

Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid

Onderzoeksinstituut Veiligheid en
Openbare Orde RUG

Coronacrisis en het recht (deel 8)

Geplaatst op 10/04/2020 door jgbrouwer

De handhavers van de noodverordening

A.J. Wierenga en J.G. Brouwer

Een noodverordening uitvaardigen is één ding, het handhaven ervan tijdens een ramp van de omvang als die van de coronacrisis is iets geheel anders. Beperkte de werkingssfeer van een noodverordening zich in de voorbije eeuwen tot lokale en bij hoge uitzondering regionale grenzen gedurende een korte tijd, de coronanoodverordening geldt nationaal breed, zal langdurig werken en bevat voorschriften die als ze niet strikt worden gehandhaafd weinig of geen zin hebben. Dat roept totaal nieuwe vragen en problemen op. Wie kan de noodverordening op welke wijze handhaven? Op die twee vragen gaan we hieronder in.

Noodverordeningen worden al centennia strafrechtelijk gehandhaafd. Overtreedt iemand een noodverordening dan verbaliseert de politie hem of haar en dient de overtreder, als hij niet tot transactie wenst over te gaan, te verschijnen voor de strafrechter. Die kan aan een burger een boete van maximaal € 4350,- dan wel hechtenis van ten hoogste drie maanden opleggen. De maximale boete voor een rechtspersoon is € 8700,-. Inmiddels heeft het Openbaar Ministerie aangegeven voor meerderjarige particulieren € 390,-, voor minderjarigen € 95,- en voor rechtspersonen het maximale boetebedrag te gaan vorderen.

Sinds de invoering van de Wet OM-afdoening is het ook mogelijk om buiten de strafrechter om een boete op te leggen. Die wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd. Aanvankelijk kon alleen de officier van justitie een zogenaamde strafbeschikking opleggen (art. 257a Sv). In 2010 kwam daar de politie bij (art. 257b Sv). En sinds 2012 kan een bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd door lichamen of personen met een publieke taak (art. 257ba Sv). Hierbij moeten we denken aan onder meer gemeenten, provincies, waterschappen, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, aan Regionale Uitvoeringsdiensten en zelfs particuliere terrein- en fauna-beherende organisaties.

Voor het uitvaardigen van zo'n bestuurlijke strafbeschikking wordt gebruik gemaakt van buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in dienst van of werkzaam voor een bevoegd gezag. Een boa is een opsporingsambtenaar in de zin van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering aan wie specifieke politiebevoegdheden en soms geweldsmiddelen zijn toegekend. In het algemeen mag hij burgers staande houden en aan hen inlichtingen vragen, waaronder een identiteitsbewijs. Een boa beschikt over een beperkte opsporingsbevoegdheid, hij handhaaft slechts enkele strafbepalingen.

De Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar 2011 regelt de werkterreinen, taken, bevoegdheden en uitrusting van deze boa's. Deze ministeriële regeling maakt een onderscheid tussen zes domeinen. Domein I – de Openbare Ruimte – richt zich op de 'bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten'. Hiervan maakt onderdeel uit de handhaving van art. 443 Wetboek van Strafrecht. Daarin

wordt de overtreding van de noodverordening strafbaar gesteld. Op 28 maart 2020 is de Circulaire door de Minister van Justitie en Veiligheid zodanig aangepast dat ook boa's in Domein II en IV de noodverordening strafrechtelijk kunnen handhaven.

Dat de Corona-noodverordening niet afkomstig is van het bevoegde gezag onder wiens verantwoordelijkheid de boa functioneert, maar van de voorzitter van de veiligheidsregio, is strafrechtelijk niet van belang. Een boa handhaaft vaker voorschriften die niet afkomstig zijn van het bestuursorgaan tot wie hij in een ondergeschiktheidsrelatie staat. Voor de strafrechtelijke handhaving van de noodverordening, maakt het niet uit van wie zij afkomstig is. Wel dient de boa zijn werkterrein territoriaal te beperken tot het gebied waarvoor hij is aangesteld. Vaak valt dit samen met de gemeentegrenzen, maar dat is zeker niet altijd het geval. Denk aan de boa van de Nederlandse Spoorwegen.

