnen aan een ontheffing voorschriften en beperkingen worden verbonden. Daarbij moet worden voldaan aan het *specialiteitsbeginsel*. Dat houdt in dat de burgemeester slechts voorschriften aan de ontheffing kan verbinden voor zover deze strekken tot bescherming van de belangen in verband waarmee de ontheffing vereist is: de bestrijding van de epidemie.

Andere belangen (bijvoorbeeld: verkeersveiligheid) kunnen alleen een rol spelen voor zover ze *volgende zijn verweven* met het belang van het bestrijden van de epidemie.⁵

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen zijn:

- een maximum aantal personen,
- het nemen van maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen, zoals looproutes en vaste zitplaatsen,
- triage vooraf (checkvraag), alleen op reservering publiek toelaten, vooraf vrijwillig om contactgegevens vragen ten behoeve van bron- en contactonderzoek,
- het laten indienen van een plan met maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen en andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie te treffen en vervolgens de naleving van dat plan als voorschrift aan de ontheffing te verbinden,
- het treffen van hygiënevoorschriften.

2.5 Ontheffing regels groepsvorming (artikel 58g Wpg)

2.5.1 Algemeen: groepsvorming

Artikel 58g Wpg

1. Bij ministeriële regeling kunnen plaatsen, niet zijnde woningen, worden aangewezen, waar het niet is toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan een bij die regeling vast te stellen aantal personen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. de personen, bedoeld in artikel 58f, derde lid, onder a en d, voor zover zij zich onderling ophouden;
 - b. een persoon als bedoeld in artikel 58f, derde lid, onder b en c;
 - c. een persoon die in gemeenschap met anderen zijn godsdienst of levensovertuiging belijdt;

⁵ Zie o.a.: ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 6.1 en meer recent: ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4391, r.o. 5.1.

- d. een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
- e. een verkiezing als bedoeld in de Kieswet;
- f. een vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit;
- g. een vergadering van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie;
- h. een bijeenkomst van een internationale organisatie, die gevestigd is op het grondgebied van het Koninkrijk, of van een verdragspartij van een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is;
- i. een bijeenkomst die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een rechter of een officier van justitie in de uitoefening van zijn ambt of die dient ter behandeling van een bezwaar of administratief beroep.

Artikel 58g van de Wpg regelt de grondslag voor het stellen van regels over groepsvorming. De term 'groepsverband' wordt in artikel 58a, eerste lid, van de Wpg gedefinieerd als "een aantal min of meer bijeen horende personen, waarbij kennelijk sprake is van een zekere samenhang of omstandigheid waardoor die personen bij elkaar zijn". Willekeurige mensen die op een bus of een tram wachten, vormen volgens de memorie van toelichting geen groepsverband in de zin van de Tijdelijke wet.⁶

Uitzonderingen op verbod op groepsvorming

In artikel 58g, tweede lid, van de Wpg zijn algemene uitzonderingen opgenomen op het verbod op groepsvorming. Het gaat daarbij om uitzondering ten aanzien van (i) bepaalde personen en (ii) ten aanzien van bepaalde situaties of gebeurtenissen.

- I. Het verbod op groepsvorming geldt in ieder geval niet tussen personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn, voor zover zij zich uitsluitend onderling ophouden (bijvoorbeeld: een gezin). Als zij met anderen een groep vormen, vallen ze vanzelfsprekend wel onder het verbod. Ook kinderen tot en met twaalf jaar en gehandicapten met hun begeleiders vallen buiten het verbod, voor zover zij zich onderling ophouden (sub a). Voor een opsporingsambtenaar, toezichthouder, zorgverlener, mantelzorger of geestelijke bedienaar of persoon die werkzaam is bij een justitiële inrichting, bij de politie, de brandweer, de krijgsmacht of in de kinderopvang geldt het verbod op groepsvorming niet (sub b). Datzelfde geldt voor een persoon die in gemeenschap met anderen zijn godsdienst of levensovertuiging belijdt (sub c).
- II. Het verbod op groepsvorming geldt ook niet bij bepaalde (Grond)wettelijk of Europees- en internationaalrechtelijk beschermde bijeenkomsten. Daarbij gaat het om een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (sub d), een verkiezing (sub e), een vergaderingen van de Staten-Generaal, gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur van een waterschap of van een door deze organen ingestelde commissie (sub f en g), een bijeenkomst van bepaalde internationale organisaties of van verdragspartijen (sub h) of een bijeenkomst die te maken heeft met rechtspleging, zoals een zitting bij de rechtbank of de bezwaarschriftencommissie (sub i).

Voor deze personen of situaties hoeft dus geen ontheffing te worden verleend; zij zijn in de Tijdelijke wet al uitgezonderd.

2.5.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

De ministeriële regeling is te raadplegen via www.wetten.nl.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 83–84.

2.5.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

Een ontheffing kan worden verleend als voldaan is aan de volgende vereisten:

1. Er is sprake van een bijzondere situatie (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg)

De burgemeester kan uitsluitend ontheffing verlenen als sprake is van een bijzondere, individuele, situatie. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet is aangegeven dat ontheffingen zijn bedoeld als individuele uitzondering op de algemene regel en dus niet zijn bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken.⁷ Het feit dat ontheffingen alleen zien op een individuele, lokale situatie, betekent ook dat ze niet voor een hele branche kunnen gelden. De regionale besmettings-situatie is niet op zichzelf al een bijzondere situatie, aangezien regionale differentiatie van coronamaatregelen al in de ministeriële regeling vastgelegd wordt.

Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid, kan de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, net als maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing.⁸ De burgemeester heeft bij het oordeel of er sprake is van een bijzondere situatie beoordelingsruimte.⁹ Als mogelijke voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn genoemd een bijzondere uitvaart of een verjaardagsbijeenkomst voor een terminaal zieke.¹⁰

2. De burgemeester heeft de GGD om advies gevraagd (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)

Voordat de burgemeester kan overgaan tot het nemen van een beslissing over de ontheffing, moet de burgemeester advies vragen aan de GGD.

Aspecten die in het advies aan de orde zouden kunnen komen, zijn bijvoorbeeld of er (grote) risico's voor besmettingen zijn gelet op de omvang van de groep die zal ontstaan. Wat is de situatie met betrekking tot de besmettingen in de te verwachten groep en op de aangewezen locatie? Wat is de plaatselijke gezondheidssituatie?

Het gaat om een advies dat de burgemeester zwaar laat meewegen bij het nemen van de uiteindelijke beslissing.

Denk dus ook aan de vergewisplicht voor de burgemeester, om te bekijken of de conclusie van de GGD logischerwijs volgt uit gemotiveerde overwegingen van de GGD en het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.

Het ligt voor de hand dat bij een negatief advies van de GGD geen ontheffing wordt verleend, of dat de burgemeester dan door middel van voorschriften of beperkingen de risico's voor de bestrijding van de epidemie afdoende kan wegnemen. In dat laatste geval is het aan te raden om de voorschriften of beperkingen weer aan de GGD voor te leggen en te vragen of de voorschriften of beperkingen voldoende zijn voor een positief advies.

Als de GGD positief adviseert, zal de burgemeester ook steeds zijn eigen afweging maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de veilige afstand voldoende kan worden gewaarborgd.

In paragraaf 2.9 wordt in het kader van stroomlijning van het proces ook nog kort bij de advisering door de GGD stilgestaan.

3. Belangenafweging (58e, vierde lid, van de Wpg)

De burgemeester zal een belangenafweging moeten maken. Hij moet de vraag beantwoorden of het belang van de bestrijding van de epidemie zich verzet tegen het verlenen van een ontheffing.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 112-113.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 167.

De ontheffing kan niet worden verleend als naar het oordeel van de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen verzet.

Bij dit oordeel moeten in ieder geval de volgende aspecten worden meegenomen, waarbij overlap tussen de verschillende aspecten mogelijk is en deze aspecten met elkaar zullen samenhangen:

- De mogelijkheid om steeds de veilige afstand te kunnen houden. Is van te voren al duidelijk dat dat niet kan, dan zal het belang van de bestrijding van de epidemie zich normaal gesproken verzetten tegen de verlening van de ontheffing.
- Dit is alleen anders als bij ministeriële regeling is bepaald dat de veilige afstand-regel voor die situatie niet geldt (artikel 58f, vierde lid, van de Wpg). Dan moet het wel mogelijk zijn om de regels die in plaats daarvan op grond van de ministeriële regeling gelden (bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje, een checkgesprek vooraf) na te leven. Is dat niet het geval, dan zal de ontheffing moeten worden geweigerd.
- De aard van de plaats waar de groepsvorming zal plaatsvinden. Zo kan in een zaaltje van een klein café de naleving van andere coronamaatregelen mogelijk minder goed worden gewaarborgd dan in bijvoorbeeld een groot theater. Het is voorstelbaar dat de burgemeester dan eerder een ontheffing verleent voor een bijeenkomst in een theater dan voor een bijeenkomst in een klein cafézaaltje. Ook is het denkbaar dat groepsvorming in de buitenlucht eerder voor een ontheffing in aanmerking zal komen dan groepsvorming binnen.
- De aard van de activiteit. Een rustige bijeenkomst waarbij iedereen op een eigen stoeltje zit, kan naar verwachting makkelijker worden toegestaan dan bijvoorbeeld een dansfeest met een dj.
- Het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft. Hoe groter het aantal personen, hoe lastiger de coronamaatregelen te borgen zullen zijn. Voor een kleinere bijeenkomst kan daarom naar verwachting eerder ontheffing worden verleend.

2.5.4 Voorschriften en beperkingen aan ontheffing groepsvorming

Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Voor elk voorschrift en elke beperking geldt dat zij moeten bijdragen aan het belang van de bestrijding van de epidemie (zie daarover verder paragraaf 2.4).

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een ontheffing van de regels over groepsvorming zijn:

- een maximum aantal personen dat een groep vormt,
- het nemen van maatregelen om – ondanks de groepsvorming – de veilige afstand te kunnen waarborgen,
- indien mogelijk triage vooraf (checkvraag), of registratie vooraf door vrijwillige verlening van contactgegevens ten behoeve van bron- en contactonderzoek,
- het laten indienen van een plan met maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen en andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie te treffen en het vervolgens aan de ontheffing als voorschrift verbinden dat dit plan moet worden nageleefd tijdens de groepsvorming,
- het slechts toelaten van groepsvorming door personen met een bepaalde hoedanigheid (bijvoorbeeld: die noodzakelijk zijn voor het verrichten van bepaalde werkzaamheden);
- het treffen van hygiënevoorschriften.

Bij voorschriften aan een ontheffing voor groepsvorming kan gedacht worden aan de beperking van het aantal personen of het stellen van maatregelen om de veilige afstand te kunnen naleven. In de ministeriële regeling staat dan bijvoorbeeld dat er maximaal dertig mensen mogen samenkomen in een theater. Vanwege een bijzondere omstandigheid wordt ontheffing verleend van dit maximum, maar daarbij wordt als voorschrift opgenomen dat er maximaal honderd mensen aanwezig mogen zijn en er (bepaalde) maatregelen genomen moeten worden om te zorgen dat iedereen de veilige afstand in acht kan nemen.

2.5.5 Aandachtspunten

Verhouding met de Wet openbare manifestaties

Vergaderingen en betogingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (Wom) zijn uitgezonderd van de regels over groepsvorming (58g, tweede lid, onder d, van de Wpg). Voor vergaderingen en betogingen blijft de Wom dus het kader. De bescherming van de gezondheid is in artikel 2 Wom genoemd als een van de belangen op grond waarvan beperkingen van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging mogelijk zijn. De burgemeester kan zo nodig dan ook aan het recht op vergadering of betoging beperkingen stellen of in een uiterste geval een vergadering of betoging verbieden, maar zal dat op zijn bevoegdheden uit de Wom moeten baseren en moeten motiveren waarom de beperking nodig is voor de bescherming van de gezondheid. Voor die motivering kan wel worden aangesloten bij de motivering van de coronamaatregelen.

2.6 Ontheffing regels openstelling publieke plaatsen (artikel 58h Wpg)

2.6.1 Algemeen: openstelling publieke plaatsen

Artikel 58h Wpg

1. Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die niet of slechts onder in die regeling gestelde voorwaarden voor publiek mogen worden opengesteld. Tot de voorwaarden kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen als publiek aanwezig mag zijn.
2. De volgende plaatsen worden niet aangewezen als publieke plaatsen die niet voor publiek mogen worden opengesteld:
 - a. een stemlokaal;
 - b. een plaats die is bestemd voor een vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit;
 - c. een plaats die is bestemd voor een vergadering van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie;
 - d. een gerechtsgebouw.

Artikel 58h van de Wpg regelt de openstelling van bepaalde publieke plaatsen en de regels die daarbij komen kijken. Het is mogelijk dat bepaalde publieke plaatsen in zijn geheel niet open mogen. Het is ook mogelijk dat bepaalde publieke plaatsen wel open mogen, maar alleen onder bepaalde voorwaarden.

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] publieke plaats: een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en een daarbij behorend erf, of een voor het publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;

De definitie van een publieke plaats sluit aan bij de definitie uit artikel 174 van de Gemeentewet: een voor het publiek openstaand gebouw en bijbehorend erf.

Het gaat bij voor het publiek openstaande gebouwen om plaatsen die in principe voor een ieder openstaan, ongeacht om wie het gaat. Doorslaggevend is de vraag of het publiek op deze plaats in het algemeen vrij toegang heeft.¹¹ Daarbij is het gebruikelijke feitelijke toelatingsbeleid (los van

¹¹ Zie o.a. HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, r.o. 2.5.

omstandigheden zoals toegangsprijs of minimum leeftijd) bepalend. Daarbij moet bekeken worden of normaal gesproken een 'open' groep mensen wordt toegelaten in plaats van bijvoorbeeld uitsluitend leden van een bepaalde vereniging.

Voorbeelden van voor publiek openstaande gebouwen (en daarbij behorende erven) zijn:

- musea
- bibliotheken
- zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen
- winkels
- cafés
- restaurants en de bijbehorende terrassen
- bioscopen
- theaters
- dierentuinen
- attractieparken en andere dagattracties
- bepaalde recreatiegebieden die geen openbare plaats zijn
- voor een ieder toegankelijke voertuigen en vaartuigen (bijvoorbeeld treinstellen, taxivervoer en veerboten)?

Kerken, moskeeën, synagogen en tempels zijn plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet en vallen dus niet onder het begrip "publieke plaats".

Op de hiervoor genoemde publieke plaatsen gelden de regels over de openstelling van publieke plaatsen. Welke regels gelden voor de openstelling van publieke plaatsen wordt bepaald in de ministeriële regeling.

Voorbeelden

Onder het regime van de noodverordeningen hebben al naar gelang de bestrijding van covid-19 daartoe noodzakelijke, verschillende beperkingen ten aanzien van de openstelling van publieke plaatsen gegolden. Voorbeelden zijn:

In artikel 2.3 van de Modelnoodverordening COVID-19 van het Veiligheidsberaad naar aanleiding van de aanwijzing van de minister van VWS van 24 april 2020 was bijvoorbeeld bepaald dat eet- en drinkgelegenheden niet voor het publiek mochten worden opengesteld, tenzij het (onder andere) afhaal van eten betrof.

In de Modelnoodverordening COVID-19 van 20 augustus 2020 was bepaald dat het weliswaar was toegestaan om eet- en drinkgelegenheden voor publiek geopend te houden, maar dat het verboden was om een in een eet- en drinkgelegenheid aanwezige dansvoorziening geopend te houden voor publiek.¹⁰

De reikwijdte van de regels over de openstelling van publieke plaatsen zal dus afhangen van de specifieke voorwaarden die in de ministeriële regeling worden gesteld. Indien een publieke plaats niet in de ministeriële regeling is aangewezen, zullen er geen specifieke regels gelden op grond van de Tijdelijke wet en hoeft daarvan ook geen ontheffing verleend te worden. Het is daarom goed om eerst te controleren of de publieke plaats waarvoor ontheffing wordt gevraagd wel onder de regels uit de ministeriële regeling valt.

2.6.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

De ministeriële regeling is te raadplegen via www.wetten.nl.

12 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 76.

13 Te raadplegen op de website van het Veiligheidsberaad.

2.6.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

Een ontheffing kan worden verleend als voldaan is aan de volgende vereisten:

1. Er is sprake van een bijzondere situatie (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg)

De burgemeester verleent slechts onder bijzondere voorwaarden ontheffing van de regels over de openstelling van publieke plaatsen. Daarbij kan zowel ontheffing worden gevraagd voor een geheel verbod tot openstelling van een publieke plaats als ontheffing van een voorwaarde waaronder de publieke plaats opengesteld mag worden. De vraag moet beantwoord worden waarom er een ontheffing zou moeten komen voor deze specifieke locatie of voor de specifieke voorwaarde waaronder openstelling is toegestaan. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet is aangegeven dat ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en dus niet zijn bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken.¹⁴ Het feit dat ontheffingen alleen zien op een individuele lokale situatie, betekent ook dat ze niet voor een hele branche kunnen gelden. De regionale besmettingssituatie is niet op zichzelf al een bijzondere situatie, aangezien regionale differentiatie van coronamaatregelen al in de ministeriële regeling vastgelegd wordt.

Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid, kan de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, net als maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing.¹⁵ De burgemeester heeft bij het oordeel of er sprake is van een bijzondere situatie beoordelingsruimte; hij moet in redelijkheid tot de door hem te maken afweging kunnen komen. Als voorbeeld van mogelijke bijzondere omstandigheden zijn genoemd een bijzondere uitvaart¹⁶ of een verjaardagsbijeenkomst voor een terminaal zieke.¹⁷

2. De burgemeester heeft de GGD om advies gevraagd (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)

Voordat de burgemeester kan overgaan tot het nemen van een beslissing over de ontheffing, moet de burgemeester advies vragen aan de GGD.

Aspecten die in het advies aan de orde zouden kunnen komen, zijn bijvoorbeeld of er (grote) risico's voor besmettingen zijn gelet op de publieke plaats waar het om gaat. Wat is de situatie met betrekking tot de besmettingen in de te verwachten groep en op de aangewezen locatie? Wat is de plaatselijke gezondheidssituatie?

