

COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht

Bart Roozendaal & Stefan van de Sande¹

Dit artikel bevat een terreinverkenning van het publiekrechtelijk – maar vooral bestuursrechtelijk – instrumentarium dat de betrokken overheden ten dienste staat bij de bestrijding van het coronavirus. Hierbij wordt aandacht besteed aan de verschillende taken en bevoegdheden en aan de grondslagen van maatregelen als de sluiting van restaurants en café's, het verbod om contactberoepen uit te oefenen en de veelbesproken 1,5 meter afstand-regel. Ingegaan wordt op de wettelijke bepalingen die al zijn gebruikt en de bepalingen die mogelijk nog zullen worden gebruikt. Ook wordt een schets gegeven van de aanwijzingen die de minister heeft gegeven en de vertaling van die aanwijzingen in noodverordeningen, die onvermijdelijk achterblijft bij de ontwikkelingen. Tot slot enkele aandachtspunten bij de handhaving van de gestelde verboden.

1. Inleiding

De wereldwijde uitbraak van het coronavirus (COVID-19) is niet alleen een lakmoesproef voor de gezondheidszorg maar ook voor het Nederlandse bestuursrecht. Ter bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde wordt een groot aantal ingrijpende maatregelen genomen om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan dan wel te vertragen. Op 12 maart 2020 werd iedereen in Nederland opgeroepen om bij klachten thuis te blijven en om sowieso thuis te werken en werden evenementen met meer dan 100 personen afgelast. Deze mededeling leidde onmiddellijk tot afgelastingen, maar bestuursrechtelijk Nederland vroeg zich meteen af wat de juridische betekenis van een mondelinge mededeling van de minister-president is. De burgemeester gaat toch over de verlening en intrekking van een evenementenvergunning? De oproep om thuis te blijven bij klachten en thuis te werken, was weliswaar dringend maar aanvankelijk vooral een advies.

In maart 2020 volgen de maatregelen elkaar snel op. Sneller zelfs dan wij kunnen schrijven.² Intussen hebben de bevoegde bestuursorganen ook gebruikgemaakt van wettelijke bevoegdheden om de verspreiding van het virus een halt toe te roepen. In *NJB* 2020/686 kon Spronken met juistheid stellen dat de wettelijke grondslag van de maatregelen en adviezen, die de minister-president op 12 maart 2020 heeft bekendgemaakt, niet helder was.³ In haar bijdrage, die op 16 maart 2020 is geschreven, maakt zij niettemin melding van de Wet publieke gezondheid en de Wet veiligheidsregio's. Enkele bevoegdheden uit deze wetten zijn inmiddels inderdaad gebruikt om de voor-

noemde adviezen kracht bij te zetten. Het gaat vooral om de bevoegdheid van de Minister van Medische Zorg en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, om opdrachten dan wel aanwijzingen te geven en de bevoegdheid van de voorzitters van de veiligheidsregio's om een noodverordening vast te stellen.

Dit artikel bevat een terreinverkenning van het publiekrechtelijk – maar vooral bestuursrechtelijk – instrumentarium dat de betrokken overheden ten dienste staat bij de bestrijding van het coronavirus. Hierbij wordt aandacht besteed aan de verschillende taken en bevoegdheden, en aan de grondslagen van maatregelen als de sluiting van de horeca (of liever gezegd: de reca, want hotels mogen openblijven),⁴ het verbod om contactberoepen uit te oefenen en de veelbesproken 1,5 meter afstand-regel. In par. 2 gaan wij in op de wettelijke bepalingen die al zijn gebruikt en de bepalingen die mogelijk nog zullen worden gebruikt. Par. 3 bevat een schets van de aanwijzingen die de minister heeft gegeven en de vertaling van die aanwijzingen in noodverordeningen, die onvermijdelijk achterblijft bij de ontwikkelingen. Par. 4 bevat aandachtspunten bij de handhaving van de gestelde verboden. Par. 5 bevat enkele afsluitende opmerkingen.

2. Het wettelijk kader

Deze paragraaf bevat een schets van het wettelijk kader. De bevoegdheden die – tot op heden – zijn ingezet om de verspreiding van het coronavirus te vertragen, zijn neergelegd in de Wet publieke gezondheid (par. 2.1), de Gemeentewet (par. 2.2) en de Wet veiligheidsregio's (par. 2.3). Deze bevoegdheden komen toe aan bestuursorganen

in verschillende bestuurslagen, hetgeen een goede communicatie en constructieve samenwerking binnen de overheid onontbeerlijk maakt. Als deze bevoegdheden niet toereikend zijn, resteert een ultimatum remedium: het noodrecht (par. 2.4).

2.1 De Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid (Wpg), die in werking is getreden op 1 december 2008, bevat het wettelijk instrumentarium voor de bestrijding van infectieziekten.⁵ Tot eind 2008 was dit instrumentarium verdeeld over drie wetten, te weten de Wet collectieve preventie volksgezondheid, de Infectieziektenwet en de Quarantainewet. Met de Wpg zijn alle bepalingen over de infectieziektenbestrijding in één wet samengebracht. Hiervoor is gekozen omdat zo de noodzakelijke samenhang tussen de organisatie van de bestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden het best tot uiting zou komen.⁶

De Wpg voorziet in een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen de centrale en decentrale overheid. Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor de voorbereiding op de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A, waarbij ernstig gevaar voor de volksgezondheid bestaat (artikel 6 lid 2 Wpg). De voorzitter van de veiligheidsregio draagt zorg voor de daadwerkelijke bestrijding van (een directe dreiging van) een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A (artikel 6 lid 4 Wpg). De Minister voor Medische Zorg en Sport heeft het coronavirus (al) op 28 januari 2020 aange merkt als een groep a-infectieziekte.⁷ Dit gebeurde eerder bij de Mexicaanse griep en het MERS-virus.⁸

De aanwijzing als groep a-infectieziekte ontsluit, in samenhang met de noodzaak om (de directe dreiging van) de epidemie te bestrijden, de bevoegdheid van de minister om centraal leiding te geven aan de bestrijding.⁹ Bij een groep a-infectieziekte neemt de minister dus de leiding over van de voorzitters van de verschillende veiligheidsregio's. Op grond van artikel 7 Wpg kan de minister de voorzitters opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V van de Wpg. Voordat hij hiertoe overgaat, dient de minister eerst afstemmingsoverleg te voeren met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de veiligheidsregio's die het aangaat.