Een ambtenaar van politie kan indien een waarschuwing of proces-verbaal de overtreding niet beëindigt, de noodverordening ook fysiek handhaven. Hij ontleent die bevoegdheid aan art. 7 Politiewet: 'De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld (...) te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt.' Onder geweld moet niet alleen geweld tegen personen, maar ook tegen zaken worden verstaan. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het dichttimmeren van een horecagelegenheid waarvan de uitbater onverminderd gasten blijft ontvangen.

In het geval van deze fysieke of feitelijke handhaving spreekt art. 5:23 Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Zij vertoont veel overeenkomsten met bestuursdwang. Niet voor niets stond bestuursdwang vroeger te boek als politiedwang. De reguliere bestuursdwang zoals we die tegenwoordig kennen, heeft zich echter in de loop van de eeuwen ontwikkeld tot een rechtshandelen op basis van een beschikking: de last onder bestuursdwang. Zie hierover ons [deel 5](#), waarin we reeds aandacht hadden voor de handhaving van noodverordeningen.

De last onder bestuursdwang wordt in Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht met diverse rechtswaarborgen omgeven. Om die reden bepaalt art. 5:23 Awb dat die Afdeling niet van toepassing is op de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Die vereist onmiddellijk ingrijpen, zonder al te veel plichtplegingen. De onmiddellijke handhaving is daarom met minder waarborgen omgeven dan de reguliere handhaving van het recht. De urgentie van onmiddellijk ordeherstel rechtvaardigt dit. Daar staat tegenover dat een ordemaatregel, zoals het fysiek sluiten van een café in het geval van overtreding van de noodverordening, slechts van korte duur mag zijn. Met behulp van een last onder bestuursdwang zou dat langdurig(er) kunnen.

Die bestuursdwangbevoegdheid heeft de voorzitter van de veiligheidsregio evenwel niet. Art. 39 Wet veiligheidsregio's – waarin staat dat de bevoegdheden van de lokale burgemeesters ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing overgaan op de voorzitter bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis – noemt art. 125 Gemeentewet niet. Die laatste bepaling bevat de bevoegdheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen op voorschriften die hij uitvoert. Het niet-opschalen van die bevoegdheid is geen omissie van de wetgever, maar is een bewuste keuze. De behoefte om de noodverordening te handhaven met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is nooit eerder gevoeld. Al eeuwenlang worden noodverordeningen strafrechtelijk, en in het verlengde daarvan onmiddellijk gehandhaafd.

Suggesteren dat de wetgever is vergeten die bevoegdheid te doen overgaan en ervan uitgaan dat dwangsommen op dit moment al kunnen worden opgelegd – in een enkele veiligheidsregio gebeurt dat – toont aan hoe flinterdun de rechtstatelijke beschaving is. Voorzitters zullen nog even geduld moeten hebben. Bij de Tweede Kamer ligt inmiddels een voorstel van wet dat erin voorziet om de voorzitters een bestuursdwangbevoegdheid toe te kennen. De bedoeling is dat de voorzitter die bevoegdheid vervolgens mandateert aan onder meer lokale burgemeesters.

Deze 'reparatiewet' strijkt echter niet alle handhavingsplooiën strak. Er is ook behoefte aan een groot aantal toezichthouders die straks bestuursdwang of dwangsommen namens de voorzitter kunnen opleggen. Om dat gebrek op te lossen, belasten de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's uiteenlopende functionarissen met het toezicht om de naleving van de noodverordening. In art. 4.2. Noodverordening worden genoemd: ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering, de boa's als bedoeld in artikel 142, eerste lid, onderdeel a, Wetboek van Strafvordering, militairen van de Koninklijke Marechaussee als bedoeld in artikel 141, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering en ook door de voorzitters in 'Aanwijzingsbesluiten toezichthouders Noodverordening' aangewezen reeds bestaande toezichthouders van bijvoorbeeld gemeenten.