Het gaat om een advies dat de burgemeester zwaar laat meewegen bij het nemen van de uiteindelijke beslissing.

Denk dus ook aan de vergewisplicht voor de burgemeester, om te bekijken of de conclusie van de GGD logischerwijs volgt uit gemotiveerde overwegingen van de GGD en het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.

Het ligt voor de hand dat bij een negatief advies van de GGD geen ontheffing wordt verleend, of dat de burgemeester dan door middel van voorschriften of beperkingen de risico's voor de bestrijding van de epidemie afdoende kan wegnemen. In dat laatste geval is het aan te raden om de voorschriften of beperkingen weer aan de GGD voor te leggen en te vragen of de voorschriften of beperkingen voldoende zijn voor een positief advies.

Als de GGD positief adviseert, zal de burgemeester ook steeds zijn eigen afweging maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de veilige afstand voldoende kan worden gewaarborgd.

Zie voor het advies van de GGD verder nog paragraaf 2.9.

14 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

15 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25.

16 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 112-113.

17 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 167.

3. Belangenafweging (zie 58e, vierde lid, van de Wpg)

De burgemeester zal een belangenafweging moeten maken. Hij moet de vraag beantwoorden of het belang van de bestrijding van de epidemie zich verzet tegen het verlenen van een ontheffing.

De ontheffing kan niet worden verleend als naar het oordeel van de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen verzet.

Bij dit oordeel moeten in ieder geval de volgende aspecten worden meegenomen, waarbij overlap tussen de verschillende aspecten mogelijk is en deze aspecten met elkaar zullen samenhangen:

- De mogelijkheid om steeds de veilige afstand te kunnen houden. Is van te voren al duidelijk dat dat niet kan, dan zal het belang van de bestrijding van de epidemie zich normaal gesproken verzetten tegen de verlening van de ontheffing.
- Dit is alleen anders als bij ministeriële regeling is bepaald dat de veilige afstand-regel voor die situatie niet geldt (artikel 58f, vierde lid, van de Wpg). Dan moet het wel mogelijk zijn om de regels die in plaats daarvan op grond van de ministeriële regeling gelden (bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje, een checkgesprek vooraf) na te leven. Is dat niet het geval, dan zal de ontheffing moeten worden geweigerd.
- De aard van de plaats die moet worden opengesteld. Zo kan in een grote publieke plaats met ruime gangen en meerdere toegangen de naleving van coronamaatregelen mogelijk beter worden gewaarborgd dan in een klein, krap café.
- De aard van de activiteit. Een rustige bijeenkomst waarbij iedereen op een eigen stoel zit, kan naar verwachting makkelijker worden toegestaan dan een dansfeest in een nachtclub.
- Het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft. Hoe groter het aantal personen, hoe lastiger de coronamaatregelen te borgen zullen zijn. Voor een kleinere bijeenkomst kan daarom naar verwachting eerder ontheffing worden verleend.

2.6.4 Voorschriften aan ontheffing openstelling publieke plaatsen

Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Voor elk voorschrift en elke beperking geldt dat zij moeten bijdragen aan het belang van de bestrijding van de epidemie (zie daarover verder paragraaf 2.4).

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een ontheffing van de regels over de openstelling van publieke plaatsen zijn:

- een maximum aantal personen,
- het nemen van maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen, zoals looproutes en vaste zitplaatsen,
- triage vooraf (checkvraag), of registratie vooraf door vrijwillige verlening van contactgegevens ten behoeve van bron- en contactonderzoek,
- het laten indienen van een plan met maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen en andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie te treffen en het vervolgens aan de ontheffing als voorschrift verbinden dat dit plan moet worden nageleefd,
- het treffen van hygiënevoorschriften.

2.6.5 Aandachtspunten

Overlap ontheffingsbevoegdheden

Bij de regels over de openstelling van publieke plaatsen kan overlap optreden met mogelijke coronamaatregelen over groepsvorming of evenementen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een evenement gehouden wordt op een publieke plaats of als er ook een groepsvormingsverbod geldt op een publieke plaats. Het gaat echter om verschillende regels en bevoegdheden die dus naast elkaar kunnen bestaan. Dat kan betekenen dat in een winkel maximaal dertig personen aanwezig mogen zijn (openstelling publieke plaatsen; 58h Wpg) en dan uitsluitend in groepen van maximaal drie personen (groepsvorming; 58g Wpg). Indien een publieke plaats open wil voor – bijvoorbeeld – honderd (samen een groep vormende) personen, dan is het mogelijk dat er zowel een ontheffing van de groepsvormingsregels nodig is als een ontheffing voor de regels over de openstelling van

publieke plaatsen.¹⁸ Als sprake is van een evenement, en er regels ten aanzien van evenementen zijn gesteld, kan mogelijk ook daarvan een ontheffing nodig zijn. Deze regels zullen dan bij de precieze afweging moeten worden betrokken. Of dat voor de inhoudelijke beoordeling van de burgemeester over het verlenen van een ontheffing veel verschil zal maken, is de vraag. Daarbij moet altijd rekening worden gehouden met zowel de aard van de plaats als de aard van de activiteit waarvoor een ontheffing wordt verleend.

2.7 Ontheffing regels evenementen (artikel 58i Wpg)

2.7.1 Algemeen: evenementen

Artikel 58i Wpg

Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd. Tot de voorwaarden kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen aan het evenement mag deelnemen.

Artikel 58i van de Wpg heeft betrekking op de mogelijkheid tot het stellen van regels over evenementen. Het begrip 'evenement' wordt in artikel 58a Wpg gedefinieerd:

Artikel 58a Wpg

1. [...] evenement: elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak, alsmede een herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht op de weg, voorstelling of feest op een andere plaats dan in een woning of op een daarbij behorend erf of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, wedstrijd, beurs of congres. Onder evenementen worden niet begrepen betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;

Het begrip "evenement" in de Tijdelijke wet heeft een breed bereik. Voor de definitie van een evenement wordt aangesloten bij de definitie uit artikel 2.24 van de Model-APV van de VNG, namelijk elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak.

In de Model-APV worden echter verschillende verrichtingen van vermaak uitgezonderd van de definitie van een evenement. Het is voor de bestrijding van covid-19 van belang om sommige daar uitgezonderde evenementen toch binnen de definitie te laten vallen. Het gaat dan om de in artikel 58a, eerste lid, van de Wpg genoemde evenementen. Hierdoor kan het voorkomen dat voor een bepaalde publieke toegankelijke verrichting van vermaak (bijvoorbeeld: een braderie) geen evenementenvergunning op grond van de APV nodig is, maar wel een ontheffing van de evenementenregels uit de Wpg verkregen moet worden.¹⁹ Kijk daarom steeds wat in de eigen APV – die ook kan afwijken van de Model-APV – als vergunningplichtig evenement is aangemerkt, en bedenk dat ook evenementen waarvoor geen vergunning nodig is, wel een evenement in de zin van de Wpg kunnen zijn.

Valt het evenement wel onder de ministeriële regeling? Zo nee, dan is geen ontheffing nodig

Het is ook mogelijk dat een bepaalde activiteit weliswaar onder de definitie van een evenement valt, maar er toch geen specifieke regels gelden voor dergelijke evenementen. De eerste vraag die moet worden beantwoord is dan ook of het betrokken evenement onder de ministeriële regeling valt. Is dat niet het geval, dan is ook geen ontheffing nodig.

¹⁸ Zie ook: Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 74-75.

Als dat wel het geval is, dan gelden de evenementenregels uit de ministeriële regeling. Op grond van artikel 58i van de Wpg kunnen bijvoorbeeld in de ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het maximaal aantal supporters dat bij een voetbalwedstrijd aanwezig is in het stadion. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk om een organisator te verplichten voor iedere deelnemer aan het evenement een vaste zitplaats te reserveren.

2.7.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

De ministeriële regeling is te raadplegen via www.wetten.nl.

2.7.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

Een ontheffing kan worden verleend als voldaan is aan de volgende vereisten:

1. Er is sprake van een bijzondere situatie (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg)

De burgemeester verleent slechts onder bijzondere voorwaarden ontheffing van de regels over de evenementenregels. De vraag moet beantwoord worden waarom er een ontheffing zou moeten komen voor dit specifieke evenement. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet is aangegeven dat ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en dus niet zijn bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken.²⁰ Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid, kan de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, net als de maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing.²¹ Het feit dat ontheffingen alleen zien op een individuele, lokale situatie, betekent ook dat ze niet voor een hele branche kunnen gelden. De regionale besmettingssituatie is niet op zichzelf al een bijzondere situatie, aangezien regionale differentiatie van coronamaatregelen al in de ministeriële regeling vastgelegd wordt. De burgemeester heeft bij het oordeel of er sprake is van een bijzondere situatie beoordelingsruimte; het gaat erom dat hij in redelijkheid tot zijn afweging moet kunnen komen. Als mogelijke voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn genoemd een bijzondere uitvaart²² of een verjaardagsbijeenkomst voor een terminaal zieke.²³

2. De burgemeester heeft de GGD om advies gevraagd (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)

Voordat de burgemeester kan overgaan tot het nemen van een beslissing over de ontheffing, moet de burgemeester advies vragen aan de GGD.

Aspecten die in het advies aan de orde zouden kunnen komen, zijn bijvoorbeeld of er (grote) risico's voor besmettingen ten aanzien van het evenement waar het om gaat. Wat is de situatie met betrekking tot de besmettingen in de op het evenement te verwachten groep en op de aangewezen locatie? Wat is de plaatselijke gezondheidssituatie?

Het gaat om een advies dat de burgemeester zwaar laat meewegen bij het nemen van de uiteindelijke beslissing.

Denk dus ook aan de vergewisplicht voor de burgemeester, om te bekijken of de conclusie van de GGD logischerwijs volgt uit gemotiveerde overwegingen van de GGD en het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.

Het ligt voor de hand dat bij een negatief advies van de GGD geen ontheffing wordt verleend, of dat de burgemeester dan door middel van voorschriften of beperkingen de risico's voor de bestrijding van de epidemie afdoende kan wegnemen. In dat laatste geval is het aan te raden om de voorschriften of beperkingen weer aan de GGD voor te leggen en te vragen of de voorschriften of beperkingen voldoende zijn voor een positief advies.

20 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

21 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25.

22 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 112-113.

23 Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 167.

Als de GGD positief adviseert, zal de burgemeester ook steeds zijn eigen afweging maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de veilige afstand voldoende kan worden gewaarborgd.

Zie voor het advies van de GGD verder nog paragraaf 2.9.

3. Belangenafweging (zie 58e, vierde lid, van de Wpg)

De burgemeester zal een belangenafweging moeten maken. Hij moet de vraag beantwoorden of het belang van de bestrijding van de epidemie zich verzet tegen het verlenen van een ontheffing.

De ontheffing kan niet worden verleend als naar het oordeel van de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich ertegen verzet.

Bij dit oordeel moeten in ieder geval de volgende aspecten worden betrokken, waarbij overlap tussen de verschillende aspecten mogelijk is en deze aspecten met elkaar zullen samenhangen:

- De mogelijkheid om steeds de veilige afstand te kunnen houden. Is van te voren al duidelijk dat dat niet kan, dan zal het belang van de bestrijding van de epidemie zich normaal gesproken verzetten tegen de verlening van de ontheffing. Zo kan er op een dancefestival meer risico bestaan dat de veilige afstand niet zal (kunnen) worden nageleefd en bestaat er een kleiner risico bij een evenement waar iedereen een vaste (zit)plaats heeft. Het is daarbij van belang om niet alleen te kijken naar het (eventuele) evenemententerrein, maar ook naar de mogelijkheid om in de buurt van het evenement een veilige afstand te houden. Zo kan het voorkomen dat in voetbalstadions weliswaar eenvoudig een veilige afstand gehouden kan worden, maar bijvoorbeeld bij de ingangen van het stadion en de routes naar het stadion toe niet. Daarnaast moet bekeken worden of de bezoekersstromen naar het evenement toe op een veilige manier kunnen plaatsvinden, waarbij ook de veilige afstand kan worden bewaard.
- Dit is alleen anders als bij ministeriële regeling is bepaald dat de veilige afstand-regel voor die situatie niet geldt (artikel 58f, vierde lid, van de Wpg). Dan moet het wel mogelijk zijn om de regels die in plaats daarvan op grond van de ministeriële regeling gelden (bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje, een checkgesprek vooraf) na te leven. Is dat niet het geval, dan zal de ontheffing moeten worden geweigerd.
- De aard van de plaats waar het evenement zal plaatsvinden. Op sommige plaatsen zal een evenement wellicht eerder tot (potentiële) besmettingen leiden. Daarbij speelt ook een rol in hoeverre andere maatregelen getroffen kunnen worden om de maatregelen na te leven (zie het eerste punt).
- De aard van de activiteit, waarbij in dit geval de aard van het evenement wordt bedoeld. Een braderie levert wellicht minder risico op dan het organiseren van een voetbalwedstrijd of een festival of dance-event. Daarbij kan ook aangesloten worden bij de 'Checklist risico's van evenement' uit het Bestuurlijk afwegingskader voor evenementen van het Veiligheidsberaad en de Rijksoverheid.¹⁷
- Het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft. Voor een klein evenement kan naar verwachting eerder een ontheffing worden verleend dan voor een groot evenement.

2.7.4 Voorschriften aan ontheffing voor een evenement

Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Voor elk voorschrift en elke beperking geldt dat zij moeten bijdragen aan het belang van de bestrijding van de epidemie (zie daarover verder paragraaf 2.4).

24 COVID-19 (bestuurlijk) afwegingskader evenementen, te raadplegen op de website van het veiligheidsberaad.

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een evenement zijn:

- een maximum aantal personen,
- het nemen van maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen, zoals looproutes en vaste zitplaatsen,
- triage vooraf (checkvraag), of registratie vooraf door vrijwillige verlening van contactgegevens ten behoeve van bron- en contactonderzoek,
- het laten indienen van een plan met maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen en andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie te treffen en het vervolgens aan de ontheffing als voorschrift verbinden dat dit plan moet worden nageleefd,
- dit plan kan ook betrekking (moeten) hebben op het veilig reguleren van bezoekersstromen van en naar het evenement,
- extra inzet personeel vanuit organisator,
- het treffen van hygiënevoorschriften.

2.7.5 Aandachtspunten

Overlap ontheffingsbevoegdheden

Bij de regels over evenementen kan overlap optreden met de regels over de openstelling van publieke plaatsen, als een evenement gehouden wordt op een publieke plaats. In de Tijdelijke wet gaat het echter om verschillende bevoegdheden, waarvan de regel over de openstelling van publieke plaatsen zich richt op locaties (meestal gebouwen), in beginsel ongeacht de activiteiten die daar plaatsvinden, en de regel over evenementen op activiteiten (verrichtingen van vermaak en daarmee gelijkgestelde verrichtingen), in beginsel ongeacht de locatie waar die plaatsvinden.²⁵ Dit onderscheid vervaagt enigszins bij de inhoudelijke beoordeling van de burgemeester over het verlenen van een ontheffing, omdat dan altijd rekening gehouden moet worden met zowel de aard van de plaats als de aard van de activiteit waarvoor een ontheffing wordt verleend. Het is daarbij wel van belang dat er goed gekeken wordt of er alleen voor de evenementenregels ontheffing nodig is, of ook voor de regels over de openstelling van publieke plaatsen.

Verhouding met de Wom

Betogingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties zijn buiten de definitie van een evenement gelaten (58a, eerste lid, van de Wpg). Hierdoor zijn de regels over evenementen niet van toepassing op dergelijke manifestaties. Daarvoor vormt de Wom het kader. De bescherming van de gezondheid is genoemd als een van de belangen in artikel 2 Wom op grond waarvan beperkingen van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging mogelijk zijn.²⁶ De burgemeester zal bij een beperking van het recht tot vergadering en betoging dus moeten motiveren waarom de beperking nodig is voor de bescherming van de gezondheid. Voor die motivering kan wel worden aangesloten bij de motivering van de coronamaatregelen.

Verhouding met de evenementenvergunning en –regels op grond van de APV

In de APV zijn eveneens regels opgenomen over evenementen, zoals een vergunning- of meldingsplicht. Deze vergunningstelsels dienen normaal gesproken de belangen van de openbare orde, de beperking van overlast en veiligheid. Zij gelden naast de bepalingen uit de Tijdelijke wet. Voor een evenement dat zowel onder de definitie uit de APV als de definitie van de Tijdelijke wet valt, zijn dus twee besluiten nodig: een vergunning op grond van de APV, waarbij de reguliere belangen worden getoetst en beschermd en een ontheffing, waarbij het belang van het bestrijden van de epidemie een rol speelt.²⁷ In het besluit tot verlening van de vergunning en het besluit tot verlening van de ontheffing is het goed erop te wijzen dat beide besluiten noodzakelijk zijn.

25 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

26 Vgl. artikel 2 van de Wet openbare manifestaties.

27 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 27.

2.8 Ontheffing overige regels (artikel 58j Wpg)

2.8.1 Algemeen: overige regels

Artikel 58j Wpg (overige regels)

- 1 Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
 - a. hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, met inbegrip van de verplichting tot toepassing of gebruik hiervan. De regels hebben geen betrekking op de toepassing of het gebruik in een woning;
 - b. de uitoefening van beroepen waarbij het niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt, met inbegrip van een verbod tot uitoefening daarvan;
 - c. het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, met inbegrip van een verbod tot het gebruik daarvan;
 - d. de bezettingsgraad van de plaatsen waar tegen betaling verblijf wordt aangeboden aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen met een adres in de gemeente waar dit verblijf wordt aangeboden;
 - e. het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet op openbare plaatsen, met inbegrip van een verbod daarop, onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Drank- en Horecawet.
2. Artikel 1, eerste lid, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding vindt geen toepassing voor zover de bij dat artikellid verboden gezichtsbedekking geheel of gedeeltelijk het gevolg is van het dragen van persoonlijke beschermingsmiddelen.