De Wpg voorziet (in hoofdstuk V) in verschillende (dwang)maatregelen ter voorkoming van een verdere verspreiding van infectieziekten. Hierbij gaat de Wpg ervan uit dat de vrijwillige medewerking van de bevolking aan

De Wpg gaat ervan uit dat de vrijwillige medewerking van de bevolking aan te treffen noodzakelijke maatregelen vooropstaat

te treffen noodzakelijke maatregelen vooropstaat.¹⁰ Van dit uitgangspunt is ook het kabinet aanvankelijk uitgegaan – en wordt deels nog steeds van uitgegaan. De inzet van de maatregelen uit hoofdstuk V van de Wpg is (pas) aangewezen als vrijwillige medewerking niet voldoende is om het gevaar af te wenden. Deze maatregelen richten zich veelal op individuele personen. Zo kan de voorzitter van de veiligheidsregio een persoon onverwijld in een ziekenhuis ter isolatie laten opnemen (artikel 31 Wpg), laten onderwerpen aan de maatregel van verplichte quarantaine (artikel 35 Wpg) of een verbod opleggen om beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden met een ernstig verspreidingsrisico te verrichten (artikel 38).

Nadat de eerste besmetting met het coronavirus in Nederland een feit was (in februari 2020), werd veel gesproken over 'thuisisolatie'.¹¹ De burgemeester en/of de GGD deden dan een dringend beroep op de patiënt om thuis te blijven en contacten met derden te beperken. De juiste term zou, gelet op het stelsel van de Wpg, eigenlijk 'thuisquarantaine' moeten zijn. Isolatie is immers een gedwongen opname in het ziekenhuis op grond van artikel 32 Wpg, terwijl quarantaine op grond van artikel 35 lid 2 Wpg (eventueel onder voorwaarden) in de eigen woning van de patiënt kan plaatsvinden, indien de patiënt niet tot vrijwillige onderwerping aan een quarantainemaatregel bereid is. Gelet op deze laatste voorwaarde en het feit dat niet de burgemeester maar de voorzitter bevoegd is om deze maatregel op te leggen, gaan wij ervan uit dat verreweg de meeste thuisquarantaines hebben plaatsgevonden op basis van vrijwilligheid en niet op basis van een quarantainebeschikking van de voorzitter.

Naast deze maatregelen, die zijn gericht op het individu, kent de Wpg ook enkele maatregelen met betrekking tot gebouwen, goederen en vervoermiddelen. Bij een gegrond vermoeden van een besmetting kan een controle op de aanwezigheid van een besmetting plaatsvinden, waarna vervolgens – zo nodig – voorschriften van technisch-hygiënische aard kunnen worden gegeven en terrein-

Auteurs

1. Mr. dr. B.J.P.C. Roozendaal en mr. dr. S.A.L. van de Sande zijn advocaat bij AKD Advocaten te Breda. Bart Roozendaal is juridisch adviseur van het Veiligheidsberaad en uit dien hoofde betrokken bij het opstellen van de model-noodverordeningen COVID-19. Stefan van de Sande is levensresearch fellow aan de Radboud Universiteit.

Noten

2. Deze bijdrage is afgerond op 30 maart 2020. Met latere ontwikkelingen is slechts incidenteel rekening gehouden.
3. T. Spronken, 'Leven in tijden van corona', *NJB* 2020/686, afl. 11.
4. Dit is alleen anders indien een veiligheidsregio een zogenoemde optionele bepaling heeft opgenomen in een noodverordening om recreatief nachtverblijf te

verbieden (zie par. 3.5, slot).

5. Zie hierover ook J.C.J. Dute & A.C. Hendriks, 'Recht in tijden van Mexicaanse griep', *NJB* 2009/1712, afl. 35.
6. *Kamerstukken II* 2007/2008, 31316, nr. 3, par. 3.2.
7. Regeling 2019-nCoV, *Stcrt.* 2020, 6800, die berust op art. 20 Wpg.
8. Regeling Mexicaanse griep, *Stcrt.* 2009, 82, en Regeling MERS-CoV, *Stcrt.* 2013,

18082.

9. Daarnaast zijn enkele voorzittersbevoegdheden exclusief geworden, zie art. 6 lid 4 Wpg.
10. *Kamerstukken II* 2007/08, 31316, 3, p. 35-36.
11. Dit gebeurde niet alleen in de media, zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 100 t/m 104 en 176.



28 maart 2020, een straat in Amsterdam © foto Else Lohman

nen, gebouwen en vervoermiddelen kunnen worden ontsmet. Bij een besmetting met ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan de voorzitter gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan sluiten, een verbod uitvaardigen tot het gebruikmaken of betreden van vervoermiddelen en waren vernietigen (artikel 47 Wpg). Tot slot kunnen maatregelen worden genomen ten aanzien van havens en luchthavens en schepen en luchtvaartuigen (artikel 48 e.v. Wpg), die wij hier niet verder zullen bespreken.

2.2. De Gemeentewet

De Gemeentewet bevat bevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk

niveau, door de burgemeester. De wet geeft een algemeen kader voor de bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Deze bevoegdheden, die vooral in hoofdstuk XI ('De bevoegdheid van de burgemeester') zijn neergelegd, zijn voor een breed scala aan situaties inzetbaar. De Gemeentewet heeft niet specifiek tot doel om de volksgezondheid te beschermen of om infectieziekten (laat staan groep a-infectieziekten) zoals het coronavirus tegen te gaan. Dit neemt niet weg dat de Gemeentewet een aantal bruikbare bevoegdheden bevat die kunnen worden ingezet in de strijd tegen het coronavirus.

Uit hoofde van zijn algemene verantwoordelijkheid voor de openbare orde is de burgemeester bevoegd om bij

verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde (de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw). De burgemeester is ook belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.¹² Bij de uitoefening van dit toezicht kan hij de bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn (artikel 174 lid 2 Gemw).

De zwaardere bevoegdheden zijn neergelegd in artikel 175 en artikel 176 Gemw.¹³ Deze bevoegdheden zijn beschikbaar indien sprake is van (ernstige vrees voor het ontstaan van) ernstige wanordelijkheden of rampen.¹⁴ In dat geval is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken (artikel 175 Gemw). De burgemeester kan ook algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn en daarbij afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften (artikel 176 Gemw).

Tussen deze zogenoemde noodbevelen en noodverordeningen bestaat een verschil in karakter. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omschreef dit verschil recent als volgt:¹⁵ 'Noodbevelen hebben een ad hoc, en geen algemeen, karakter en ze zijn gericht op een direct feitelijk resultaat in een concreet geval. Noodverordeningen hebben een ander karakter. Zij behelzen algemene regels en brengen voor enige tijd verandering in de rechtssituatie van burgers. Verder zijn noodverordeningen naar hun aard voor herhaalde toepassing vatbaar en kunnen ze voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen. Aan de omstandigheden van het concrete geval komt relevante betekenis toe wat betreft de keuze voor het uitvaardigen van een noodbevel of voor het vaststellen van een noodverordening.'