In de Tijdelijke wet is een meer open bevoegdheid opgenomen voor de minister van VWS om ministeriële regelingen te treffen die nodig zijn voor de bestrijding van covid-19. Het kan daarbij onder andere gaan om hygiënevoorschriften en voorschriften over alcoholgebruik.

In deze (bijzondere) ministeriële regeling kan zijn opgenomen dat de burgemeester ontheffing kan verlenen van de regels die daar zijn vastgesteld. Is dat het geval, dan geldt ook artikel 58e, tweede tot en met vierde lid, van de Wpg en is de burgemeester bevoegd om ontheffing te verlenen van deze regels. Indien de ontheffingsmogelijkheid niet expliciet is opgenomen, kan de burgemeester geen ontheffing verlenen.

2.8.2 Ministeriële regeling(en) overige regels

Indien er gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden uit artikel 58j van de Wpg, zal de ministeriële regeling te raadplegen zijn via www.wetten.nl.

2.8.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

Indien in de (aanvullende) ministeriële regeling is bepaald dat de burgemeester ontheffing kan verlenen van deze regeling, kan een ontheffing worden verleend als voldaan is aan de volgende vereisten:

1. Er is sprake van een bijzondere situatie (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg)

De burgemeester verleent slechts onder bijzondere voorwaarden ontheffing. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet is aangegeven dat ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en dus niet zijn bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken.²⁸ Het feit dat ontheffingen alleen zien op een individuele, lokale, situatie, betekent ook dat ze niet voor een hele branche kunnen gelden. De regionale besmettingssituatie is niet op zichzelf al een bijzondere situatie, aangezien regionale differentiatie van coronamaatregelen al in de ministeriële regeling vastgelegd wordt.

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 17.

Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid, kan de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, en de maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing.²⁹ De burgemeester heeft bij het oordeel of er sprake is van een bijzondere situatie beoordelingsruimte; het gaat erom dat hij de afweging in redelijkheid heeft kunnen maken.

2. De burgemeester heeft de GGD om advies gevraagd (artikel 58e, derde lid, van de Wpg)

Voordat de burgemeester kan overgaan tot het nemen van een beslissing over de ontheffing, moet de burgemeester advies vragen aan de GGD.

Aspecten die in het advies aan de orde zouden kunnen komen, zijn bijvoorbeeld of er (grote) risico's voor besmettingen zijn bij de activiteit waar het om gaat. Wat is de situatie met betrekking tot de besmettingen in de te verwachten groep en op de aangewezen locatie? Wat is de plaatselijke gezondheidssituatie?

Het gaat om een advies. De burgemeester neemt de uiteindelijke beslissing.

Denk dus ook aan de vergewisplicht voor de burgemeester, om te bekijken of de conclusie van de GGD logischerwijs volgt uit gemotiveerde overwegingen van de GGD en het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.

Het ligt voor de hand dat in geval een negatief advies van de GGD geen ontheffing wordt verleend, of dat de burgemeester dan door middel van voorschriften of beperkingen de risico's voor de bestrijding van de epidemie afdoende kan wegnemen. In dat laatste geval is het aan te raden om de voorschriften of beperkingen weer aan de GGD voor te leggen en te vragen of de voorschriften of beperkingen voldoende zijn voor een positief advies.

Als de GGD positief adviseert, zal de burgemeester ook steeds zijn eigen afweging maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de veilige afstand voldoende kan worden gewaarborgd.

Zie voor het advies van de GGD verder nog paragraaf 2.9.

3. Belangenafweging (zie 58e, vierde lid, van de Wpg)

De burgemeester zal een belangenafweging moeten maken. Hij moet de vraag beantwoorden of het belang van de bestrijding van de epidemie zich verzet tegen het verlenen van een ontheffing.

De ontheffing kan niet worden verleend als naar het oordeel van de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich ertegen verzet.

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een ontheffing zijn:

- De mogelijkheid om te allen tijde de veilige afstand te kunnen houden. Indien dat niet het geval is, zal het belang van de bestrijding van de epidemie zich verzetten tegen de verlening van de ontheffing.
- Dit is alleen anders als bij ministeriële regeling is bepaald dat de veilige afstand-regel voor die situatie niet geldt (artikel 58f, vierde lid, van de Wpg). Dan moet het wel mogelijk zijn om de regels die in plaats daarvan op grond van de ministeriële regeling gelden (bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje, een checkgesprek vooraf) na te leven. Is dat niet het geval, dan zal de ontheffing moeten worden geweigerd.
- De aard van de plaats waar de ontheffing zal worden gebruikt.
- De aard van de activiteit die verricht wordt op de plaats waar de ontheffing zal worden gebruikt.
- Het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft.

Het zal bij de beoordeling ook afhangen van de precieze regels die in de (aanvullende) ministeriële regeling zijn neergelegd. Standaardregels over hygiënevoorschriften (zoals vastgelegd kunnen

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25.

worden op grond van artikel 58j Wpg) zullen wellicht minder snel in de weg staan aan verlening van een ontheffing dan strengere maatregelen. Bij de afweging van de burgemeester moet steeds het belang van de bestrijding van de epidemie voorop staan.

2.8.4 Aandachtspunten

Spoedeisende situaties

Voor inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, werden de maatregelen genomen op basis van een stelsel waarbij de minister op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg aanwijzingen gaf aan de voorzitters van de veiligheidsregio's die op hun beurt via artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's bevoegd waren om noodverordeningen op te stellen. Dit stelsel is vervangen door de Tijdelijke wet. In zeer spoedeisende situaties kan worden teruggevallen op artikel 58c, derde lid, van de Wpg. De minister kan vanwege zeer dringende omstandigheden een ministeriële regeling vaststellen die direct in werking treedt. Deze regeling moet dan naar de Eerste en Tweede Kamer worden gezonden. De regeling vervalt als de Tweede Kamer niet binnen een week instemt met de regeling instemt. De huidige systematiek met noodverordeningen is hiermee niet langer mogelijk voor spoedeisende gevallen.³⁰

2.9 Communicatie en beleid ontheffingen

Bepalingen Algemene wet bestuursrecht over aanvragen van toepassing

De aanvraag voor een ontheffing is een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bepalingen over aanvragen van titel 4.1 van de Awb zijn daarop van toepassing. Zo kan het nodig zijn om de aanvrager om een zienswijze te vragen indien de burgemeester van plan is om de ontheffing te weigeren (zie artikel 4:7 Awb) en moet de aanvraag aan een aantal basisvoorwaarden voldoen (artikel 4:1 Awb).

Stroomlijning proces aanvragen

Het is belangrijk om na te denken of het nodig is om de aanvragen voor ontheffingen te stroomlijnen. Dat zal met name afhangen van het aantal aanvragen dat verwacht wordt. Indien er meer aanvragen worden verwacht, is het aan te raden om op de website van de gemeente en/of andere gebruikelijke communicatiekanalen van de gemeente (bijvoorbeeld: huis-aan-huisblad) aan te geven wat er bij een aanvraag gevoegd moet worden. Ook kan de gemeente werken met een aanvraagformulier.

Gemeenten kunnen denken aan de volgende eisen die gesteld worden aan een aanvraag.

- Een duidelijke omschrijving van de te verrichten activiteit en/of de plaats waar de ontheffing zal gelden.
- Een duidelijke omschrijving waarom er sprake is van een bijzondere situatie waarvoor een ontheffing moet komen.
- Een opgave van de maatregelen die getroffen zullen worden om de veilige afstand te kunnen waarborgen of andere maatregelen die genomen zijn om het risico op besmettingen te minimaliseren.
- Een opgave van het aantal mensen dat aanwezig zal zijn.

Aangezien ontheffingen alleen kunnen worden verleend bij bijzondere omstandigheden, is het voor gemeenten waar veel ontheffingsaanvragen worden verwacht aan te raden om te communiceren wat in ieder geval niet als bijzondere omstandigheid wordt gezien óf welke omstandigheden wel voldoende bijzonder zijn.

Het is ook mogelijk om dit in beleid vast te leggen, maar dat zal dan mogelijk wel steeds moeten worden gewijzigd om op een veranderende situatie (veranderende feitelijke omstandigheden en/of veranderende ministeriële regels) in te kunnen spelen.

³⁰ Kamerstukken II 2020/2021 35 526, 24, p. 9-10.

Advies GGD

De burgemeester moet voordat hij een beslissing over het verlenen van een ontheffing neemt, steeds advies aan de GGD vragen. Als er veel ontheffingen worden aangevraagd, kan dit een forse, extra belasting voor de GGD opleveren. Er kan daarom voor worden gekozen om een zekere stroomlijning in de advisering van de GGD aan te brengen. Met de GGD kan worden afgestemd hoe dit goed kan worden vormgegeven. Te denken valt aan een algemeen advies voor bepaalde kleinere evenementen, waarbij de GGD ten aanzien van concrete ontheffingsaanvragen kan volstaan met aangeven of het algemene advies daarop van toepassing is of concrete aanvulling behoeft.

Ook kan worden gedacht aan vaste formats, en informatie die via een vast format aan de GGD ter beschikking wordt gesteld.

3 Handhaving coronamaatregelen: algemeen

3.1 Handhaving op basis van de Tijdelijke wet of reguliere bevoegdheden

De vraag die als eerste opkomt bij een (dreigende) overtreding van de coronamaatregelen is of de burgemeester gebruik moet maken van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet of van de bevoegdheden die hem al op grond van de Gemeentewet ter beschikking staan.

Voor zover het gaat om handhaving van coronamaatregelen, ligt het voor de hand dat de burgemeester eerst de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet gebruikt. In een aantal gevallen worden die aangevuld met de bevoegdheden waar de burgemeester al over beschikt. Dat is het geval bij bevelen die moeten worden gegeven ten aanzien van publieke plaatsen. Daar beschikt de burgemeester al over de bevoegdheid van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet en is daarom niet in de Tijdelijke wet in nog een aanvullende bevoegdheid voorzien. In sommige situaties heeft de burgemeester de keuze uit meer bevoegdheden, bijvoorbeeld een last of een bevel. In de volgende hoofdstukken komen deze bevoegdheden aan bod.

Indien het gaat om de handhaving bij niet-coronagerelateerde openbare ordeproblemen of de handhaving van andere regels, kan vanzelfsprekend gewoon gebruik worden gemaakt van de bestaande bevoegdheden.

3.2 Handhaving coronamaatregelen: onderscheid naar soort plaats

Bij de handhaving van coronamaatregelen wordt onderscheid gemaakt naar het soort plaats waar de overtreding plaatsvindt. De vraag of dat een openbare plaats, een publieke plaats of een besloten plaats is, bepaalt mede wie bevoegd is tot handhaving (de burgemeester of de minister) en welke bevoegdheden kunnen worden ingezet.

Het is daarom van belang steeds eerst de vraag te beantwoorden:

- Op welke plaats vindt de overtreding van de coronamaatregelen plaats?

Op grond van de Tijdelijke wet kunnen er regels gesteld worden over de veilige afstand, groepsvorming, de openstelling van publieke plaatsen, evenementen en over enkele andere onderwerpen (overige regels).

De bestuursrechtelijke handhaving van deze regels is meestal de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Dat is het geval op een openbare plaats en op een publieke plaats.

Op besloten plaatsen is zowel de burgemeester bevoegd als de minister van VWS. Indien het gaat om een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld: een kantoorpand) is de minister bevoegd om handhavend op te treden. Op overige besloten plaatsen is de burgemeester bevoegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de woning weliswaar onder het

begrip “besloten plaats” valt, maar van de toepassing van de coronamaatregelen wordt uitgesloten (zie daarover verder paragraaf 5.2).

Handhaving door burgemeester	Handhaving door minister
Openbare plaatsen	Besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend
Publieke plaatsen	
Besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend	

Schema 3: wie handhaaft ten aanzien van welke plaats?

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 wordt specifiek ingegaan op deze soorten plaatsen. Handhaving van de coronamaatregelen op publieke plaatsen wordt in hoofdstuk 4 behandeld. De handhaving op besloten plaatsen komt aan de orde in hoofdstuk 5 en als laatste wordt in hoofdstuk 6 de handhaving op openbare plaatsen behandeld.

3.3 Verschillende bevoegdheden: keuzemogelijkheden

Nadat vastgesteld is op welke locatie handhaving nodig is (publieke plaats, besloten plaats, openbare plaats) zijn er per locatie verschillende handhavingsmogelijkheden. Het kan, afhankelijk van het soort locatie, gaan om een aanwijzing aan degene die een zorgplicht heeft voor naleving van de coronamaatregelen, een bevel aan degene die een zorgplicht heeft voor naleving van de coronamaatregelen, een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom en een bevel.

Welke bevoegdheid het meest geschikt is, hangt in grote mate af van de concrete omstandigheden van het geval.

Voor alle situaties geldt dat steeds eerst zal moeten worden bekeken of voldaan wordt aan de specifieke criteria uit de Tijdelijke wet of de Gemeentewet (artikel 125 lid 3 en 174) om de bevoegdheid te kunnen inzetten.

Soms is er dan een keuze tussen meerdere bevoegdheden. In de komende hoofdstukken komen deze bevoegdheden uitgebreider aan bod. Er zijn niettemin al wat grove richtsnoeren te geven die de keuze tussen de verschillende bevoegdheden kunnen vereenvoudigen.

Aanwijzingsbevoegdheid

- Gericht tot de verantwoordelijke voor de besloten of publieke plaats
- Indien coronamaatregelen niet in acht genomen kunnen worden en dus de zorgplicht niet wordt nagekomen
- Niet gericht op sluiting
- Nuttig om toekomstige schending van coronamaatregelen te voorkomen: kan concreter maken wat van de verantwoordelijke wordt verwacht

Bevel aan verantwoordelijke

- Gericht tot de verantwoordelijke voor de besloten of publieke plaats
- Indien coronamaatregelen niet in acht genomen kunnen worden en dus de zorgplicht niet wordt nagekomen
- Alleen in spoedeisende gevallen

Last onder dwangsom/bestuursdwang

- Gericht op de overtreder
- Bij een geconstateerde overtreding van de coronamaatregelen
- Prikkel om toekomstige overtreding van coronamaatregelen tegen te gaan

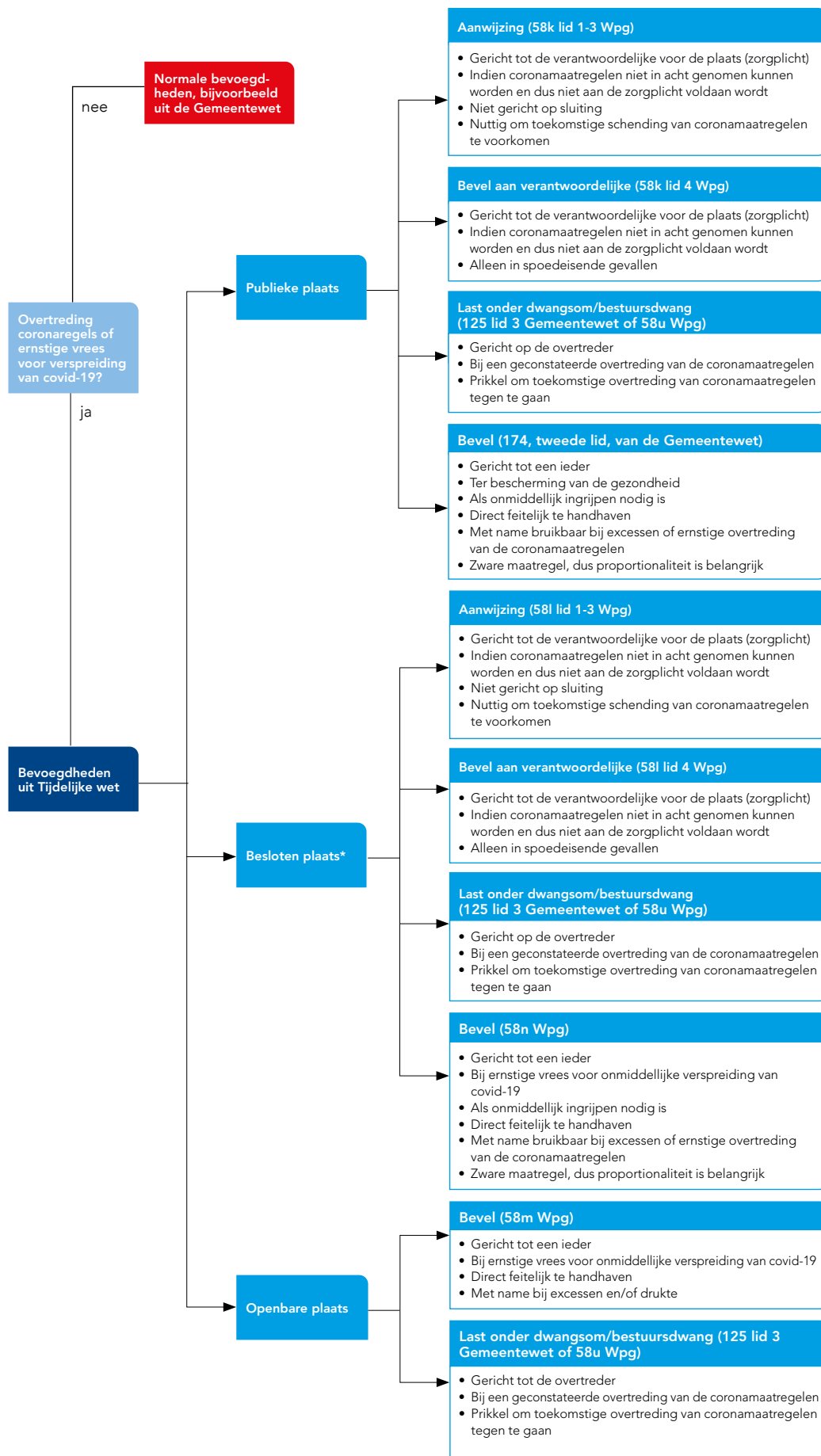
Bevel

- Kan gericht zijn tot een ieder (en is dus niet beperkt tot de verantwoordelijke of overtreder)
- Bij ernstige vrees voor onmiddellijke verspreiding van covid-19 (op besloten plaatsen), ter bescherming van de gezondheid (op publieke plaatsen), of indien de coronamaatregelen niet in acht genomen kunnen worden (op openbare plaatsen)
- Als onmiddellijk ingrijpen nodig is (bijvoorbeeld door middel van een sluiting, iedereen wegsturen, een activiteit stilleggen)
- Direct feitelijk te handhaven
- Met name bruikbaar bij excessen of ernstige overtreding van de coronamaatregelen
- Zware maatregel, dus proportionaliteit is een belangrijke voorwaarde

Schema 4: grove richtsnoeren voor inzet verschillende handhavingsbevoegdheden

3.4 Overzicht handhavingsmogelijkheden per plaats (schema)

Op de volgende pagina is een overzicht van de verschillende handhavingsmogelijkheden per plaats opgenomen. Deze worden in de volgende hoofdstukken verder toegelicht.



* De burgemeester is niet bevoegd ten aanzien van besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Daar is de minister bevoegd tot handhaving.

Schema 5: overzicht handhavingsbevoegdheden per plaats

Voor evenementen geldt in aanvulling op dit schema dat de burgemeester ook de evenementenvergunning of een (eventueel) verleende ontheffing kan intrekken of aanvullende voorschriften aan de vergunning of ontheffing kan verbinden. In paragraaf 8.2 wordt deze mogelijkheid verder kort behandeld.

3.5 Algemeen beoordelingskader

Artikel 58b Wpg

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.
2. De bij of krachtens dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden worden slechts toegepast voor zover die toepassing:
 - a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is;
 - b. in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat; en
 - c. gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is.
3. Dit hoofdstuk is mede van toepassing in de Nederlandse exclusieve economische zone op een mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet en een windpark als bedoeld in artikel 1 van de Wet windenergie op zee.

In artikel 58b, tweede lid, van de Wpg is opgenomen dat de bevoegdheden die op grond van de Tijdelijke wet zijn toegekend, slechts worden toegepast voor zover dat:

- noodzakelijk is gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid;
- in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat;
- de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt wordt; en
- de inzet evenredig is aan het doel, namelijk de bestrijding van de epidemie.

Het gaat daarbij niet alleen om de vaststelling van ministeriële regelingen. Ook de toepassing van de bevoegdheden *in concrete gevallen*, zoals bij gebruik van de handhavingsbevoegdheden, moet voldoen aan artikel 58b, tweede lid, van de Wpg. Dit heeft tot gevolg dat ten aanzien van ieder handhavingsbesluit dat genomen wordt op grond van een van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet moet kunnen worden uitgelegd waarom het besluit voldoet aan de bovengenoemde eisen.

Het is dan ook raadzaam om in de motivering bij een besluit dat genomen is op grond van een van de bevoegdheden (aanwijzing, bevel, last) uit de Tijdelijke wet de volgende punten aan de orde te stellen³¹:

- Is de (beperkende) maatregel die wordt gehandhaafd geschikt om het doel te bereiken?
- Zijn er minder vergaande maatregelen mogelijk waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (subsidiariteit)? Met andere woorden: waarom bieden minder vergaande maatregelen hier geen soelaas?
- Wordt de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt, gelet op de doelen die worden nagestreefd?
- Staan de met de maatregel te dienen belangen in verhouding tot de gevolgen daarvan? Heeft de maatregel onevenredig nadelige gevolgen? Is deze maatregel – gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid – noodzakelijk (proportionaliteit)?

³¹ Zie ook: Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 77.

Volgens de toelichting bij de Tijdelijke wet hangt de afweging die gemaakt moet worden sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Vaak zal er een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de (algemene) belangen die zijn gediend met de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.³² De huidige formulering van artikel 58b, tweede lid, van de Wpg is bij amendement toegevoegd aan de Wpg.³³ De toelichting geeft aan dat de afweging ten aanzien van de volksgezondheid uitdrukkelijk getoetst moet worden aan de gevolgen die de maatregelen hebben voor personen of organisaties die erdoor geraakt worden. Daarbij moet expliciet (de mogelijke inbreuk op) grondrechten worden meegewogen.

Voor zover het gaat om de handhaving van een coronamaatregel uit een ministeriële regeling zal voor de motivering van de coronamaatregel zelf in de eerste plaats bij de motivering en totstandkoming van de ministeriële regeling kunnen worden aangesloten. Via een handhavingsbesluit kan de betrokken coronamaatregel wel exceptief ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

Voor zover het gaat om de aanwijzing van een plaats waar een coronamaatregel heeft te gelden (artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg) zal ook bij de toelichting op de ministeriële regeling kunnen worden aangesloten, maar zal de burgemeester de toepassing van de coronamaatregel op de door hem aan te wijzen plaats nadrukkelijker moeten motiveren. Denk aan vragen als: waarom is het nodig en geschikt om deze maatregel voor de betrokken plaats in te voeren, en waarom kan niet met een lichtere maatregel worden volstaan? Wat zijn de gevolgen van de maatregel in het concrete geval en zijn die evenredig aan het belang van de volksgezondheid?

3.6 Communicatie over handhavingsbeleid

Gemeenten kunnen communiceren over de aard en zwaarte van de handhaving. Het is desgewenst mogelijk om in handhavingsbeleid op te nemen hoe gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet, al zal dit wel zeer tijdelijk handhavingsbeleid zijn. Aangezien het vaak neer zal komen op het bieden van maatwerk, is het met name van belang om zo nodig goed te communiceren hoe de burgemeester van plan is te handhaven. Dat kan vervolgens afhangen van de lokale situatie (veel of weinig besmettingen, veel besmettingen in bepaalde groepen, etc.). Indien er veel lokale besmettingen zijn, kan er voor worden gekozen om – bijvoorbeeld op de website van de gemeente – aan te kondigen dat er strenger gehandhaafd zal worden op overtredingen van de coronamaatregelen. In dat geval zal er wellicht direct worden overgegaan tot sluiting van de plaats waar de overtreding heeft plaatsgevonden. Indien er weinig lokale besmettingen zijn, kan er juist gekozen worden om eerst te waarschuwen en wellicht een aanwijzing te geven voordat tot zwaardere handhavingsmaatregelen wordt overgegaan.

³² Idem.

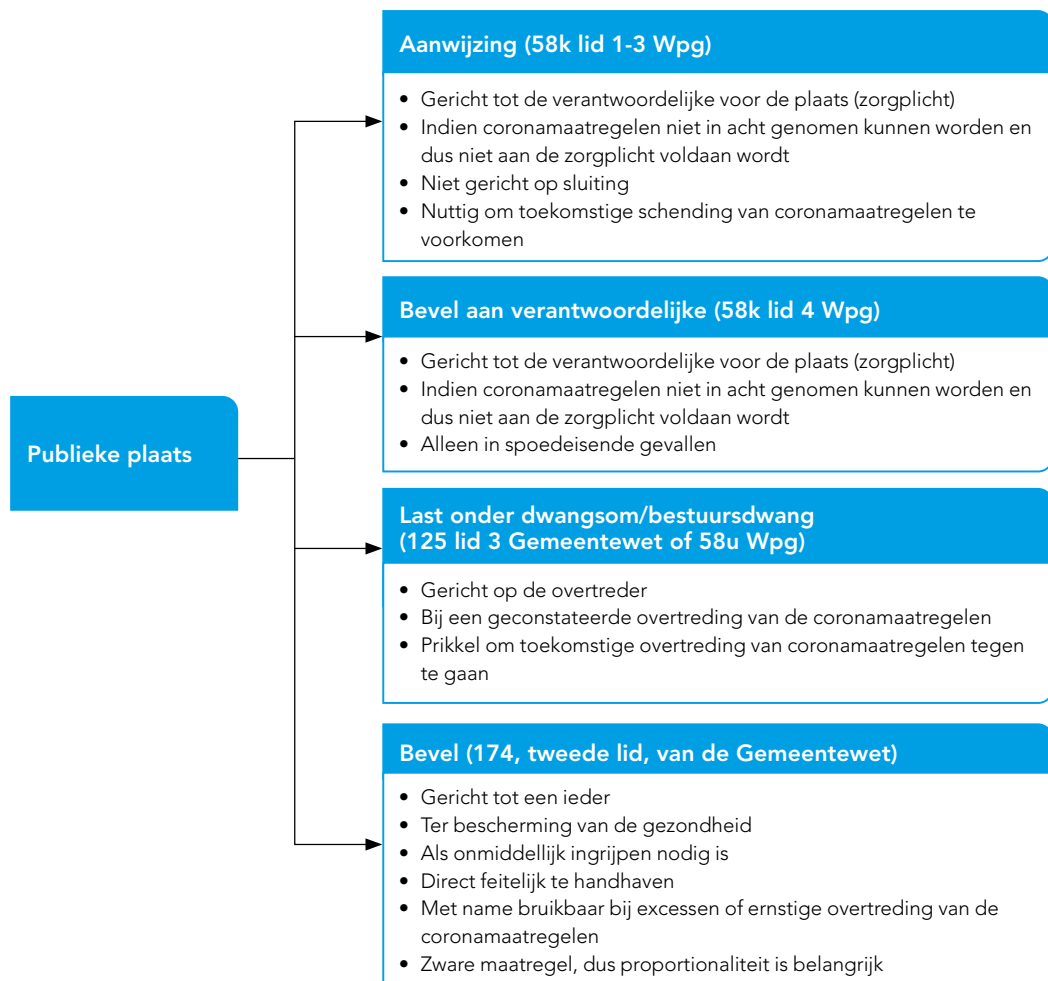
³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 31.

4 Handhaving op publieke plaatsen (artikel 58k Wpg en 174, tweede lid, van de Gemeentewet)

4.1 Overzicht

Als op publieke plaatsen coronamaatregelen niet worden nageleefd, kan worden ingegrepen met een aanwijzing of bevel aan de verantwoordelijke voor de publieke plaats (artikel 58k Wpg), een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg) of met een bevel (artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet).

In paragraaf 3.3 zijn de verschillende bevoegdheden opgesomd en zijn richtsnoeren gegeven om een keuze te maken tussen deze bevoegdheden. In de paragrafen die hierna volgen wordt specifiek ingegaan op deze bevoegdheden en de voorwaarden waaronder deze bevoegdheden bij publieke plaatsen ingezet kunnen worden.



Schema 6: handhaving op publieke plaatsen

4.2 Publieke plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] publieke plaats: een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en een daarbij behorend erf, of een voor het publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;

De definitie van een publieke plaats sluit aan bij de definitie uit artikel 174 van de Gemeentewet: een voor het publiek openstaand gebouw en bijbehorend erf.

Het gaat bij voor het publiek openstaande gebouwen om plaatsen die in principe voor een ieder openstaan, ongeacht om wie het gaat. Doorslaggevend is de vraag of het publiek op deze plaats in het algemeen vrij toegang heeft.³⁴ Daarbij is het gebruikelijke feitelijke toelatingsbeleid (los van omstandigheden zoals toegangsprijs of minimum leeftijd) bepalend. Daarbij moet bekeken worden of normaal gesproken een 'open' groep mensen wordt toegelaten in plaats van bijvoorbeeld uitsluitend leden van een bepaalde vereniging.

Voorbeelden van voor publiek openstaande gebouwen (en daarbij behorende erven) zijn:

- musea
- bibliotheken
- zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen
- winkels
- cafés
- restaurants en de bijbehorende terrassen
- bioscopen
- theaters
- dierentuinen
- attractieparken en andere dagattracties
- bepaalde recreatiegebieden die geen openbare plaats zijn
- voor een ieder toegankelijke voertuigen en vaartuigen (bijvoorbeeld treinstellen, taxivervoer en veerboten)²⁸

Kerken, moskeeën, synagogen en tempels zijn plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet en vallen dus niet onder het begrip "publieke plaats"³⁶.

³⁴ Zie o.a. HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, r.o. 2.5.

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 76.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 88: met "gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet" in de Twm worden volgens de wetgever kerken, moskeeën, synagogen en tempels bedoeld.

4.3 Handhaving via zorgplicht voor publieke plaatsen

4.3.1 Algemeen

Artikel 58k Wpg

1. Degene die bevoegd is tot het aan een publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een publieke plaats voor publiek, draagt ten aanzien van die publieke plaats zorg voor zodanige voorzieningen of openstelling dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien de burgemeester van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek.
3. In de aanwijzing geeft de burgemeester met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan de burgemeester een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.

Artikel 58k van de Wpg introduceert een zorgplicht voor degene die voorzieningen aan een publieke plaats kan treffen of die kan openstellen. Diegene moet er voor zorgen dat de personen die op de publieke plaats aanwezig zijn, de coronamaatregelen kunnen naleven. Denk bijvoorbeeld aan de verantwoordelijke die de naleving van de regels over de veilige afstand en groepsvorming mogelijk kan maken door het aangeven van looproutes of door het inschakelen van personeel om het maximum aantal personen in de gaten te houden.

Degene die bevoegd is om voorzieningen te treffen in deze publieke plaatsen (bijvoorbeeld: de exploitant van een café) is hiervoor verantwoordelijk: op hem rust de zorgplicht en hij kan daarop worden aangesproken (artikel 58k, eerste lid, van de Wpg). Hij heeft het ook in zijn macht om de overtreding te beëindigen.

Wie er precies bevoegd is om voorzieningen te treffen hangt af van de omstandigheden van de concrete situatie. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van een sportkantine met een eigenaar, een huurder en sleutelhouders. Als er fysieke maatregelen genomen moeten worden om de veiligeafstandsnorm te kunnen naleven, dan ligt het voor de hand dat de eigenaar of de huurder aangeschreven wordt. Het ligt dan niet voor de hand dat de sleutelhouder bevoegd is. Indien het gaat over hygiënevoorschriften ligt een aanschrijving van de sleutelhouder (en eventueel de huurder) eerder voor de hand.³⁷

4.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

Als blijkt dat de regels op publieke plaatsen niet of onvoldoende kunnen worden nageleefd is de burgemeester op grond van artikel 58k, tweede lid, van de Wpg, bevoegd een schriftelijke aanwijzing te geven aan de verantwoordelijke(n).

Als de burgemeester besluit tot het geven van een aanwijzing, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit behandeld worden:

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 88.

- Welke specifieke regel(s) kan/kunnen er niet in acht worden genomen?
 - Veilige afstand (58f Wpg)
 - Groepsvorming (58g Wpg)
 - Regels over openstelling publieke plaatsen (58h Wpg)
 - Evenementenregels (58i Wpg)
 - Overige regels (58j Wpg)
- Waaruit blijkt dat?
- Wat is de zienswijze van de verantwoordelijke persoon? Wat vindt de burgemeester van deze zienswijze?
- Tot wie richt de aanwijzing zich? Benoem hierbij dat op hem de zorgplicht van artikel 58k, eerste lid, van de Wpg rust en dat hij die heeft overtreden.
- Welke maatregel(en) moet/moeten er genomen worden om de regel(s) wel na te kunnen leven?
- Binnen welke termijn moet/moeten de maatregel(en) genomen worden?
- Vertaal de vorige twee punten in een aanwijzing die aan het slot van het besluit kan worden gegeven.
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

Handhaving aanwijzing

In de memorie van toelichting is aangegeven dat ter handhaving van de aanwijzing, als die niet wordt opgevolgd, een last onder bestuursdwang of dwangsom kan worden opgelegd (aansluitend bij artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet). Het overtreden van de aanwijzing is bovendien strafbaar op grond van artikel 68bis Wpg.³⁸

4.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

In het vierde lid van artikel 58k van de Tijdelijke wet wordt in aanvulling op de aanwijzingsbevoegdheid aangegeven dat de burgemeester in een spoedeisende situatie een bevel kan geven. Dit bevel kan zo nodig mondeling worden gegeven, waarna het spoedig op schrift gesteld moet worden en moet worden bekendgemaakt.

Het bevel richt zich – net als bij de aanwijzing – op de verantwoordelijke van de publieke plaats. Het ligt voor de hand om te kiezen voor een bevel in plaats van een aanwijzing indien er direct (en dus met spoed) maatregelen genomen moeten worden door de verantwoordelijke persoon.

Voor de motivering van het bevel gelden dezelfde eisen als voor de aanwijzing. Het bevel moet dan ook gericht zijn op het kunnen naleven van de coronamaatregelenregels (veiligeafstandsnorm, groepsvorming, openstelling publieke plaatsen, evenementen en overige regels). Dat bevel kan wel eerder inhouden dat bijvoorbeeld de verantwoordelijke het pand die dag eerder moet sluiten om zo aan de coronamaatregelen te kunnen naleven (en vervolgens eventueel de benodigde maatregelen treffen om alsnog aan de coronamaatregelen te kunnen voldoen).

Extra eis: spoedeisende situatie

Als aanvulling geldt dat de burgemeester moet motiveren waarom er sprake is van een spoedeisende situatie die noopt tot het geven van een bevel en er dus niet gekozen is voor het geven van een aanwijzing.

Verschil met bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet

Het verschil met het bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet (zie hierna paragraaf 4.5) ziet met name op de reikwijdte van het bevel. Het bevel op grond van artikel 58k, vierde lid, van de Wpg is gericht op de verantwoordelijke persoon op wie de zorgplicht rust, en die deze zorgplicht heeft overtreden. Deze persoon moet dan maatregelen nemen om het mogelijk te

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 87.

maken dat de coronamaatregelen op zijn publieke plaats nageleefd kunnen worden. Het bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet kan gebruikt worden om bevelen te geven die nodig zijn om de gezondheid te beschermen en kan zich richten tot een ieder. Dit bevel kan ook gebruikt worden om – bijvoorbeeld – alle aanwezigen te bevelen weg te gaan.³⁹

4.3.4 Aandachtspunten

Sluiten met een aanwijzing?