Andere verschillen zijn meer principieel van aard. Een noodbevel is namelijk een Awb-beschikking, terwijl een noodverordening algemeen verbindende voorschriften inhoudt. Dit heeft in het systeem van de Awb verschillende consequenties (zoals de wijze van bekendmaking en inwerkingtreding).¹⁶ De belangrijkste is dat tegen een noodverordening (in tegenstelling tot een noodbevel) geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend (artikel 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb). Hierop liep het verzoek om voorlopige voorziening tegen de

sluiting van de stadsmarkt in Dordrecht, op grond van de Noodverordening Coronavirus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, al (mede) stuk.¹⁷ Een noodverordening kan slechts – rechtstreeks, de mogelijkheid van exceptieve toetsing daargelaten¹⁸ – aan de orde worden gesteld in een civielrechtelijke bodem- of kortgedingprocedure. De civiele rechter zal slechts ingrijpen indien de noodverordening strijdig is met hogere regelgeving of in strijd komt met algemene rechtsbeginselen.¹⁹ In kort geding is bovendien vereist dat de noodverordening 'onmiskenbaar onverbindend' is.²⁰ In tijden van corona lijkt het niet aannemelijk dat de kortgedingrechter, die sowieso al terughoudendheid past, snel tot dit oordeel zal komen, al is het maar omdat voorkomen beter is dan genezen.

De civiele rechter zal slechts ingrijpen indien de noodverordening strijdig is met hogere regelgeving of in strijd komt met algemene rechtsbeginselen

2.3. De Wet veiligheidsregio's

Wanneer problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid de gemeentegrenzen overstijgen, zoals bij het coronavirus, voorziet de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in een concentratie van bevoegdheden. Het grondgebied van Nederland is hiertoe verdeeld in 25 veiligheidsregio's (artikel 8 Wvr en Bijlage), die werken volgens een GRIP-structuur (Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijding Procedure).²¹ Deze structuur kent verschillende fases, van GRIP 1 tot en met GRIP 5 en uiteindelijk naar GRIP Rijk. Per 12 maart 2020 is de coronacrisis opgeschaald naar GRIP 4. Een opschaling naar GRIP 5 is (nog) niet aan de orde, maar kan voor de toekomst niet worden uitgesloten. Hiervoor is een uitdrukkelijk besluit van de voorzitters vereist. Bij een GRIP 5 behouden de voorzitters het bevoegd gezag over de diensten die in hun eigen regio bij de rampbestrijding betrokken zijn. Wat wel gebeurt, is dat de veiligheidsregio's gezamenlijk de interregionale incidentbestrijding ter hand nemen, waarbij één veiligheidsregio de bestuurlijke en operationele afhandeling coördi-

12. Vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen vallen onder de Wet openbare manifestaties.

13. Zie hierover L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang?* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2012 en A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*, Amsterdam: Raad Business 2016.

14. Het begrip 'ramp' heeft de betekenis die hieraan in de Wvr is gegeven (zie daar-

voor par. 2.3), aldus ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044.

15. ABRvS 18 december 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:4275 (*Bezoek Turkse minister*).

16. Zie hierover bijvoorbeeld bij noodverordeningen ABRvS 9 augustus 2006,

ECLI:NL:RVS:2006:AY5898 en bij noodbevelen ABRvS 18 december 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:4275.

17. Rb. Rotterdam 19 maart 2020 (vzr),

ECLI:NL:RBROT:2020:2496 (*Stadsmarkt Dordrecht*).

18. De mogelijkheid van toetsing door de bestuursrechter en strafrechter en de onvankeelheidsperikelen die daarmee samenhangen, laten wij hier onbesproken (zie HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (*Universiteiten/SCAU*) en HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169, *Ni 1997/165 (Leenders/Ubergen)*).

19. Zie recent Rb. Den Haag, 26 augustus

2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8808 (*Noodverordening Brunsummerheide*).

20. Zie HR 1 juli 1983, *Ni 1984/360 (Staat/LSV)* en HR 16 mei 1986, *AB 1986/574 (Landbouwwijetters)*.

21. Deze structuur is vastgelegd en uitgewerkt in het landelijk referentiekader GRIP en veelal ook in het crisisplan van de regio (als bedoeld in art. 16 Wvr).

neert. GRIP Rijk kan worden afgekondigd door de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

Net als de Wpg voorziet ook de Wvr in een duidelijke verdeling van taken. In eerste instantie heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel (artikel 5 Wvr). Wanneer een ramp²² of crisis²³ als bedoeld in de Wvr een bovenlokaal karakter heeft, komt de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld. Naar onze opvatting lijdt geen twijfel dat een gecoördineerde inzet vereist is om de dreiging weg te nemen en de schadelijke gevolgen te beperken van (de verdere verspreiding van) het coronavirus voor het leven en de gezondheid van een groot aantal personen én vitale volksgezondheids- en materiële belangen, die thans in ernstige mate worden geschaad en bedreigd. Er is in verband met de verspreiding en de gevolgen van het coronavirus dan ook sprake van een ramp en crisis, die van bovenlokale betekenis is omdat zij heel Nederland bedreigt.

De voorzitters van de veiligheidsregio's zijn op grond van artikel 39 lid 1 Wvr – bij uitsluiting (van vooral burgemeesters) – bevoegd geworden om verschillende noodmaatregelen te treffen.

In dit licht zijn de voorzitters van de veiligheidsregio's op grond van artikel 39 lid 1 Wvr – bij uitsluiting (van vooral burgemeesters) – bevoegd geworden om verschillende noodmaatregelen te treffen. Het gaat bijvoorbeeld om de bevoegdheden die zijn neergelegd in de artikelen 172 t/m 177 Gemw (zie hierover par. 2.2). Ook de politie komt onder het gezag van de voorzitter te staan, voor zover zij optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak (artikel 11 Politiewet 2012). Een en ander betekent dat de voorzitters (onder meer) exclusief bevoegd zijn tot de handhaving van de openbare orde, het houden van toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden, het geven van noodbevelen en het vaststellen van noodverordeningen. De normale procedure tot bekrachtiging van noodverordeningen door de gemeenteraad, de mogelijkheid van administratief beroep bij de commissaris van de Koning (bij niet-bekrachtiging) en de mogelijkheid van het opschorten van de werking van de noodverordening door de commissaris zijn hierbij niet van toepassing. De reden daarvoor ligt voor de hand, gelet op het feit dat de bevoegdheid niet langer door een gemeentelijk orgaan wordt uitgeoefend.²⁴

Artikel 53 en 54 Wvr kunnen in werking worden gesteld indien buitengewone omstandigheden dit noodza-

kelijk maken (artikel 52 Wvr). De inwerkingstelling geschiedt bij koninklijk besluit. Daarmee kan de commissaris van de Koning in een concreet geval de nodige aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding,²⁵ en kan de minister de commissaris opdragen om zulke aanwijzingen te geven (artikel 53 Wvr). De minister kan, indien het algemeen belang zulks dringend eist, bevoegdheden van de commissarissen en de burgemeesters op grond van de Wvr geheel of ten dele aan zich trekken dan wel een andere autoriteit daarmee belasten (artikel 54 Wvr). Van deze bevoegdheden is (nog) geen gebruik gemaakt. Hiermee zouden specifieke maatregelen voor inwoners van bepaalde provincies kunnen worden voorgeschreven door de minister, en zouden – in het uiterste geval – (alle) bevoegdheden uit de Wvr kunnen worden neergelegd bij de Minister van Medische Zorg en Sport, teneinde een landelijk uniforme aanpak te waarborgen. Tot op heden lijkt de minister echter – terecht – te rekenen op de loyale medewerking van de voorzitters.