Een aanwijzing heeft betrekking op het naleven van een van de regels uit de Tijdelijke wet (groepsvorming, openstelling publieke plaatsen en evenementen) en de regels die op grond van artikel 58j Wpg (overige regels) zijn neergelegd in een ministeriële regeling. Een aanwijzing is daarmee niet gericht op sluiting van de publieke plaats. Indien de burgemeester wil overgaan tot sluiting van de publieke plaats, dan liggen andere bevoegdheden voor de hand (bijvoorbeeld als bevel aan de verantwoordelijke persoon (artikel 58k lid 4 Wpg) of via een bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet).⁴⁰

4.4 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)

4.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

1. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend;
 - b. het bepaalde krachtens de artikelen 58l, tweede lid, eerste zin, en - indien het een bevel van Onze Minister betreft - vierde lid, 58o, derde en vierde lid, 58p en 58q, eerste lid.
2. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
3. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste lid, en 58i;
 - b. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
4. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

39 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25-26.

40 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 87.

Let op: bestuursdwang of dwangsom (niet steeds tot allebei bevoegd)

Artikel 58u Wpg geeft de grondslag voor het handhaven van de coronamaatregelen met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Op grond van artikel 5:32 van de Awb is de minister c.q. de burgemeester ook bevoegd een last onder dwangsom op te leggen indien hij bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen. Andersom is dit niet het geval. Dit betekent dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen uit artikel 58u, vierde lid, van de Wpg niet mede inhoudt dat de burgemeester in dergelijke situaties een last onder bestuursdwang mag opleggen.

Het tweede en derde lid bepalen wanneer de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en/of last onder dwangsom. In deze leden wordt verwezen naar de specifieke coronamaatregelen. Schematisch ziet de handhaving van de coronamaatregelen op publieke plaatsen op grond van de bevoegdheid van artikel 58u Wpg er als volgt uit:

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom	Alléén last onder dwangsom
Regels openstelling publieke plaatsen (58h Wpg)	Veiligeafstandsnorm (58f Wpg)
Evenementenregels (58i Wpg)	Groepsvorming (58g Wpg)
Overige regels op grond van artikel 58j, eerste lid, van de Wpg	

Schema 7: handhaving coronamaatregelen door last onder bestuursdwang en/of last onder dwangsom

4.4.2 Inhoud en motivering van de last

De standaardeisen die normaal gesproken voor een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang gelden, moeten vanzelfsprekend ook voor lasten op grond van de Tijdelijke wet in acht worden genomen. Bij de inhoud en motivering van een last op grond van artikel 58u van de Wpg moet een aantal bijzonderheden in de gaten gehouden worden.

Het gaat dan om de volgende punten:

- Welke coronamaatregel (welk voorschrift) wordt overtreden?
 - De veiligeafstandsnorm (58f Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over groepsvorming (58g Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over de openstelling van publieke plaatsen (58h Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over evenementen (58i Wpg)? Of
 - Welke overige regel op grond van artikel 58j, eerste lid, van de Wpg?
- Wie is de overtreder? Aan wie wordt de last opgelegd?
- Waar wordt de coronamaatregel overtreden? Gaat het daarbij om een publieke plaats? Dit is van belang, omdat de burgemeester niet voor alle plaatsen tot handhaving bevoegd is.
- De formulering van de last:
 - In beginsel is het aan de adressant van de last om te bepalen hoe de overtreding van het voorschrift beëindigd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door het stoppen van de activiteit, maar wellicht ook door het treffen van maatregelen.
 - Als de burgemeester een specifieke wijze van herstelmaatregel voor ogen heeft, ligt een aanwijzing meer voor de hand (zie paragraaf 4.3.2).
- Kan er een last onder bestuursdwang opgelegd worden of alleen een last onder dwangsom?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

Aandachtspunt

Lasten die op grond van de noodverordeningen zijn opgelegd, lopen niet door onder de Tijdelijke wet. De minister zal op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg een aanwijzing geven om de noodverordeningen in te trekken.⁴¹ Voor de handhaving van de coronamaatregelen bij en krachtens de Tijdelijke wet moet dus zo nodig een nieuwe last worden opgelegd. Bij de keuze van een handhavingsbevoegdheid, de beoordeling of zonder verdere waarschuwing tot handhaving wordt overgegaan en de invulling van de handhaving kan wel worden betrokken dat in de afgelopen periode al eerder de coronamaatregelen in de noodverordeningen zijn overtreden.

4.5 Bevel op publieke plaatsen (artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet)

4.5.1 Algemeen

Artikel 174 Gemeentewet

1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.
3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van de gezondheid nodig zijn.

Het gaat daarbij om een brede bevelsbevoegdheid, waarbij het dus ook mogelijk is om een bevel te geven dat op iedereen op de publieke plaats gericht is. Het bevel mag, maar hoeft dus niet gericht te zijn op de verantwoordelijke voor de publieke plaats (vergelijk artikel 58k, vierde lid, van de Wpg), maar kan bijvoorbeeld ook inhouden dat een ieder de publieke plaats moet verlaten, of dat een activiteit moet worden stilgelegd, of dat geen nieuwe bezoekers meer mogen worden toegelaten. Een bevel op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet ligt dan ook voor de hand indien er een bevel gegeven moet worden aan anderen dan de verantwoordelijke persoon voor de publieke plaats. Dat sluit overigens niet uit dat een dergelijk bevel ook geldt ten aanzien van de verantwoordelijke persoon voor de publieke plaats.

4.5.2 Inhoud en motivering van het bevel

Als de burgemeester besluit tot het geven van een bevel, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit behandeld worden:

- Welke gedraging of activiteit levert gevaar op voor de gezondheid? Waaruit bestaat het risico op verspreiding van covid-19? Waaruit blijkt dit risico? Gaat het om een gedraging in of vanuit de publieke plaats?
- Wat houdt het bevel in en tot wie richt het bevel zich? Moet de gedraging of activiteit beëindigd worden en/of moeten de aldaar aanwezige personen zich onmiddellijk verwijderen?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

⁴¹ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 40.

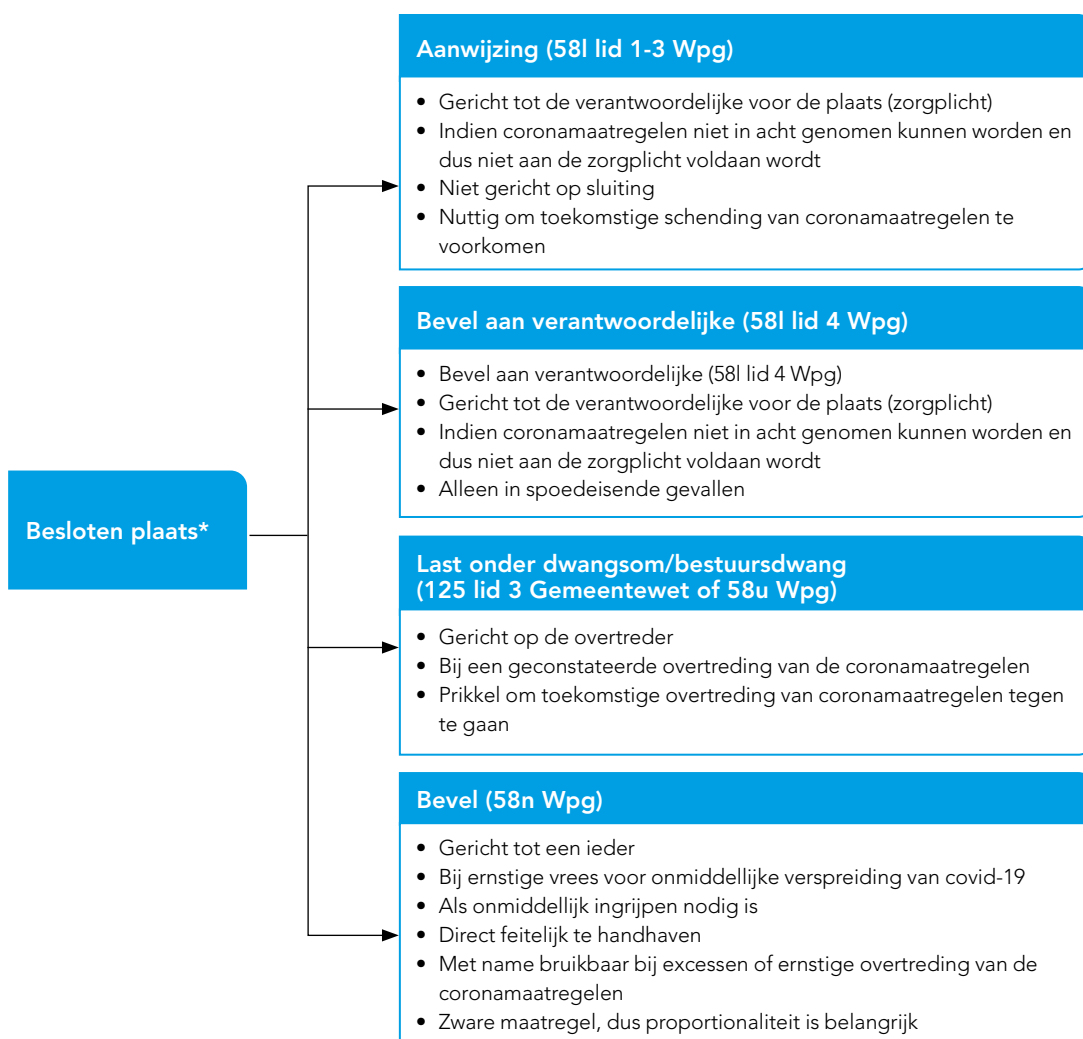
5 Handhaving op besloten plaatsen (artikel 58l en 58n Wpg)

5.1 Overzicht

Op besloten plaatsen kunnen de coronamaatregelen worden gehandhaafd met een aanwijzing of bevel aan de verantwoordelijke voor de besloten plaats (artikel 58l Wpg), een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg) en met een bevel (artikel 58n Wpg).

In paragraaf 3.3 worden de verschillende bevoegdheden opgesomd en worden richtsnoeren gegeven om een keuze te maken tussen deze bevoegdheden.

Schematisch ziet dit er voor besloten plaatsen als volgt uit:



* De burgemeester is niet bevoegd ten aanzien van besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Daar is de minister bevoegd tot handhaving.

Schema 8: handhaving op besloten plaatsen

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze bevoegdheden en de voorwaarden waaronder deze bevoegdheden ingezet kunnen worden.

5.2 Besloten plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] besloten plaats: een andere dan openbare of publieke plaats en een daarbij behorend erf, met inbegrip van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;

Een besloten plaats is een plaats die niet openbaar of publiek is.

Het gaat dan onder andere om kantoorgebouwen, voor het publiek gesloten gedeelten van gerechtsgebouwen, loodsen, onderwijsinstellingen, kinderopvanglocaties, behandelruimten in zorginstellingen en gebouwen die alleen voor leden van een vereniging openstaan.⁴² Gebouwen en besloten plaatsen die vallen onder de vrijheid van godsdienst, zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (zoals kerkgebouwen, moskeeën, synagogen en tempels) zijn ook onder de definitie van een besloten plaats gebracht.

Ook de woning is een besloten plaats. De woning geniet bijzondere bescherming op grond van de Grondwet en verschillende mensenrechtenverdragen. Voor de vraag of er sprake is van een woning moet gekeken worden naar de feitelijke situatie. Het moet gaan om een ruimte die (ook voor een gedeelte) feitelijk als woning in gebruik is.

Een aanwijzing voor feitelijke bewoning is dat het gaat om een ruimte die tot exclusief verblijf voor tenminste één persoon ingericht en bestemd is. Hieronder kan bijvoorbeeld ook een woonwagen, een woonschip, een caravan of een kamer van een huurder vallen. Ook de aanwezigheid van voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats, waar men op regelmatige wijze leeft, kunnen aanwijzingen zijn voor feitelijke bewoning.⁴³

Voor de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet geldt dat onder een woning ook een daarbij behorend erf moet worden begrepen (artikel 58a, tweede lid, van de Wpg). De tuin en de garage bij een woning vallen in de Tijdelijke wet bijvoorbeeld dus ook onder het begrip "woning".⁴⁴

Vanwege de bescherming voor de woning is deze vaak uitgesloten in de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet. Zo geldt de zorgplicht voor besloten plaatsen niet ook in woningen (zie artikel 58l, eerste lid, van de Wpg).

42 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 21 en 73.

43 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 74; zie ook bijvoorbeeld: ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2952, r.o. 3.1.

44 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 74.

5.3 Handhaving via zorgplicht op besloten plaatsen (aanwijzing en bevel)

5.3.1 Algemeen

Artikel 58l Wpg

1. Degene die bevoegd is tot het aan een besloten plaats, niet zijnde een woning, treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot een besloten plaats van personen, draagt ten aanzien van die besloten plaats zorg voor zodanige voorzieningen of toelating dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend en Onze Minister van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen. Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, is de burgemeester bevoegd deze aanwijzing te geven.
3. In de aanwijzing geeft Onze Minister onderscheidenlijk de burgemeester met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan Onze Minister onderscheidenlijk de burgemeester een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
5. Het tweede tot en met vierde lid zijn niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen plaatsen onder in die regeling gestelde voorwaarden.

Artikel 58l van de Wpg heeft betrekking op besloten plaatsen. Personen die zich op deze plaatsen begeven, moeten zich – net als het geval is op publieke plaatsen – kunnen houden aan de maatregelen die daar gelden, zoals bijvoorbeeld de veilige afstandsregel en de groepsvormingsregel. Degene die bevoegd is om voorzieningen te treffen op deze besloten plaatsen (bijvoorbeeld: het bestuur van de schietvereniging) is hiervoor verantwoordelijk (artikel 58l, eerste lid, van de Wpg). Wie er precies bevoegd is om voorzieningen te treffen hangt af van de omstandigheden van de concrete situatie. Dat kan de eigenaar zijn van de besloten plaats, maar ook de huurder of een ander die verantwoordelijkheid draagt voor de besloten plaats.

De handhaving van de regels in een besloten plaats vindt zowel plaats door de minister van VWS als door de burgemeester. De minister is bevoegd om aanwijzingen en bevelen te geven indien het gaat om een besloten plaats waar een *beroep of bedrijf wordt uitgeoefend*. Voor overige besloten plaatsen is de burgemeester bevoegd.

Handhaving door burgemeester	Handhaving door minister
Besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend	Besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend
Voorbeelden: verenigingsgebouw, (opslag)loods	Voorbeelden: kantoorpand of distributiecentrum

Schema 9: besloten plaatsen: burgemeester of minister bevoegd tot handhaving?

Indien het dus – bijvoorbeeld – gaat om een distributiecentrum waar de veilige afstand niet wordt nageleefd, is de minister van VWS bevoegd om een aanwijzing of bevel te geven. Indien het bijvoorbeeld gaat om een overtreding van het verbod op groepsvorming in een verenigingsgebouw is de burgemeester bevoegd.

5.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

Als blijkt dat de regels op besloten plaatsen niet of onvoldoende kunnen worden nageleefd is de burgemeester op grond van artikel 58l, tweede lid, van de Wpg, bevoegd een schriftelijke aanwijzing te geven aan de verantwoordelijke(n). Deze aanwijzing ziet niet op het sluiten van de besloten plaats.

Als de burgemeester besluit tot het geven van een aanwijzing, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit behandeld worden:

- Welke specifieke regel(s) kan/kunnen er niet in acht worden genomen?
 - Veilige afstand (58f Wpg)
 - Groepsvorming (58g Wpg)
 - Regels over openstelling publieke plaatsen (58h Wpg)
 - Evenementenregels (58i Wpg)
 - Overige regels
- Waaruit blijkt dat?
- Wat is de zienswijze van de verantwoordelijke persoon? Wat vindt de burgemeester van deze zienswijze?
- Tot wie richt de aanwijzing zich? Benoem hierbij dat op hem de zorgplicht van artikel 58l, eerste lid, van de Wpg rust en dat hij die heeft overtreden.
- Welke maatregel(en) moet/moeten er genomen worden om de regel(s) wel na te kunnen leven?
- Binnen welke termijn moet/moeten de maatregel(en) genomen worden?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

Handhaving aanwijzing

In de memorie van toelichting is aangegeven dat ter handhaving van de aanwijzing, als die niet wordt opgevolgd, een last onder bestuursdwang of dwangsom kan worden opgelegd (aansluitend bij artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet). Het overtreden van de aanwijzing is bovendien strafbaar op grond van artikel 68bis Wpg.⁴⁵

5.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

In het vierde lid van artikel 58l wordt in aanvulling op de aanwijzingsbevoegdheid aangegeven dat de burgemeester (of de minister bij een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend) in een spoedeisende situatie een bevel kan geven. Dit bevel kan zo nodig mondeling worden gegeven, waarna het spoedig op schrift gesteld moet worden en moet worden bekendgemaakt.

Voor de motivering van het bevel gelden dezelfde eisen als aan de aanwijzing. Het bevel moet dan ook gericht zijn op het kunnen naleven van deze regels (veiligeafstandsnorm, groepsvorming, openstelling publieke plaatsen, evenementen en overige regels).

Extra eis: spoedeisende situatie

Als aanvulling geldt dat de burgemeester moet motiveren waarom er sprake is van een spoedeisende situatie die noopt tot het geven van een bevel en er dus niet gekozen is voor het geven van een aanwijzing.

⁴⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 87.

Verschil met bevel op grond van 58n Wpg

Het verschil met het bevel op grond van artikel 58n Wpg (zie hierna paragraaf 5.5) ziet met name op de reikwijdte van het bevel. Het bevel op grond van artikel 58l, vierde lid, van de Wpg is gericht op de verantwoordelijke persoon op wie de zorgplicht rust, en die deze zorgplicht heeft overtreden. Deze persoon moet dan maatregelen nemen om het mogelijk te maken dat de coronamaatregelen op zijn besloten plaats nageleefd kunnen worden. Het bevel op grond van artikel 58n Wpg kan ook gebruikt worden om bevelen te geven die nodig zijn om de gedraging of activiteit op de besloten plaats te beëindigen en om de daar aanwezige personen te bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.⁴⁶

5.3.4 Aandachtspunten

Gebouwen waarin godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden

Ook op besloten plaatsen die beschermd worden door artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (plaatsen waar de godsdienstvrijheid en vrijheid van levensbeschouwing wordt uitgeoefend) geldt de zorgplicht. De burgemeester kan dus in beginsel ook aanwijzingen of bevelen geven om de coronamaatregelen daar te handhaven. Vanwege de (grond)wettelijk beschermde positie van religieuze gebouwen is daarbij terughoudendheid geboden, in het bijzonder tijdens een dienst of andere religieuze plechtigheid.⁴⁷

Het is mogelijk dat de minister gebruik zal maken van artikel 58l, vijfde lid, waarin geregeld is dat bepaalde plaatsen uitgezonderd kunnen worden van het bereik van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid uit dat artikel. In de memorie van toelichting is al aangegeven dat hiervan mogelijk gebruik van zal worden gemaakt bij onder andere kerken, moskeeën, synagogen en tempels. In dat geval moeten deze plaatsen wel voldoen aan de regels die in die ministeriële regeling zijn gesteld – bijvoorbeeld over het houden van afstand.⁴⁸ De regering heeft in de Nota naar aanleiding van het verslag aangegeven een uitzondering te willen maken voor besloten plaatsen die beschermd worden door artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.⁴⁹

5.4 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)

5.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

1. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend;
 - b. het bepaalde krachtens de artikelen 58l, tweede lid, eerste zin, en - indien het een bevel van Onze Minister betreft - vierde lid, 58o, derde en vierde lid, 58p en 58q, eerste lid.
2. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

46 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 25-26.

47 Kamerstukken II 2019/20, 25 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 71.

48 Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 89 waar deze mogelijkheid expliciet wordt genoemd.

49 Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 23, vraag 465.

3. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste lid, en 58i;
 - b. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
4. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

Artikel 58u Wpg geeft de grondslag voor het handhaven van de coronamaatregelen met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Voor besloten plaatsen geldt dat de bevoegdheid uit artikel 58u Wpg slechts een bevoegdheid voor de burgemeester biedt indien het gaat om een besloten plaats waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Wordt er wel een beroep of bedrijf uitgeoefend, dan is alleen de minister bevoegd.

Schematisch ziet de bevoegdheid uit artikel 58u Wpg van de burgemeester tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en dwangsom op besloten plaatsen er als volgt uit (vgl. paragraaf 4.4 voor de publieke plaatsen):

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (mits geen uitvoering beroep of bedrijf)	Alléén last onder dwangsom (mits geen uitvoering beroep of bedrijf)
Regels openstelling publieke plaatsen (58h Wpg)	Veiligeafstandsnorm (58f Wpg)
Evenementenregels (58i Wpg)	Groepsvorming (58g Wpg)
Overige regels op grond van artikel 58j, eerste lid, van de Wpg	

Schema 10: handhaving coronamaatregelen door last onder bestuursdwang en/of last onder dwangsom

De handhaving van regels over de openstelling van publieke plaatsen en de evenementenregels zal overigens met name plaatsvinden op publieke plaatsen en niet op besloten plaatsen.

Dit alles laat overigens onverlet dat de burgemeester op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet wel bevoegd kan zijn om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen indien de last betrekking heeft op regels die de burgemeester uitvoert.⁵⁰

5.4.2 Inhoud en motivering van de last

De standaardisen die normaal gesproken ook voor een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang gelden, moeten vanzelfsprekend ook voor lasten op grond van de Tijdelijke wet in acht worden genomen. Bij de inhoud en motivering van een last op grond van artikel 58u van de Wpg moet een aantal bijzonderheden in het bijzonder in de gaten gehouden worden.

Het gaat dan om de volgende punten:

- Welke coronamaatregel (welk voorschrift) wordt overtreden?
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over evenementen (58i Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over de openstelling van publieke plaatsen (58h

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 87.

Wpg)?

- Wie is de overtreder? Aan wie wordt de last opgelegd?
- Waar wordt de coronamaatregel overtreden? Gaat het daarbij om een besloten plaats?
- De verhouding tussen de last en de herstelmaatregel moet correct zijn.
 - In beginsel is het aan de adressant van de last om te bepalen hoe de overtreding van het voorschrift beëindigd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door het stoppen van de activiteit, maar wellicht ook door het treffen van maatregelen.
 - Als de burgemeester een specifieke maatregel voor ogen heeft, ligt een aanwijzing meer voor de hand (zie paragraaf 4.3.2).
- Kan er een last onder bestuursdwang opgelegd worden of alleen een last onder dwangsom?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

Aandachtspunt

Lasten die op grond van de noodverordeningen zijn opgelegd, lopen niet door onder de Tijdelijke wet. De minister zal op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg een aanwijzing geven om de noodverordeningen in te trekken.⁵¹ Voor de handhaving van de coronamaatregelen bij en krachtens de Tijdelijke wet moet dus zo nodig een nieuwe last worden opgelegd. Bij de keuze van een handhavingsbevoegdheid, de beoordeling of zonder verdere waarschuwing tot handhaving wordt overgegaan en de invulling van de handhaving kan wel worden betrokken dat in de afgelopen periode al eerder de coronamaatregelen in de noodverordeningen zijn overtreden.

5.5 Bevel op besloten plaatsen (artikel 58n Wpg)

5.5.1 Algemeen

Artikel 58n Wpg

Indien door een gedraging of activiteit in of vanuit een besloten plaats, niet zijnde een woning, een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus SARS-CoV-2 ontstaat, kan de burgemeester de bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.

De burgemeester is op grond van artikel 58n Wpg bevoegd om bevelen te geven die nodig zijn om gedragingen en activiteiten op een besloten plaats te beëindigen en om te zorgen dat de aldaar aanwezige personen zich verwijderen, indien er sprake is van een ernstige vrees voor onmiddellijke verspreiding van covid-19. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het daarbij gaat om een bevoegdheid om in te grijpen bij excessen op besloten plaatsen, niet zijnde woningen.

Het gaat daarbij om een brede bevelsbevoegdheid, waarbij het dus ook mogelijk is om een bevel te geven dat op iedereen op de besloten plaats gericht is. Het bevel hoeft dus niet gericht te zijn op de verantwoordelijke van de besloten plaats (vergelijk artikel 58l, vierde lid, van de Wpg), maar kan ook inhouden dat een ieder de besloten plaats moet verlaten.

Aangezien het gaat om een zwaar middel, moet de burgemeester wel aannemelijk kunnen maken dat er een *ernstige vrees* is voor de *onmiddellijke verspreiding* van covid-19.

5.5.2 Inhoud en motivering van het bevel

Als de burgemeester besluit tot het geven van een bevel, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit behandeld worden:

⁵¹ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 40.

- Welke gedraging of activiteit levert de ernstige vrees op voor onmiddellijke verspreiding van covid-19? Waaruit blijkt deze gedraging of activiteit? Gaat dit om een gedraging in of vanuit de besloten plaats?
- Waarom levert deze gedraging of activiteit een ernstig vrees voor onmiddellijke verspreiding van covid-19 op?
- Wat houdt het bevel in en tot wie richt het bevel zich? Moet de gedraging of activiteit beëindigd worden en/of moeten de aldaar aanwezige personen zich onmiddellijk verwijderen?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5). Het besloten karakter van de activiteit of gedraging moet daarbij ook een rol spelen.

5.5.3 Aandachtspunten

Bevel ten aanzien van gebouwen waarin godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden

De bevelsbevoegdheid uit artikel 58n Wpg kan ook ten aanzien van kerken, moskeeën, synagogen en andere gebouwen waarin godsdienstige erediensten of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden, gebruikt worden. Daarbij geldt wel een verzwaarde motivering, waarin aangegeven moet worden waarom het bevel – ondanks de grondwettelijke bescherming van godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten – toch noodzakelijk is. De burgemeester dient te beoordelen of er gelet op het belang van de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing geen lichter middel geschikt is ter bestrijding van de epidemie en bescherming van de volksgezondheid.⁵²

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 22.

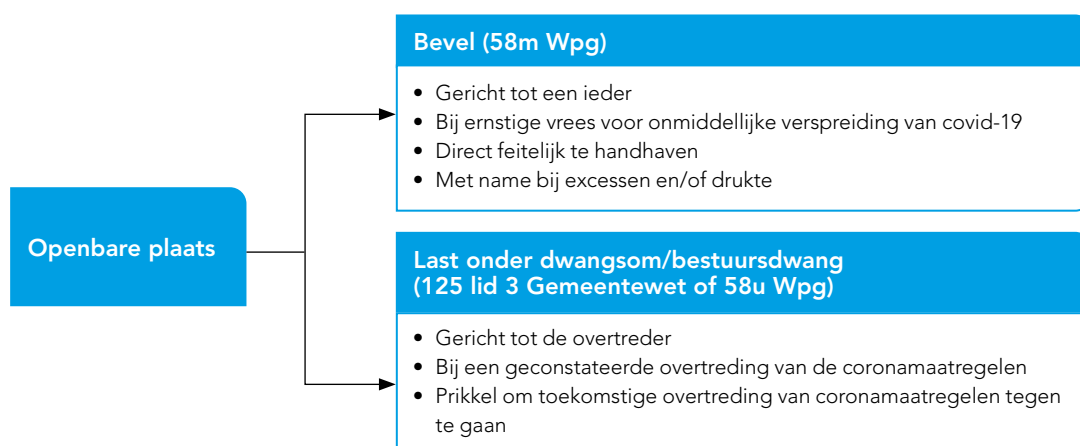
6 Handhaving op openbare plaatsen (artikel 58m Wpg)

6.1 Overzicht

Op openbare plaatsen kunnen de coronamaatregelen worden gehandhaafd met een bevel (artikel 58m Wpg) of met een last onder dwangsom/bestuursdwang (artikel 58u Wpg).

In paragraaf 3.3 worden de verschillende bevoegdheden opgesomd en worden richtsnoeren gegeven om een keuze te maken tussen deze bevoegdheden.

Schematisch ziet dit er voor openbare plaatsen als volgt uit:



Schema 11: handhaving op openbare plaatsen

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze bevoegdheden en de voorwaarden waaronder deze bevoegdheden ingezet kunnen worden.

6.2 Openbare plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] openbare plaats: een openbare plaats als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties;

De wetgever heeft voor de definitie van een openbare plaats aangesloten bij de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom). Artikel 1, eerste lid, van de Wom definieert een openbare plaats als een "plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek".

Het gaat om een plaats waaraan een openbaar karakter is gegeven en waar in beginsel een ieder vrij is om te komen. Het gaat daarbij om plekken die niet voor een bepaald doel zijn aangewezen.⁵³

Voorbeelden van een openbare plaats zijn:

- de openbare weg,
- openbare plantsoenen en parken,
- waterwegen,
- recreatieplassen,
- overdekte passages van winkelcentra en
- zonder toegangsbewijs toegankelijke aankomst- en vertrekhal van luchthavens en treinstations.

Deze voorbeelden vervullen een functie die vergelijkbaar is met de openbare weg (en staan dus *krachtens bestemming* open voor het publiek).⁵⁴

6.3 Bevel op openbare plaatsen

6.3.1 Algemeen

Artikel 58m Wpg

Indien de burgemeester van oordeel is dat de omstandigheden op een openbare plaats zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan hij de bevelen geven die nodig zijn om de naleving van deze artikelen op een openbare plaats te verzekeren.

Het kan noodzakelijk zijn om de regels over een veilige afstand, groepsvorming, evenementen en andere regels ter bestrijding van covid-19 op openbare plaatsen af te dwingen. De wetgever heeft hiervoor een specifieke grondslag geboden en geeft de burgemeester de ruimte om de bevelen te geven die nodig zijn om de naleving van deze regels mogelijk te maken.

Verscheidene bevelen zijn denkbaar. Zo is het mogelijk om openbare plaatsen (bijvoorbeeld een park) af te sluiten voor publiek of om iedereen te bevelen weg te gaan van een drukke plek. Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval welk bevel voor de hand ligt.

6.3.2 Inhoud en motivering van het bevel

Als de burgemeester besluit tot het geven van een bevel, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit behandeld worden:

- Welke specifieke regel(s) kan/kunnen er (naar verwachting) niet in acht worden genomen? En waaruit blijkt dat?
- Wat houdt het bevel in? Afsluiting van de openbare plaats of het bevel voor een ieder die zich daar bevindt om zich te verwijderen?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

6.3.3 Aandachtspunten

Aanvulling op bevoegdheden Gemeentewet

De bevelsbevoegdheid uit artikel 58m Wpg dient als aanvulling op de bevelsbevoegdheden uit de Gemeentewet. De bevelsbevoegdheden uit de Gemeentewet blijven onverkort van toepassing en

⁵³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 75.

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 75; zie ook de toelichting bij artikel 1:1 van de Model-APV van de VNG.

kunnen dus ingezet worden bij (dreigende) verstoring van de openbare orde; ook indien er sprake is van een verstoring van de openbare orde of een noodsituatie door drukte.⁵⁵ Toch ligt het voor de hand om voor de handhaving van de coronamaatregelen op openbare plaatsen bij drukte aan te sluiten bij de bevoegdheid uit artikel 58m van de Wpg. De bevoegdheden uit de Tijdelijke wet zijn daar in het bijzonder voor bedoeld.

6.4 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom (artikel 58u Wpg)

6.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

1. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend;
 - b. het bepaalde krachtens de artikelen 58l, tweede lid, eerste zin, en - indien het een bevel van Onze Minister betreft - vierde lid, 58o, derde en vierde lid, 58p en 58q, eerste lid.
2. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
3. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste lid, en 58i;
 - b. het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
4. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

Let op: bestuursdwang of dwangsom (niet steeds tot allebei bevoegd)

Artikel 58u Wpg geeft de grondslag voor het handhaven van de coronamaatregelen met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Op grond van artikel 5:32 van de Awb is de minister c.q. de burgemeester ook bevoegd een last onder dwangsom op te leggen indien hij bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen. Andersom is dit niet het geval. Dit betekent dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen uit artikel 58u, vierde lid, van de Wpg niet ook inhoudt dat de burgemeester in dergelijke situaties een last onder bestuursdwang mag opleggen.

Het tweede en derde lid bepalen wanneer de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en/of last onder dwangsom. In deze leden wordt verwezen naar de specifieke coronamaatregelen. Schematisch ziet de handhaving van de coronamaatregelen op openbare plaatsen door de burgemeester er als volgt uit:

⁵⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, 3 (MvT Twm covid-19), p. 90.

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom	Alleen last onder dwangsom
Regels openstelling publieke plaatsen (58h Wpg)	Veiligeafstandsnorm (58f Wpg)
Evenementenregels (58i Wpg)	Groepsvorming (58g Wpg)
Overige regels op grond van artikel 58j, eerste lid, van de Wpg	

Schema 12: handhaving door middel van last onder bestuursdwang of dwangsom

Overigens zal de handhaving van regels over de openstelling van publieke plaatsen en de evenementenregels met name plaatsvinden op publieke plaatsen en niet zo snel op openbare plaatsen.

6.4.2 Inhoud en motivering van de last

De standaardeisen die normaal gesproken voor een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang gelden, moeten vanzelfsprekend ook voor lasten op grond van de Tijdelijke wet in acht worden genomen. Bij de inhoud en motivering van een last op grond van artikel 58u van de Wpg moet een aantal bijzonderheden in het bijzonder in de gaten gehouden worden.

Het gaat dan om de volgende punten:

- Welke coronamaatregel (welk voorschrift) wordt overtreden?
 - De veiligeafstandsnorm (58f Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over groepsvorming (58g Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over de openstelling van publieke plaatsen (58h Wpg)? Of
 - Welke regel uit de ministeriële regeling over evenementen (58i Wpg)? Of
 - Welke overige regel op grond van artikel 58j, eerste lid, van de Wpg?
- Wie is de overtreder? Aan wie wordt de last opgelegd?
- Waar wordt de coronamaatregel overtreden? Gaat het daarbij om een openbare plaats? Dit is van belang, omdat de burgemeester niet voor alle plaatsen tot handhaving bevoegd is.
- De formulering van de last:
 - In beginsel is het aan de adressant van de last om te bepalen hoe de overtreding van het voorschrift beëindigd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door het stoppen van de activiteit, maar wellicht ook door het treffen van maatregelen.
 - Als de burgemeester een specifieke wijze van herstelmaatregel voor ogen heeft, ligt een bevel wellicht meer voor de hand (mits proportioneel, zie paragraaf 6.3).
- Kan er een last onder bestuursdwang opgelegd worden of alleen een last onder dwangsom?
- Belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5).

Aandachtspunt

Lasten die op grond van de noodverordeningen zijn opgelegd, lopen niet door onder de Tijdelijke wet. De minister zal op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg een aanwijzing geven om de noodverordeningen in te trekken.⁵⁶ Voor de handhaving van de coronamaatregelen bij en krachtens de Tijdelijke wet moet dus zo nodig een nieuwe last worden opgelegd. Bij de keuze van een handhavingsbevoegdheid, de beoordeling of zonder verdere waarschuwing tot handhaving wordt overgegaan en de invulling van de handhaving kan wel worden betrokken dat in de afgelopen periode al eerder de coronamaatregelen in de noodverordeningen zijn overtreden.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 40.

7 Aanwijzingsbevoegdheid burgemeester (58e, vijfde lid, van de Wpg)

Artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg

5. In een krachtens dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling kan aan de burgemeester de bevoegdheid worden toegekend om de plaatsen aan te wijzen waar de in die regeling gestelde regels van toepassing zijn. Aan de uitoefening van de bevoegdheid kunnen in die ministeriële regeling voorwaarden en beperkingen worden verbonden.

In de Nota van wijziging heeft de regering een vijfde lid toegevoegd aan artikel 58e Wpg.⁵⁷ Op grond van deze bepaling kan de minister in een ministeriële regeling aan de burgemeester de bevoegdheid toekennen om plaatsen aan te wijzen waar de in die regeling gestelde regels van toepassing zijn.