2.4. Het noodrecht

Tot slot bespreken wij enkele noodrechtelijke bevoegdheden. Als eerste de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), die voorziet in het afkondigen van een beperkte of algemene noodtoestand. Hiertoe kan worden overgegaan ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid (zie artikel 103 lid 1 Gw) indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken (artikel 1 Cwu). Het begrip 'buitengewone omstandigheden' is het kernbegrip van het noodrecht, dat de drempel vormt voor de uitoefening van de noodbevoegdheden.²⁶ Deze omstandigheden doen zich voor bij een (dreigende) aantasting van vitale belangen als de openbare en economische veiligheid, waarbij de normale bevoegdheden niet toereikend zijn, zoals bij grootschalige rampen.²⁷ Het afkondigen van de noodtoestand geschiedt bij koninklijk besluit, waarvan terstond mededeling wordt gedaan aan de Staten-Generaal (artikel 2 Cwu). De noodtoestand wordt opgeheven bij besluit van de Staten-Generaal of bij koninklijk besluit.

De wet maakt onderscheid tussen een beperkte respectievelijk algemene noodtoestand, die meebrengen dat bepalingen in werking worden gesteld die voorkomen op lijst A respectievelijk lijst B bij de wet (artikel 7 en artikel 8 Cwu). Deze bepalingen worden weer buiten werking gesteld zodra de omstandigheden dit toelaten (artikel 8 Cwu). Het gaat (onder veel meer) om paragrafen of bepalingen uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Wet veiligheidsregio's, de Hamsterwet, de Prijzen-noodwet, de Distributiewet, de Noodwet voedselvoorziening maar ook de Onteigeningswet (artikel 76a bis e.v.). Deze bepalingen kunnen overigens ook los van het uitroepen van een noodtoestand – per afzonderlijke wet of bepaling – in werking worden gesteld, wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 53 en 54 Wvr (zie par. 2.3). Leidraad hierbij is het uitgangspunt van flexibele crisisbeheersing, waarbij buitengewone bevoegdheden slechts ter beschikking komen indien en zolang zij noodzakelijk zijn in de crisisbeheersing.²⁸

Nadat de eerste maatregelen in de strijd tegen het coronavirus waren aangekondigd, ontstond een ware run op bepaalde supermarktartikelen, zoals zeep, rijst, pasta,

blikgroente, aardappels, groente, fruit en toiletpapier. De minister-president heeft de bevolking daarna opgeroepen om dit 'hamsteren' te staken.²⁹ Het lijkt erop dat de bevolking gehoor heeft gegeven aan deze oproep. Toepassing van de Hamsterwet lijkt dus (vooralsnog) niet aan de orde te zijn. Deze wet maakt het mogelijk om – wederom in buitengewone omstandigheden – regels te stellen tot het tegengaan van het hamsteren van goederen (artikel 3). Die regels 'kunnen onder meer inhouden een verbod daarbij aangewezen goederen binnen daarbij aangegeven tijdsruimten in grotere dan daarbij aangegeven hoeveelheden af te leveren of in ontvangst te nemen'. In gewoon Nederlands: een verbod om meer dan één pak rijst per week per persoon te kopen of te verkopen. Toepassing van deze wet kan overigens al worden overwogen indien het publiek gaat hamsteren vanuit de vrees dat bepaalde goederen schaars zullen worden.³⁰

De inzet van de Vorderingswet is even overwogen – met betrekking tot mondkapjes – en zelfs toegezegd maar niet doorgezet

De inzet van de Vorderingswet is even overwogen – met betrekking tot mondkapjes – en zelfs toegezegd maar niet doorgezet. Op grond van artikel 3 van de Vorderingswet kunnen alle ministers het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van zaken vorderen. Ook hiervoor is vereist dat buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken en bovendien dat dit noodzakelijk is voor de gezondheidszorg, terwijl andere bevoegdheden tekortschieten. Tijdens het debat in de Tweede Kamer van 18 maart 2020 gaf de Minister voor Medische Zorg en Sport eerst aan dat hij op basis van vrijwilligheid mondkapjes wilde verzamelen maar dat een vorderingsbesluit klaarlag. Uiteindelijk heeft hij – na kritiek vanuit de Kamer – toch toegezegd om tot vordering van mondkapjes over te gaan. Op 20 maart 2020 heeft zijn ambtsopvolger aan de Tweede Kamer laten weten een degelijk besluit toch niet in voorbereiding te nemen: 'We zien nu al dat meerdere ver-

kopers en buitenlandse leveranciers door de aankondiging ervan afgeschrikt worden en niet meer via Nederland willen leveren, terwijl er juist met hen nog mogelijkheden zijn om op vrijwillige basis tot afspraken te komen.'³¹

In de context van de coronacrisis verdient ook de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag afzonderlijke vermelding. Deze wet kent aan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid toe om aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester en de commissaris van de Koning die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid (artikel 6). De minister kan die uitoefening ook (deels) aan zich trekken of daarmee een ander orgaan belasten (artikel 7). De minister en de commissaris van de Koning zijn ook bevoegd het vertoeven in de openlucht te beperken (artikel 8) en een gebiedsverbod op te leggen (artikel 9). Bij een algemene noodtoestand kan de burgemeester voorts bepalen dat zonder vergunning geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen, geen samenkomsten of vergaderingen van meer dan tien personen op andere dan openbare plaatsen of geen betogingen zullen worden gehouden (artikel 11). Opvallend is dat al deze bevoegdheden in de coronacrisis al – buiten de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag om – zijn ingezet via de weg van artikel 7 lid 1 Wpg jo. artikel 39 lid 1 Wvr. Wij lichten dit in par. 3 toe.

3. De getroffen maatregelen

3.1 *Opdracht of aanwijzing?*

Inmiddels zijn er diverse maatregelen aangekondigd en getroffen om de verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan.³² In deze paragraaf bespreken wij de aanwijzingen van de minister en de noodverordeningen waarin die aanwijzingen zijn vertaald.