Het uitgangspunt van de Tijdelijke wet is dat coronamaatregelen centraal, namelijk door de minister, worden vastgesteld, waarbij er differentiatie mogelijk is tussen gemeenten of regio's. In beginsel bepaalt de minister (in een ministeriële regeling) welke maatregelen landelijk, regionaal of lokaal gelden. Het is dan ook de minister die bepaalt of en onder welke voorwaarden de burgemeester de aanwijzingsbevoegdheid kan inzetten.⁵⁸

De minister van BZK heeft het in de parlementaire toelichting over het aan- en uitzetten van regels door de burgemeester.⁵⁹ De burgemeester kan – mits dit in de ministeriële regeling is toegelaten – bepalen dat bepaalde regels gelden op plaatsen in de desbetreffende gemeente. Dit doet de burgemeester met een aanwijzingsbesluit. Deze bepaling moet ervoor zorgen dat op lokaal niveau maatwerk kan worden geleverd ter bestrijding van de covid-19 epidemie op basis van de actuele lokale omstandigheden.⁶⁰

Een voorbeeld is dat de burgemeester plaatsen aan kan wijzen waar de kans op drukte zo groot is dat dit leidt tot hoge besmettingsrisico's, en waar dan groepsvormingsbeperkingen zullen gelden.⁶¹

Indien de burgemeester gebruik wil maken van deze bevoegdheid, geldt ook het algemeen beoordelingskader uit artikel 58b, tweede lid, van de Wpg (zie verder paragraaf 3.5). Omdat de burgemeester hier niet alleen door de minister vastgestelde coronamaatregelen handhaaft, maar zelf een plaats aanwijst waar die maatregelen hebben te gelden, zal hij moeten motiveren waarom hij bepaalde plaatsen aanwijst, waarom daar niet met lichtere of geen maatregelen kan worden volstaan en waarom de aanwijzing proportioneel is.

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 24.

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 24, p. 7-8.

⁵⁹ Eerste termijn van de Tweede Kamer, 7 oktober 2020 (ongecorrigeerd stenogram), p. 14.

⁶⁰ Kamerstukken II 2020/21 35 526, 24, p. 8.

⁶¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 102-103.

Voor de vormgeving van een aanwijzingsbesluit zou kunnen worden aangesloten bij aanwijzingsbesluiten zoals die ook geregeld op grond van de APV worden genomen, als daarin de burgemeester aanwijzingsbevoegdheden zijn toegekend. De volgende aspecten kunnen in het besluit worden opgenomen:

- grondslag van de aanwijzing (artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg jo. de betrokken bepaling uit de ministeriële regeling).
- welke coronamaatregel gaat met de aanwijzing gelden?
- welke plaats wordt aangewezen? denk zo nodig aan een kaart als het niet om een gebouw of helder te omschrijven plaats gaat (bijv. om de grenzen van een park aan te geven).
- waarom is het nodig de plaats aan te wijzen?
- welke gevolgen heeft de aanwijzing voor grondrechten en waarom worden die terecht en zo min mogelijk beperkt?
- wat zijn de gevolgen van de aanwijzing en waarom is de aanwijzing proportioneel?

Voor de motivering van de aanwijzing kan bij de ministeriële regeling worden aangesloten, maar zal naar verwachting ook een lokale afweging moeten worden toegevoegd.

8 Plaats coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk

8.1 Algemeen

Uitgangspunt van de Tijdelijke wet is dat de coronamaatregelen niet meer door de voorzitter van de veiligheidsregio in noodverordeningen worden vastgelegd, maar op nationaal niveau in een ministeriële regeling, op basis van de Tijdelijke wet. In die regeling kan wel binnen en tussen gemeenten gedifferentieerd worden, maar waar het gaat om het vastleggen van de algemeen verbindende voorschriften wordt dat op nationaal niveau bepaald. Voor zover de gemeentelijke regels de nationale regels niet doorkruisen, kan de gemeenteraad wel op basis van de autonome verordenende bevoegdheid zelf regels stellen.⁶²

Dat neemt niet weg dat de gemeente ook in de reguliere gemeentelijke praktijk met de coronamaatregelen te maken kan krijgen, naast de extra taken om te beoordelen of ontheffing van bepaalde coronamaatregelen moet worden verleend en de handhaving van coronamaatregelen.

Een voorbeeld is de situatie waarin een evenement op een publieke plaats op grond van de landelijke regels is toegestaan. Er hoeft dan geen ontheffing te worden verleend. De burgemeester is wel bevoegd tot handhaving van bijvoorbeeld de veiligeafstandregel tijdens het evenement. De burgemeester kan er dan belang bij hebben dat bij de verlening van de vergunning wordt beoordeeld of de organisator wel voldoende maatregelen heeft getroffen om tijdens het evenement de veiligeafstandregel te kunnen waarborgen. De burgemeester maakt dan gebruik van zijn reguliere bevoegdheden, en neemt daarin mee of de landelijke coronamaatregelen wel voldoende kunnen worden nageleefd.

Dit ligt vooral voor de hand bij eenmalige of tijdelijke activiteiten (evenementen of tijdelijke standplaatsen in het kader van een evenement). Ten aanzien van voortdurende activiteiten (bijvoorbeeld horeca of marktplaatsen) ligt wijziging van de vergunning of de algemene regels voor die activiteiten via de reguliere procedures alleen voor de covid-19 crisis niet onmiddellijk voor de hand. Het ligt in de rede daar eerst gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheden.

Ook kan de gemeente de eigen taken en bevoegdheden verder inzetten om de gevolgen van de epidemie op te vangen en de maatregelen, zoals dat door de wetgever wordt omschreven, goed te laten landen in de gemeente.⁶³

Hierna wordt ingegaan op een aantal specifieke situaties waarbij de vraag kan opkomen of het gebruik van reguliere bevoegdheden voor de hand ligt.

⁶² Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 85.

⁶³ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 85 en 86.

8.2 Evenementen

De organisator van een evenement heeft normaal gesproken op grond van de APV een evenementenvergunning nodig voor het organiseren van bepaalde in de APV genoemde evenementen.

De vraag is vervolgens hoe de coronamaatregelen daarbij betrokken kunnen worden.

Indien er in een ministeriële regeling bepaalde evenementen niet zijn toegestaan, betekent dit dat de organisator van een evenement dat vanwege bijzondere omstandigheden in aanmerking komt voor een ontheffing zowel een evenementenvergunning op grond van de APV nodig heeft als een ontheffing op grond van de Tijdelijke wet. In dat geval ligt het voor de hand om de naleving van de coronamaatregelen aan de hand van de Tijdelijke wet-ontheffing te reguleren. Daarvoor kan er bijvoorbeeld een voorschrift worden opgenomen of kan een ontheffing worden geweigerd indien de coronamaatregelen niet kunnen worden nageleefd. Zie daarvoor verder paragraaf 2.7 en verder.

Indien er geen ministeriële regeling is opgesteld voor evenementen, ligt het voor de hand om de wél geldende coronamaatregelen (bijvoorbeeld de veilige afstand) te betrekken bij de aanvraag voor een evenementenvergunning op grond van de APV. In dat geval kan de evenementenvergunning worden geweigerd indien niet voldaan kan worden aan de coronamaatregelen. Op grond van artikel 1:8 van de Model-APV van de VNG is het mogelijk om een vergunning te weigeren in het belang van de volksgezondheid. Ook is het mogelijk om een voorschrift te verbinden aan de evenementenvergunning om de naleving van de coronamaatregelen te verzekeren. In de Model-APV van de VNG is geregeld dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden die strekken tot bescherming van het belang in verband waarmee de vergunning is vereist. De evenementenvergunning is (mede) vereist ter bescherming van de (volks)gezondheid.⁶⁴

Voor grote evenementen zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat zij – ondanks de afwezigheid van specifieke coronamaatregelen op het gebied van evenementen – toch aan een aantal voorwaarden moeten voldoen.

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een evenement zijn:

- een maximum aantal personen,
- het nemen van maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen, zoals looproutes en vaste zitplaatsen,
- triage vooraf (checkvraag), of registratie vooraf door vrijwillige verlening van contactgegevens ten behoeve van bron- en contactonderzoek,
- het laten indienen van een plan met maatregelen om de veilige afstand te kunnen waarborgen en andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie te treffen en het vervolgens aan de ontheffing als voorschrift verbinden dat dit plan moet worden nageleefd,
- het treffen van hygiënevoorschriften.

Ook kunnen dergelijke voorwaarden als voorschrift aan de evenementenvergunning verbonden worden.

Als de burgemeester voorschriften aan de evenementenvergunning (of evenementenontheffing) heeft verbonden en deze voorschriften niet worden nageleefd, kan de burgemeester besluiten om de vergunning of ontheffing in te trekken. In dat geval herleven de verboden uit de APV (evenement zonder vergunning) en de ministeriële regeling over evenementen, waarna de burgemeester onder andere met een last onder bestuursdwang of dwangsom kan handhaven (artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet of artikel 58u van de Wpg).

⁶⁴ In de Model-APV van de VNG blijkt dit uit de plaatsing van de evenementenvergunning onder het kopje "Openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieu". Het zal afhangen van de APV of de bescherming van de volksgezondheid expliciet is genoemd als belang dat beschermd wordt door de evenementenvergunning.

8.3 Horeca, alcoholverkoop en alcoholgebruik

In sommige gemeenten bestaat een exploitatievergunningplicht voor horeca. Het is mogelijk om voorwaarden aan de exploitatievergunning te verbinden. Daarbij gaat het over het algemeen om voorwaarden ter bescherming van de leefbaarheid of openbare orde in de buurt. In de Model-APV van de VNG wordt een exploitatievergunning slechts geweigerd in verband met de woon- en leefsituatie in de omgeving, de openbare orde of het slechte levensgedrag van de leidinggevende of exploitant. Bovendien zijn voorwaarden aan een exploitatievergunning over het algemeen bedoeld voor duurzaam gebruik. De eventuele maatregelen die genomen moeten worden ter bestrijding van covid-19 hebben een tijdelijk karakter. Voor zover dat mogelijk is, kan hier dan ook het beste eerst worden bezien of met de inzet van handhavingsbevoegdheden jegens de horeca het beoogde doel kan worden bereikt.

Voor zover de gemeentelijke regels de nationale regels niet doorkruisen, kan de gemeenteraad op basis van de autonome verordenende bevoegdheid zelf regels stellen.⁶⁵ Daarbij kan mogelijk worden gedacht aan strengere sluitingstijden voor horeca, als dat de nationale regels niet doorkruist. Ook kan worden gedacht aan lokale alcoholverboden op bepaalde plaatsen. Artikel 25a Drank- en Horecawet biedt ook een grondslag om bij gemeentelijke verordening de verkoop van alcoholhoudende dranken aan banden te leggen of te verbieden. In artikel 58j, eerste lid, onder e, van de Wpg is hier een grondslag voor coronamaatregelen in de ministeriële regeling over het gebruik van of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank op openbare plaatsen aan toegevoegd. Daarmee kan ter bestrijding van de epidemie ook landelijke regie worden gevoerd, maar daarmee is niet beoogd de gemeentelijke ruimte om alcoholgebruik en -verkoop te regelen uit te sluiten.⁶⁶

8.4 Markten

Ook voor marktvergunningen geldt dat het vaak om langdurige vergunningen gaat. Het ligt dan niet voor de hand die vergunningen te wijzigen, als ook via feitelijk handelen of handhaving voor naleving van de coronamaatregelen kan worden gezorgd.

Wel is van belang dat de gemeente vaak de organisator van of verantwoordelijk voor de plaatselijke markt is. Deze markt vindt plaats in de openbare ruimte. Er zal dan voor moeten worden gezorgd dat de markt zo wordt ingericht dat de coronamaatregelen kunnen worden nageleefd. In veel gemeenten zijn daar al voorzieningen voor getroffen door zo nodig ruimere locaties of andere locaties voor de markt aan te wijzen.

Los van het juridische kan de gemeente ook door feitelijk handelen de nodige voorzieningen treffen. Denk bijvoorbeeld aan looproutes, beheersen van de toegang en dergelijke.

8.5 Standplaatsen

Voor zover het om tijdelijke standplaatsvergunningen gaat, kan worden bezien of daarbij zo nodig de naleving van coronamaatregelen kan worden betrokken (zie daarvoor wat hiervoor is aangegeven over evenementen). Voor zover het om permanente standplaatsen gaat, kan daar op een vergelijkbare manier mee worden omgegaan zoals met markten.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 23, p. 85.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 526, 24, p. 12-13.

8.6 Openbare ruimte en verkeer

De gemeente zal daarnaast in de openbare ruimte zo nodig maatregelen moeten treffen om de naleving van coronamaatregelen mogelijk te maken. Het kan daarbij gaan om feitelijk handelen. Denk bijvoorbeeld aan het aangeven van looproutes of het aanspreken van personen op drukke plekken. Ook in parken blijft het nemen van feitelijke maatregelen mogelijk, zoals het afsluiten van parken.

Los van feitelijk handelen kan ook aan het verbieden van toegang tot parken, het verbieden van stadswandelingen, collectanten en straatartiesten vanwege het risico van drukte en samenkomen van mensen op basis van de reguliere bevoegdheden van de gemeente worden gedacht.

Ook is het mogelijk om verkeersbesluiten te nemen. In de afgelopen maanden hebben gemeenten ook regelmatig (tijdelijke) verkeersbesluiten genomen om de epidemie van covid-19 te bestrijden. Een verkeersbesluit ligt voor de hand op het moment dat de inrichting van een weg wordt aangepast of dat er een verbod of gebod gaat gelden in een bepaalde straat. Op basis van artikel 34 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer is het ook mogelijk om tijdelijk bepaalde verkeerstekens te plaatsen en bepaalde maatregelen uit te voeren. In dat geval is sprake van een tijdelijk verkeersbesluit, welke zijn toegestaan als de maatregel genomen wordt vanwege 'dringende omstandigheden van voorbijgaande aard'. Artikel VI van de Tijdelijke wet voegt de bestrijding van covid-19 toe aan artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994, waarmee de wetgever vastlegt dat verkeersregels kunnen strekken tot bestrijding van de epidemie. Hiermee wordt aan gemeenten een extra handvat geboden.

Mocht dit niet genoeg zijn of mocht een (tijdelijk) verkeersbesluit niet afgewacht kunnen worden, dan kan de burgemeester op grond van artikel 58m een bevel geven om de naleving van de coronamaatregelen af te dwingen.

9 Overig: aanwijzing kinderopvanglocaties voor kinderen van ouders in vitale processen (artikel 58r Wpg)

Artikel 58r, (tweede en) derde lid, van de Wpg

2. In de ministeriële regeling kunnen in ieder geval kindercentra of voorzieningen voor gastouderopvang worden uitgezonderd die opvang bieden aan:
 - a. kinderen van ouders die werken in bij ministeriële regeling aangewezen cruciale beroepen of vitale processen;
 - b. kinderen in bij die regeling aangewezen leeftijdscategorieën; en
 - c. kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is.
3. In de ministeriële regeling kan de burgemeester worden opgedragen om locaties aan te wijzen, onderwijsinstellingen daaronder begrepen, die tot vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week opvang bieden aan kinderen als bedoeld in het tweede lid. Op deze locaties zijn de eisen, genoemd in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang, van overeenkomstige toepassing. In de ministeriële regeling kunnen daarvan eisen worden uitgezonderd.

Tot slot kan de burgemeester in een ministeriële regeling de opdracht worden gegeven om locaties aan te wijzen die opvang moeten bieden aan kort gezegd kinderen van ouders die werken in door de minister aangewezen cruciale beroepen of vitale processen, kinderen uit bepaalde leeftijdscategorieën of kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is. De opvang kan (maar hoeft dus niet) tot 24 uur per dag, zeven dagen per week, worden aangewezen. Zowel locaties voor kinderopvang als onderwijsinstellingen kunnen worden aangewezen.

10 Verantwoording gebruik bevoegdheden

Artikel 58s, vierde lid, van de Wpg

4. De burgemeester is aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem krachtens dit hoofdstuk gevoerde bestuur en waarborgt de betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij dat bestuur. De burgemeester verstrekt de wethouders de informatie over de uitoefening van zijn bevoegdheden bij of krachtens dit hoofdstuk die zij nodig hebben voor de uitoefening van de taken van het college. Het tweede en derde lid van artikel 180 van de Gemeentewet zijn van toepassing.

Waar de bevoegdheden ten aanzien van de bestrijding van covid-19 in de eerste maanden voornamelijk (via de minister) bij de voorzitter van de veiligheidsregio berustten, gaat de Tijdelijke wet uit van de reguliere bestuurlijke verhoudingen. Uitgangspunt van de Tijdelijke wet is dat de bevoegdheden op lokaal niveau uit die wet vooral door de burgemeester worden uitgeoefend. Wel behoudt de voorzitter van de veiligheidsregio zijn coördinerende rol op basis van de Wet veiligheidsregio's.⁶⁷

Dit maakt het mogelijk om de verantwoording over de toepassing van de coronamaatregelen plaats te laten vinden in de reguliere verhoudingen, waarbij de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Hoe – en op welk moment – deze verantwoording zal plaatsvinden, is een zaak van de lokale politiek. Dit wordt bepaald door de raad en de burgemeester, en zal per gemeente verschillen, volgens de gewone regels op grond van de Gemeentewet. Zo zou de raad de burgemeester kunnen vragen om op gezette tijden reguliere rapportages over de inzet van de bevoegdheden op grond van de Tijdelijke wet te verstrekken, en/of inlichtingen kunnen vragen in afzonderlijke gevallen.⁶⁸ Ook zou bijvoorbeeld debat kunnen worden gevoerd over de vraag of de burgemeester al dan niet gebruik maakt van een aanwijzingsbevoegdheid, als die in de ministeriële regeling wordt gegeven.⁶⁹

In artikel 58s, vijfde lid, van de Wpg is geregeld dat als de voorzitter van de veiligheidsregio door de minister bij uitsluiting bevoegd zou worden gemaakt om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen (op grond van artikel 58d, eerste lid, van de Wpg), hij daarover ook verantwoording schuldig is aan de betrokken gemeenteraden.⁷⁰ De voorzitter moet daartoe een verslag uitbrengen, en vragen van de raden beantwoorden (vgl. de verantwoordingsregeling in de Wvr).

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 24, p. 9-10.

⁶⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 106.