Op voorhand past hierbij een aantal kanttekeningen. Ten eerste over de reikwijdte van artikel 7 lid 1 Wpg. Hieruit volgt dat de minister leiding geeft aan de bestrijding en de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen 'hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V' van de Wpg. Uit deze bewoordingen blijkt dat een opdracht niet slechts kan strekken tot toepassing van de maatregelen uit hoofdstuk V van de Wpg. De opdrachten mogen breder zijn. Deze gedachte vindt ook steun in de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling: 'de minister [stelt] het kader voor de bestrijding vast, met andere woorden, [geeft] aanwijzingen over het te voeren bestrijdingsbeleid'.³³ Een aanwij-

22. Ingevolge art. 1 Wvr wordt verstaan onder een ramp: 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.

23. Ingevolge art. 1 Wvr wordt verstaan onder een crisis: 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.'

24. *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, 3, p. 75.

25. De commissaris kan op grond van art. 42 Wvr aanwijzingen geven 'over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid'.

26. *Kamerstukken II* 2003/04, 29514, 3,

par. 5.

27. *Kamerstukken II* 1993/94, 23790, 3, in het bijzonder p. 4.

28. *Kamerstukken II* 1993/94, 23790, 3, p. 4.

29. www.rjksoverheid.nl/documenten/mediatekst/2020/03/13/letterlijke-tekst-persconferentie-na-ministerraad-13-maart-2020.

30. *Kamerstukken II* 1961/62, 6777, 3, p. 1.

31. *Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 179.

32. Zie voor een overzicht de Kamerbrieven van 25 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 199), 20 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 179), 15 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 175) en 12 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 124).

33. *Kamerstukken II* 2009/10, 32195, 3, p. 3.

zing kan een groot aantal verschillende verschijningsvormen hebben. Het kan gaan om een landelijke opdracht, gericht tot alle voorzitters, dan wel een opdracht met een regionale beperking tot één of enkele veiligheidsregio's. Het kan gaan om de inzet van niet-dwingende maatregelen, zoals bron- en contactopsporing, vaccinatie of het informeren van de burger. Een opdracht kan echter ook verplichten tot de inzet van de maatregelen uit hoofdstuk V van de Wpg, zoals isolatie, quarantaine of ontsmetting (zie par. 2.1). Een opdracht kan, ten slotte, niet alleen verplichten tot handelen maar ook tot nalaten. De minister kan een voorzitter opdragen om bepaalde maatregelen (nog) niet te treffen. Blijkens de toelichting moet bijvoorbeeld vermeden worden dat wordt besloten om nodeloos tot sluiting van bepaalde gebouwen over te gaan, waardoor andere bevoegde gezagen dit voorbeeld volgen en er een kettingreactie volgt van onnodige onrust.³⁴

In dit geval heeft de Minister van Medische Zorg en Sport zijn bevoegdheden op grond van artikel 7 lid 1 Wpg aangewend om concrete verbodsbepalingen te laten vaststellen. Er moet echter een onderscheid moet worden gemaakt tussen de aanwijzingen van de minister waarin wél en de aanwijzingen waarin geen of een beperkte opdracht wordt verstrekt. Zo bevat bijvoorbeeld de aanwijzing over de sluiting van de scholen geen opdracht om deze sluiting mogelijk te maken, maar enkel de opdracht om, indien een onderwijsinstelling zich niet aan de crisismaatregel houdt, tot sluiting over te gaan (bijvoorbeeld door middel van een afzonderlijk noodbevel, zie par. 3.3). De reden daarvoor is dat door de minister wordt verwacht dat de onderwijsinstellingen zich uit eigen beweging aan de maatregel zullen houden en ingrijpen alleen nodig is indien dat niet het geval is. De aanwijzing van 24 maart 2020, waarin onder meer de veilige afstand van 1,5 meter is opgenomen, bevat twee verboden die krachtens de aanwijzing in een noodverordening *moeten* worden genomen.³⁵ De andere verboden *kunnen* in de noodverordening worden opgenomen (zie nader par. 3.5). Hier komt bij dat de aanwijzingen/opdrachten van de minister niet altijd even duidelijk zijn en soms beleidsmatig zijn ingekleurd. Het is aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om de aanwijzingen vervolgens te vertalen naar algemeen verbindende voorschriften in een noodverordening. De voorzitters hebben besloten een model(nood)verordening vast te stellen (met toelichting) om te bewerkstelligen dat in heel Nederland dezelfde regels gelden, met dien verstande dat het mogelijk is dat een voorzitter afwijkende regels vaststelt, gelet op de omstandigheden in zijn regio. De coördinatie van de samenwerking verloopt via het Veiligheidsberaad, het overleg tussen de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's.

3.2 De eerste opdracht: verbod evenementen 100+

Tijdens de persconferentie van 12 maart 2020 werd – als een van de eerste landelijke maatregelen – aangekondigd dat alle evenementen met meer dan 100 bezoekers verboden werden.³⁶ De schriftelijke aanwijzing van de Minister voor Medische Zorg en Sport dateert van 13 maart 2020. De voorzitters van de veiligheidsregio's werd opgedragen om 'alle evenementen met meer dan 100 personen in uw regio in de periode van 13 maart tot en met 31 maart 2020 af te gelasten. Dat geldt ook voor publieke locaties,

zoals musea, concertzalen, theaters en sportclubs en sportwedstrijden.' In de praktijk riep deze aanwijzing bijzonder veel vragen op. Wat is een evenement? Wat is een publieke locatie? Hoe wordt het maximum aantal personen bepaald? De aanwijzing was niet alleen onduidelijk maar ook taalkundig onjuist (een museum kan bijvoorbeeld niet worden afgelast). Het begrip 'evenement' is niet afkomstig uit een wet in formele zin, maar wordt gehanteerd in gemeentelijke APV's ter uitwerking van artikel 174 Gemw. In de kern gaat het dan om 'elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak' (met enkele uitzonderingen en uitbreidingen). De voorbeelden die de minister noemt, maken duidelijk dat de reikwijdte van de opdracht breed moest worden opgevat. De aanwijzing is echter tot stand gekomen zonder consultatie van en overleg met de veiligheidsregio's (vgl. artikel 7 lid 4 Wpg). Ter uitvoering van de opdracht werden dan ook 25 noodverordeningen vastgesteld door de voorzitters (op grond van artikel 39 lid 1 Wvr jo. artikel 176 lid 1 Gemw) die inhoudelijk van elkaar afwijken. In sommige regio's werd de letterlijke tekst van de (onduidelijke) aanwijzing gehanteerd. Andere regio's zochten aansluiting bij de tekst van artikel 174 Gemw en verboden soms zelfs besloten bijeenkomsten.