⁶⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 23, p. 116.

⁷⁰ Toegevoegd met amendement Kamerstukken II, 2020/21, 35 526, 32.

Bijlage: elementen/format besluit ontheffing

De volgende inhoudelijke elementen moeten in ieder geval worden opgenomen in een besluit tot ontheffing.

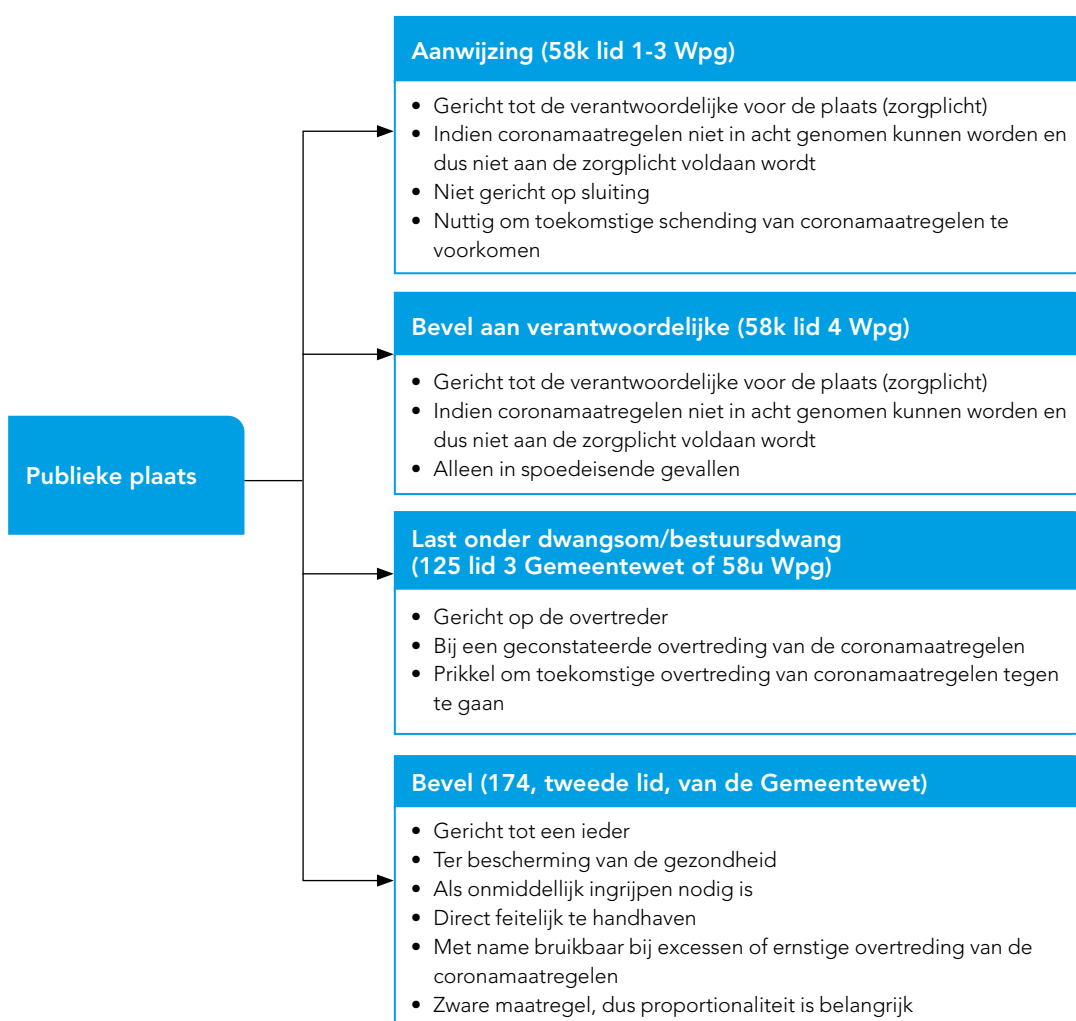
1. Inleiding
 - Overzicht procedure
 - Denk ook aan eventuele zienswijze
 - Korte beschrijving van de situatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd
2. Grondslag besluit
 - Aangeven welke grondslag gebruikt wordt voor het besluit over de verlening of weigering van de ontheffing
 - Bijvoorbeeld: artikel 58e, tweede lid, van de Wpg jo. artikel 58h Wpg (voor de regels over de openstelling van publieke plaatsen)
3. Regel waarvan ontheffing wordt verzocht
 - Aangeven welke ministeriële regeling van toepassing is
 - Aangeven van welke regels uit de ministeriële regeling ontheffing wordt gevraagd
 - Aangeven of deze regels van toepassing op de situatie van aanvrager zijn
4. Bijzondere situatie
 - Aangeven waaruit volgens aanvrager de bijzondere situatie bestaat
 - Aangeven of de burgemeester van oordeel is dat er een bijzondere situatie bestaat
 - Motiveren waarom de burgemeester van oordeel is dat er wel of geen sprake is van een bijzondere situatie is
5. Advies GGD
 - Aangeven welke vragen aan de GGD zijn voorgelegd
 - Het standpunt van de GGD weergeven
 - Vergewisplicht burgemeester:
 - Volgt de conclusie van de GGD logischerwijs uit gemotiveerde overwegingen van de GGD?
 - Is het advies van de GGD zorgvuldig tot stand gekomen?
6. Beoordeling
 - Motiveren of het belang van de bestrijding van de epidemie zich (naar het oordeel van de burgemeester) tegen het verlenen van een ontheffing verzet
 - Daarbij kijkt de burgemeester of het mogelijk is om te allen tijde een veilige afstand te kunnen houden
 - Als dat het geval is, kijkt de burgemeester ook nog naar:
 - de aard van de plaats,
 - de aard van de activiteit, en
 - het aantal personen waarop de ontheffing betrekking heeft
7. Besluit
 - Aangeven of de ontheffing wordt verleend

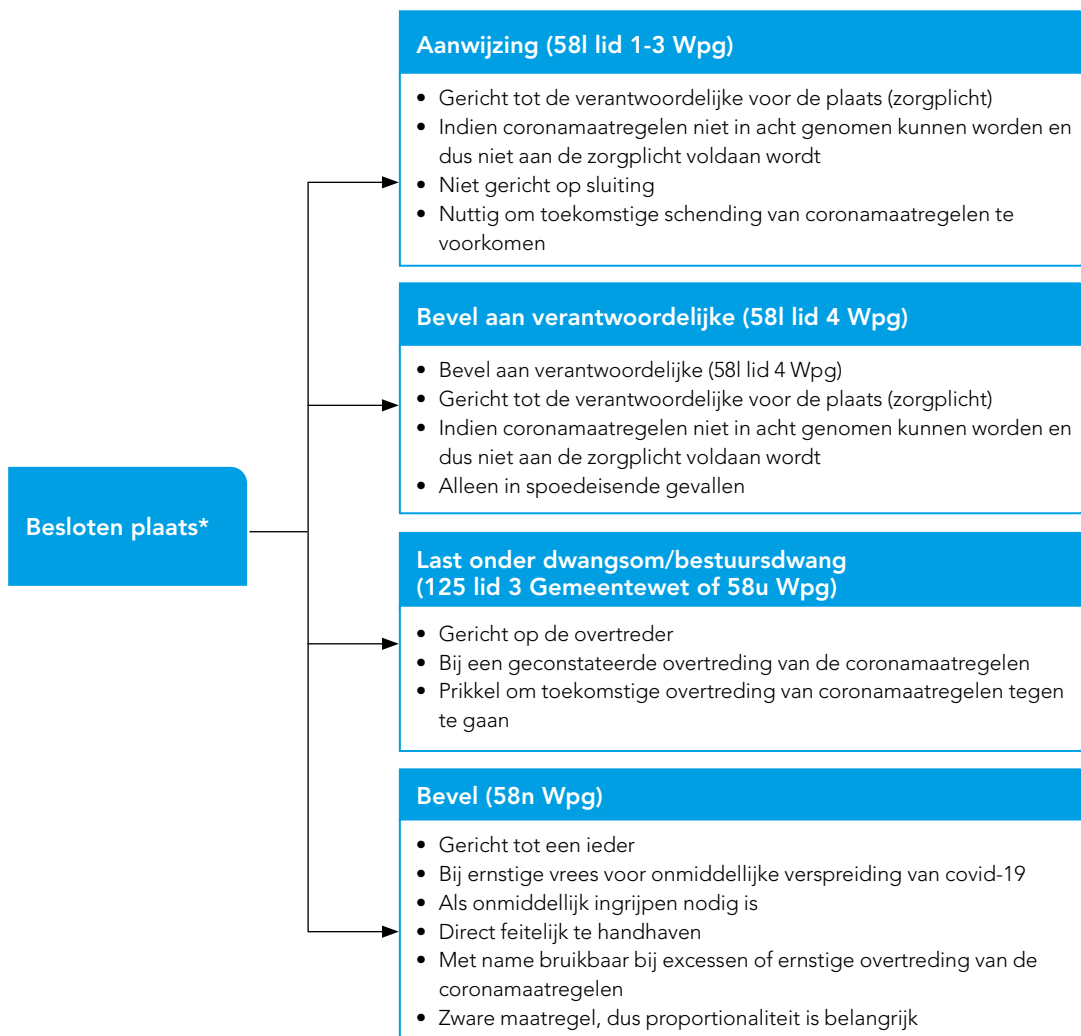
8. Voorschriften
 - Aangeven of er voorschriften aan de ontheffing worden verbonden en zo ja, welke voorschriften
9. Ondertekening
10. Rechtsmiddelenclausule

Bijlage: wetsartikelen- register

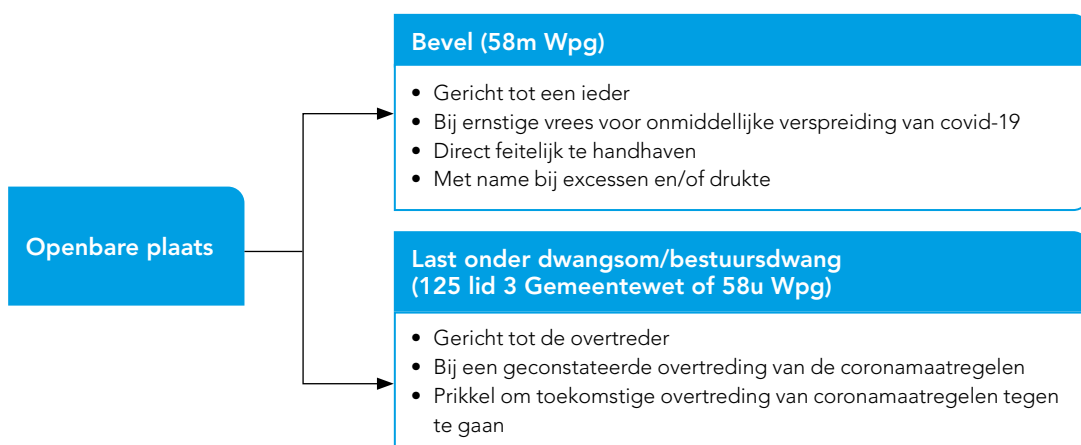
Artikel 125 Gemeentewet	paragraaf 3.3, 3.4, 4.1, 4.3.2, 5.1, 5.3.2, 5.4.1, 6.1, 8.2
Artikel 174 Gemeentewet	paragraaf 2.6.1, 3.1, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.5.1
Artikel 176 Gemeentewet	paragraaf 1.2
Artikel 6 Grondwet	paragraaf 2.6.1, 5.2, 5.3.4
Artikel VI Tijdelijke wet	paragraaf 8.6
Artikel 2 Wegenverkeerswet 1994	paragraaf 8.6
Artikel 39 Wet veiligheidsregio's	paragraaf 1.2, 2.8.4
Artikel 7 Wpg	paragraaf 1.2, 2.8.4, 4.4.2, 5.4.2, 6.4.2
Artikel 58a Wpg	paragraaf 2.6.1, 2.7.1, 2.7.5 4.2, 5.2, 6.2
Artikel 58b Wpg	paragraaf 3.5
Artikel 58d Wpg	paragraaf 1.4, 10
Artikel 58e Wpg	paragraaf 1.3, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5.3, 2.6.3, 2.7.3, 2.8.1, 2.8.3, 2.10, 7
Artikel 58f Wpg	paragraaf 2.2, 2.5.3, 2.6.3, 2.7.3, 2.8.3, 4.3.2, 4.4.1, 4.4.2, 5.3.2, 6.4.1, 6.4.2
Artikel 58g Wpg	paragraaf 2.2, 2.5.1, 2.5.5, 2.6.5, 4.3.2, 4.4.1, 4.4.2, 5.3.2, 6.4.1, 6.4.2
Artikel 58h Wpg	paragraaf 2.2, 2.6.1, 2.6.5, 4.3.2, 4.4.1, 4.4.2, 5.3.2, 5.4.1, 5.4.2, 6.4.1, 6.4.2
Artikel 58i Wpg	paragraaf 2.2, 2.7.1, 4.3.2, 4.4.1, 4.4.2, 5.3.2, 5.4.1, 5.4.2, 6.4.1, 6.4.2
Artikel 58j Wpg	paragraaf 2.2, 2.8.1, 2.8.3, 4.3.4, 4.4.1, 4.4.2, 6.4.1, 6.4.2
Artikel 58k Wpg	paragraaf 3.4, 4.1, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.5.1
Artikel 58l Wpg	paragraaf 3.4, 5.1, 5.2, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4, 5.5.1, 5.5.3
Artikel 58m Wpg	paragraaf 3.4, 6.1, 6.3.1, 6.3.3, 8.6
Artikel 58n Wpg	paragraaf 3.4, 5.1, 5.3.3, 5.5.1, 5.5.3
Artikel 58s Wpg	paragraaf 10
Artikel 58u Wpg	paragraaf 3.4, 4.1, 4.4.1, 4.4.2, 5.1, 5.4.1, 5.4.2, 6.1, 6.4.1, 6.4.2, 8.2
Artikel 68bis Wpg	paragraaf 4.3.2, 5.3.2
Artikel 1 Wom	paragraaf 6.2
Artikel 2 Wom	paragraaf 2.5.5, 2.7.5

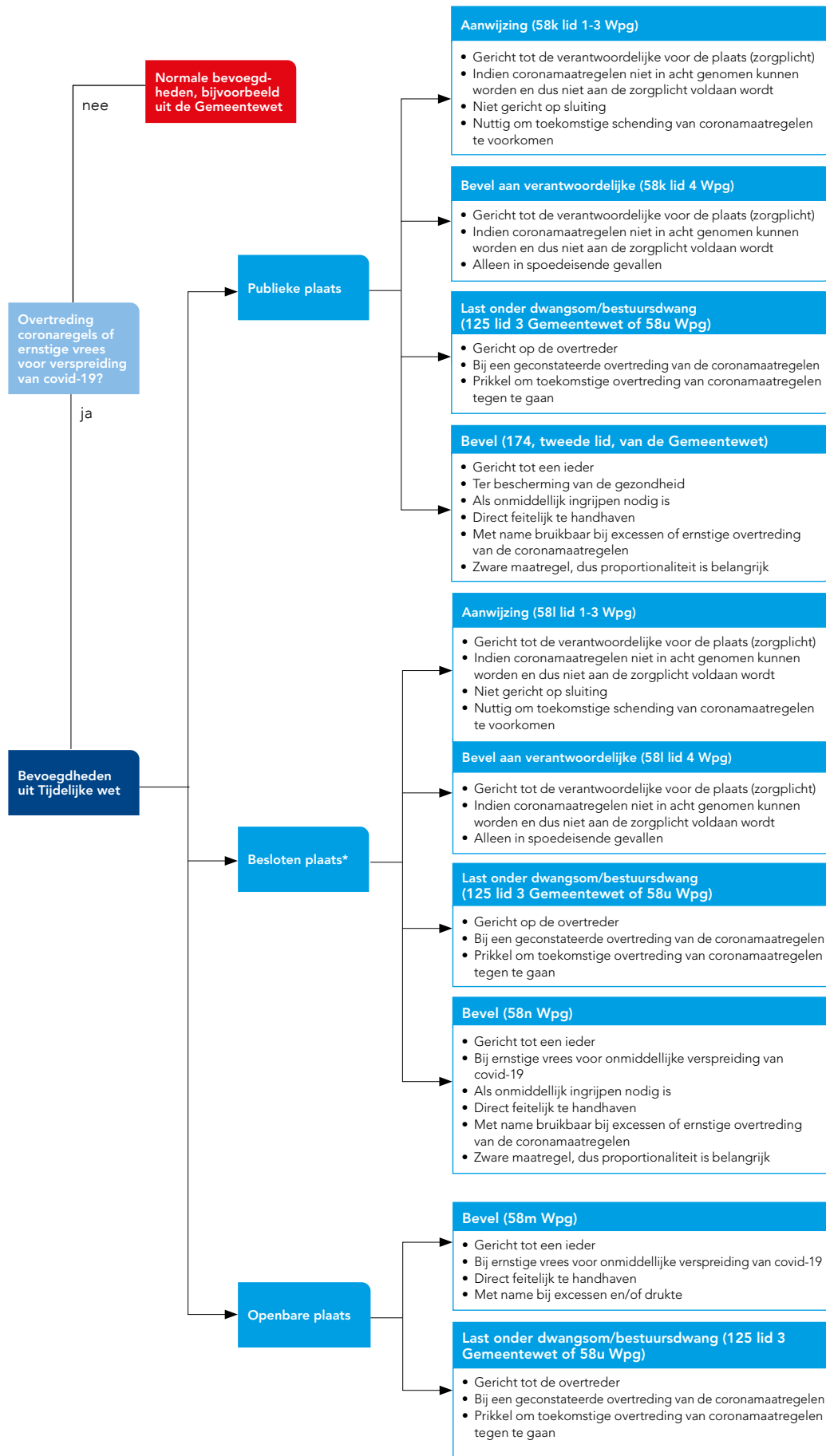
Bijlage: schema's





* De burgemeester is niet bevoegd ten aanzien van besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Daar is de minister bevoegd tot handhaving.





**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

november 2020

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