Op initiatief van het Veiligheidsberaad is uiteindelijk op 16 maart 2020 besloten om een gelijkkluidende verorde-

In de praktijk riep deze aanwijzing bijzonder veel vragen op. Wat is een evenement? Wat is een publieke locatie? Hoe wordt het maximum aantal personen bepaald?

ning vast te stellen conform een model(nood)verordening. Dit heeft ertoe geleid dat op 16 en 17 maart 2020 in alle regio's alsnog eenzelfde verordening is vastgesteld door de voorzitter en vervolgens is bekendgemaakt. Daarna is op verzoek van de regio's een Handreiking handhaving vastgesteld en een FAQ (in goed Nederlands: Veel Gestelde Vragen) vastgesteld ten behoeve van de uniforme toepassing van de verordening. In de (model)noodverordening is aansluiting gezocht bij artikel 174 Gemw: 'Het is verboden om openbare samenkomsten en vermakelijkheden als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, samenkomsten in voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven en samenkomsten in besloten sfeer te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren dan wel te laten ontstaan waar meer dan honderd personen samenkomen, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen.' Op grond van deze bepaling is het niet alleen verboden dergelijke samenkomsten te organiseren maar ook om eraan deel te nemen. Hiermee is beoogd het bevoegd gezag meer handelingsperspectief te bieden en is optreden ook

mogelijk indien niet duidelijk is wie de organisator of initiator van een samenkomst is.

3.3. Sluiting van scholen, kinderopvang, horeca etc.

Het kabinet heeft op 15 maart 2020 in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) besloten tot aanvullende maatregelen.³⁷ Op die datum heeft het kabinet – bij nader inzien – besloten dat tot en met 6 april 2020 geen les meer wordt gegeven in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en dat de reguliere kinderopvang wordt gestaakt. Dit is in een aanwijzing van 17 maart 2020 neergelegd. Hierbij worden enkele uitzonderingen gemaakt voor de organisatie van onderwijs op afstand, de opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen en voor de organisatie van toetsen en examens (met dien verstande dat op 24 maart 2020 is besloten dat het centraal schriftelijk eindexamen dit jaar geen doorgang zal vinden).³⁸ De minister heeft de voorzitters van de veiligheidsregio's niet opgedragen om deze (gedeeltelijke) sluiting mede mogelijk te maken. Alleen indien niet wordt voldaan aan de aanwijzing, dan hebben de voorzitters de opdracht op te treden. Aangezien de (meeste) onderwijs- en kinderopvangorganisaties gevolg hebben gegeven aan de oproep van het kabinet, leek ook het ambtshalve opnemen van een verbod in de noodverordening op dat moment niet opportuun. Naar aanleiding van een aanvullende set maatregelen op 23 maart 2020 (zie par. 3.4 en 3.5), als neergelegd in de aanwijzing van 24 maart 2020, is daarna toch besloten om alle maatregelen op te nemen in de model(nood)verordening. Op deze manier bevat het model een overzicht van alle maatregelen.

Eveneens op 15 maart 2020 heeft het kabinet besloten dat alle eet- en drinkgelegenheden in Nederland hun deuren sluiten en tot 6 april 2020 gesloten blijven.³⁹ Dit geldt ook voor sport- en fitnessclubs, saunas, seksinrichtingen en coffeeshops. De maatregel werd op 15 maart 2020 om 17:30 uur aangekondigd en ging al om 18:00 uur in, doch verkreeg pas verbindende kracht in de loop van 16 en 17 maart 2020 door de vaststelling en bekendmaking van noodverordeningen door de voorzitters. Uiteindelijk is in de noodverordeningen een uitzondering opgenomen voor de afhaalfunctie van eet- en drinkgelegenheden, die is geformuleerd als een uitzondering voor 'de verkoop, aflevering of verstrekking van eten of drinken voor gebruik anders dan ter plaatse'.⁴⁰ Dat coffeeshops met zoveel woorden werden genoemd door de minister in de aanwijzing kan bij gemeenten tot enige verbazing hebben geleid, omdat coffeeshops over een exploitatievergunning op grond van de gemeentelijke APV dienen te beschikken en daarom al vallen onder het verbod voor eet- en drinkgelegenheden. Om discussie te vermijden, zijn coffeeshops evenwel afzonderlijk vermeld. Onmiddellijk effect was dat er tussen 17:30 uur en 18:00 uur lange rijen stonden bij de coffeeshops (vooral in de grote steden).

3.4. Vervolg: verbod alle evenementen

Tijdens de persconferentie van 23 maart 2020 heeft het kabinet opnieuw strengere maatregelen gepresenteerd.⁴¹ In de eerste plaats werden evenementen met een vergunnings- en meldplicht verboden tot 1 juni 2020. Hiermee wordt het temporele toepassingsbereik van de maatregel uitgebreid tot 1 juni 2020, het plafond van maximaal 100 bezoekers losgelaten en wordt – ten opzichte van de aanwijzing van 13 maart 2020 – verduidelijkt wat onder een evenement wordt verstaan. Op 24 maart 2020 is een aanwijzing met deze strekking gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregios. In dezelfde aanwijzing zijn overige bijeenkomsten, niet zijnde evenementen, tot 6 april 2020 verboden behoudens enkele uitzonderingen voor (a) wettelijk verplichte samenkomsten (vergaderingen van de gemeenteraad, Staten-Generaal), (b) samenkomsten die nodig zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties (maximaal 100 personen), (c) uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen (maximaal 30 personen) en (d) samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard (maximaal 30 personen).⁴²

De a-uitzondering roept de vraag op wat 'wettelijk verplichte bijeenkomsten' zijn. De organieke wetten maken geen onderscheid tussen verplichte en onverplichte bijeenkomsten. Het was derhalve aan de voorzitters van de veiligheidsregios om hierover duidelijkheid te geven in hun noodverordeningen. De voorzitters hebben de tekst van de opdracht overgenomen in de verordeningen en hebben in de bijbehorende FAQ duidelijk gemaakt dat het (bijvoorbeeld) gaat om raadsvergaderingen waarin besluiten worden genomen, met als oproep om besluitvorming uit te stellen als dat enigszins mogelijk is. Is de b-uitzondering voldoende rechtszeker en is de c-uitzondering nodig? De d-uitzondering roept de vraag op of een beperking van het maximum aantal deelnemers aan een religieuze bijeenkomst in overeenstemming is met artikel 6 Gw en artikel 9 EVRM. Is dit een beperking van de godsdienstvrijheid en, zo ja, een gerechtvaardigde beperking?⁴³

3.5. Verdere sluitingen en beroepsverboden

Een andere maatregel die het kabinet op 23 maart 2020 heeft aangekondigd, is de sluiting van casino's, speelhallen en daarmee vergelijkbare instellingen alsook de sluiting van 'zaken waar op de uiterlijke verzorging gerichte contactberoepen worden uitgeoefend zoals kapperszaken en nagelsalons'.⁴⁴ In de brief aan de voorzitters is aangegeven dat deze maatregelen moeten worden opgenomen in een noodverordening. De overige maatregelen, die betrekking hebben op het handhaven van de veelbesproken en welbekende 1,5 meter-regel, moeten 'zodanig in de noodverordening worden opgenomen dat handhaving mogelijk wordt indien dat noodzakelijk is', aldus de minister. Dat is een bijzonder vage formulering, die veel aan het inzicht van de voorzitters van de veiligheidsregios overlaat. Men kan zich

34. Kamerstukken II 2007/08, 31316, 3, p. 36-37.

35. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 199.

36. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 124.

37. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 175.

38. Kamerstukken II 2019/20, 31289, 416.

39. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 175.

40. Zie bijv. art. 2.3 lid 1 aanhef en onder a Noodverordening: COVID-19 Veiligheidsregio Brabant-Noord van 27 maart 2020.

41. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 199.

42. Deze uitgezonderde bijeenkomsten mogen alleen doorgaan als alle hygiëne-maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in acht worden genomen en men 1,5

meter afstand tot elkaar kan houden.

43. Vgl. met betrekking tot het grondrecht van vergadering bij een noodbevel ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820.
44. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 199.

zelfs afvragen of wel sprake is van een aanwijzing 'hoe de bestrijding ter hand te nemen' als bedoeld in artikel 7 lid 1 Wpg. Kan een aanwijzing – op deze wijze – voorwaardelijk zijn en worden overgenomen in een noodverordening, gelet op het wettelijke criterium van artikel 176 Gemw?

Wat hier ook van zij, de voorzitters hebben ook deze opdracht uitgevoerd door de bijzonder verstrekende 1,5 meter-regel in al haar verschijningsvormen op te nemen in een noodverordening. Als eerste wordt de uitoefening van alle vormen van contactberoepen verboden, voor zover geen 1,5 meter afstand tot de klant kan worden gehouden. De aanwijzing van 24 maart 2020 maakt (bij wijze van voorbeeld) duidelijk dat dit verbod betrekking dient te hebben op masseurs, kappers, nagelstylisten, escortservices en rijinstructeurs (om maar een aantal ongelijksoortige beroepen te noemen). Het moge duidelijk zijn dat dit verbod voor veel contactberoepen geen beperking maar een algeheel verbod inhoudt, simpelweg omdat het houden van 1,5 meter afstand daarbij onmogelijk is. Opvallend is dat dit verbod iedereen treft die een contactberoep uitoefent, om de overdracht van het coronavirus van klant naar beroepsbeoefenaar en omgekeerd te voorkomen. Met een hiertoe strekkende noodverordening die eenieder in een bepaalde beroepsgroep treft, wordt de – op het individu gerichte – weg van het opleggen van een beroepsverbod van artikel 38 lid 1 Wpg niet bewandeld.⁴⁵

De meest verstrekende maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus zien op het handhaven van de 1,5 meter-regel in de publieke ruimte. Locaties als vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden en stranden, waarop blijkens de berichten in de media in tijden van thuiswerken en thuisblijven uitzonderlijk veel wordt gerecreëerd, moeten worden gesloten als de 1,5 meter-regel (waarschijnlijk) wordt geschonden. De meest vergaande maatregel is het zogeheten 'verbod op al dan niet toevallige groepsvorming' in de publieke ruimte. Een groep bestaat uit drie personen die geen onderlinge afstand van 1,5 meter in acht nemen. Een hoek omslaan en onverwacht oog en oog komen te staan met twee (tot een ander huishouden behorende) personen die hun hond uitlaten, is niet meer toegestaan. In de model(nood)verordening is deze regel opgenomen in artikel 2.2 als het 'niet in acht nemen veilige afstand' en is het 'zich ophouden in een groep van drie of meer personen' verboden. Dit 'ophouden' veronderstelt een ontmoeting van een zekere tijdsduur en geeft daarom – gelukkig – iets meer ruimte voor toevallige kortdurende ontmoetingen in de publieke ruimte.

Dit 'ophouden' veronderstelt een ontmoeting van een zekere tijdsduur en geeft daarom – gelukkig – iets meer ruimte voor toevallige kortdurende ontmoetingen in de publieke ruimte

Aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is ook een set additionele bepalingen ter beschikking gesteld door het Veiligheidsberaad. Afhankelijk van de regionale wensen en behoeften kunnen de voorzitters deze aanvullende bepalingen in hun noodverordening opnemen. Het gaat om drie optionele verboden: een verbod op het aanbieden van recreatief nachtverblijf (artikel 2.5a), een verbod op het geopend houden van sanitaire voorzieningen bij recreatieve gelegenheden (artikel 2.5b) en een verbod op het bouwen en (laten) gebruiken van slaap- en strandhuisjes (artikel 2.5c). Met name het verbod op het aanbieden van recreatief nachtverblijf trekt de aandacht omdat dit er feitelijk op neer komt dat vakantieparken hun deuren moeten sluiten, met het Paasweekend en de meivakantie in het vooruitzicht. Onder meer de Veiligheidsregio Zeeland heeft deze optionele bepalingen opgenomen in haar noodverordening, omdat aldaar werd gevreesd dat de komst van vele toeristen (wekelijks gemiddeld circa 300.000-400.000) de zorgcontinuïteit in gevaar zou brengen.⁴⁶

3.6 Verlenging van de maatregelen tot en met 28 april 2020

Tijdens een persconferentie op 31 maart 2020 heeft de minister-president bekendgemaakt dat het kabinet heeft besloten om alle maatregelen die zijn genomen, te verlengen tot en met 28 april 2020. Het verbod op evenementen blijft gelden tot 1 juni 2020. In de week vóór 28 april 2020 beoordeelt het kabinet wat er voor de periode daarna nodig is. Afhankelijk van de stand van zaken op dat moment zou dat een verlenging van de maatregelen kunnen inhouden, maar ook een voorzichtig afschalen van de maatregelen, daar waar dat verantwoord is. Eén maatregel wordt na 31 maart 2020 landelijk ingevoerd. Het betreft de sluiting van sanitaire voorzieningen bij recreatieve gelegenheden. Deze maatregel was al door enkele veiligheidsregio's ingevoerd (zie paragraaf 3.5).

4. Handhaving

Op dit moment bieden de berichten in de media vooral aanleiding voor de gedachte dat de gestelde verboden door het overgrote merendeel van de bevolking goed en gezagsgetrouw worden nageleefd. Daarbij helpt uiteraard dat men (inmiddels) doordrongen is van de noodzaak van normconform handelen. De vraag rijst wel welke middelen ten dienste staan om de naleving van de gestelde verboden – zo nodig – af te dwingen. Tijdens de eerste persconferentie van de minister-president en in de eerste brieven van de verschillende ministers zijn nog geen sancties in het vooruitzicht gesteld. De Minister van Justitie en Veiligheid maakte tijdens de persconferentie van 23 maart 2020 evenwel duidelijk dat het mogelijk zou worden dat de burgemeesters (bedoeld zal zijn: de voorzitters) in de noodverordening kunnen bepalen dat er 'forse boetes' komen te staan op het overtreden van de gestelde regels.⁴⁷ De minister dacht aan bedragen van € 400 voor particulieren en € 4.000 voor bedrijven. De minister ging hierbij kennelijk uit van het creëren van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Een wettelijke bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, ontbreekt hier echter. Wellicht heeft de minister dan toch vooral het oog gehad op strafrechtelijke handhaving van de gestelde verboden.⁴⁸ Het overtreden van een algemeen voorschrift, dat is uitgevaar-

digd door de voorzitter, is namelijk strafbaar gesteld in artikel 443 Sr. Dit kan leiden tot een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, te weten maximaal € 4350 (artikel 23 lid 4 Sr).

Naast de strafrechtelijke weg die de overtreding van artikel 443 Sr openstelt,⁴⁹ ligt in bestuursrechtelijk opzicht voor de hand dat de betrokken overtreder eerst wordt geïnformeerd en gewaarschuwd en zo tot normconform gedrag wordt bewogen door een toezichthouder. Wanneer een overtreding voortduurt of wordt herhaald, komen de herstelsancties van hoofdstuk 5 Awb in beeld: de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Het is echter twijfelachtig of deze sancties zich voor toepassing lenen in geval van een crisis waarin onmiddellijk optreden is vereist.⁵⁰ De bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, wordt op grond van artikel 125 lid 3 Gemw uitgeoefend door de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels die hij uitvoert. De uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever was dat ook bestuursdwang kan worden toegepast om de naleving van noodverordeningen af te dwingen.⁵¹ Onduidelijk is echter of deze bevoegdheid ook toekomt aan de voorzitter die – in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis – met uitsluiting van de burgemeester bevoegd wordt op grond van artikel 39 lid 1 Wvr. In het lijstje van bevoegdheden die overgaan naar de voorzitter, wordt artikel 176 Gemw namelijk wel genoemd maar artikel 125 Gemw niet. Men kan betogen dat dit een omissie van de wetgever is en dat de bestuursdwangbevoegdheid als connexe bevoegdheid ook aan de voorzitter ter beschikking staat. De geschiedenis van de totstandkoming van de wet biedt hierover geen uitsluit.

In antwoord op een Kamervraag over de mogelijkheden om handhavend op te treden, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid op 1 april 2020 geantwoord dat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen, zoals bepaald in artikel 125 van de Gemeentewet, naar zijn mening moet worden

geacht met de noodverordeningbevoegdheid te zijn overgegaan naar de voorzitters van de veiligheidsregio's in het kader van artikel 39 Wvr.⁵²

Naar verluidt, wordt op dit moment (niettemin) een spoedwet voorbereid die ertoe strekt dat artikel 125 Gemw – ter verduidelijking – alsnog uitdrukkelijk wordt opgenomen in het lijstje van artikel 39 lid 1 Wvr. Dit betekent echter niet dat voorzitters tot de inwerkingtreding van die spoedwet bestuursrechtelijk gezien met lege handen staan, ook niet als zou moeten worden aangenomen dat de weg van artikel 125 Gemw op dit moment niet begaanbaar is. In elk geval kan de voorzitter ter handhaving van de noodverordeningen immers gebruikmaken van de mogelijkheden van artikel 172, 174 en 175 Gemw (zie par. 2.2), die wel uitdrukkelijk worden genoemd in art. 39 lid 1 Wvr. In sommige veiligheidsregio's is overigens geprobeerd om een mouw te passen aan dit probleem door een bepaling over bestuursrechtelijke handhaving op te nemen in de noodverordening, die als volgt luidt: 'Voor zover noodzakelijk is de voorzitter bevoegd een last onder bestuursdwang of dwangsom, ingevolge artikel 125 Gemeentewet, toe te passen ten einde overtredingen van deze noodverordening te voorkomen en te beëindigen.'⁵³ Hiermee wordt afgeweken van een wet in formele zin. Dat is zeker creatief, maar is het ook houdbaar?

5. Afsluiting

De ontwikkelingen volgen elkaar razendsnel op. De ene noodverordening is nog niet vastgesteld of zij is alweer achterhaald door de volgende. Vooralsnog moet evenwel worden vastgesteld dat het systeem van de bestuursrechtelijke bestrijding van het coronavirus vooral berust op vertrouwen. Het vertrouwen dat de burger zich houdt aan de maatregelen die het kabinet in zijn persconferenties aankondigt en aan de maatregelen die – met enige vertraging – door de voorzitters worden gegoten in de vorm van een noodverordening. Op het moment dat de mondelinge aankondiging wordt gedaan is immers nog geen sprake van algemeen verbindende voorschriften die verbodsbepalingen inhouden, terwijl voor de meest effectieve bestrijding van de crisis wel noodzakelijk is dat de burger zich hieraan onmiddellijk houdt. Een effectief, efficiënt en sluitend systeem voor de sanctionering van overtredingen, los van boetes en nieuwe besluiten in individuele gevallen, bestaat ook (nog) niet. Het voornoemde vertrouwen lijkt te bestaan. Het inzicht dat de maatregelen, hoewel onprettig, noodzakelijk zijn, lijkt te worden gedeeld. Zo toont de coronacrisis dat daadkracht soms belangrijker is dan juridische zorgvuldigheid en draagt zij bij aan het vertrouwen in het openbaar bestuur. ●

Onduidelijk is of de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen ook toekomt aan de voorzitter van de veiligheidsregio

45. Zaken waarbinnen op de uiterlijke gerichte contactberoepen worden uitgeoefend, zoals kapperszaken en nagelsalons, moesten verplicht worden gesloten op grond van de aanwijzing van 24 maart 2020.

46. Zie de Noodverordening Veiligheidsregio Zeeland COVID-19 van 27 maart 2020.

47. www.rijksoverheid.nl/documenten/mediatekst/2020/03/23/persconferentie-

minister-president-rutte-ministers-grapperhaus-de-jonge-en-van-rijn-over-aangescherpte-maatregelen-coronavirus.

48. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 25295, 199.

49. Op 28 maart 2020 is een wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar van kracht geworden zodat ook boa's uit de domeinen II en IV

bevoegd zijn strafrechtelijk handhavend op te treden bij overtreding van de noodverordening (zie *Sfzr.* 2020, 19421).

50. Voor de last onder dwangsom geldt dit vooreerst omdat het risico op voortzetting of herhaling van de overtreding niet aanvaardbaar is (art. 5:32 lid 2 Awb). Een preventieve last onder dwangsom zou eventueel kunnen worden opgelegd indien sprake

is van aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat een overtreding van de noodverordening zal plaatsvinden.

51. *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, 3, p. 121.

52. *Handelingen* 2019/20, 2307

53. Zie bijv. art. 4.3 Noodverordening Veiligheidsregio Zeeland COVID-19 van 27 maart 2020.