Van toezichthouders in de zin van art. 5: 11 Awb is echter in verband met de noodverordening van de voorzitter geen sprake. Die bepaling definieert de toezichthouder als: 'een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.' De Wet veiligheidsregio's kent geen bepaling waarin toezichthouders worden aangewezen, noch kent die wet aan de voorzitter een bevoegdheid toe om toezichthouders aan te wijzen. De voorzitter kan die bevoegdheid ook niet voor zichzelf creëren in een noodverordening. De noodverordeningsbevoegdheid behelst een bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften voor burgers uit te vaardigen.

De onmogelijkheid om toezichthouders in de zin van art. 5:11 Awb aan te wijzen, valt te betreuren. Een zodanige toezichthouder beschikt over de bijzondere bevoegdheden. Titel 5.2 Awb kent bijvoorbeeld aan hem toe de bevoegdheid om elk perceel of (bedrijfs)gebouw betreden zonder toestemming van de eigenaar of huurder, met uitzondering van de woning. Een toezichthouder kan onderzoek doen aan zaken, die meenemen en opslaan indien dit nodig is, als ook een identiteitsbewijs vorderen. En ook kan hij burgers verplichten om mee te werken aan zijn controle door een zogeheten 'vordering tot medewerking'.

Dat wil niet zeggen dat deze functionarissen geen rol kunnen spelen bij de handhaving van de noodverordening. In tegendeel, als het mandaatsbesluit van de voorzitter in de mogelijkheid van ondermandaat voor de lokale burgemeester voorziet, dan kan die de pseudotoezichthouder mandateren om namens hem een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen.

In het kader van de centrale regie en coördinatie van de Minister van VWS ligt het dan wel in de rede dat de voorzitter van de veiligheidsregio een instructie opstelt voor onder meer de gemandateerde, lokale burgemeesters. Art. 10: 6 Awb biedt hiervoor de grondslag.

De voorzitter kan ondanks dat hij – anders dan de lokale burgemeester – in normale tijden geen gezagsrelatie met hen heeft, de 'toezichthouders' ook rechtstreeks instructie geven. Art. 5 Wvr kent in verbinding met art. 39 Wvr het opperbevel toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio over een ieder die deelneemt aan de rampenbestrijding. Die bevoegdheid dient ertoe om een gezagsverhouding te creëren tussen de voorzitter en

degenen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding, maar die niet reeds onder het gezag van hem staan zoals dat wel het geval is met de politie en de brandweer.

Bestuursrechtelijke handhaving van de noodverordening biedt behalve de getalsmatige versterking van de handhaving door toezichthouders van diverse pluimage ook anderszins voordelen. In het geval van het toepassen van bestuursdwang op grond van art. 5:25 Awb kunnen de kosten van herstel worden verhaald op de overtreder.

Een last onder dwangsom kan vooral effectief zijn bij overtredingen van bedrijven als de maximale strafrechtelijke boete voor een rechtspersoon van € 8700,- onvoldoende afschrikwekkende werking heeft. We zijn al dwangsommen tegengekomen van € 10.000 per overtreding.

Overigens is het zo dat bestuursrechtelijke handhaving naast strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden. Bij de bestuursrechtelijke handhaving gaat het om een herstelsanctie: het herstellen van de overtreding en het voorkomen van een nieuwe overtreding. Bij de strafrechtelijke handhaving is het doel het opzettelijk leed toebrengen aan de overtreder door middel van een straf. Vanwege het onderling verschillende doel, kunnen die sancties hand in hand gaan.

Geplaats in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 7)

Geplaats op [05/04/2020](#) door [Jgbrouwer](#)

De noodverordening vanaf 6 april

A.J. Wierenga en J.G. Brouwer

Vorige week dinsdag besloot het kabinet de eerder afgekondigde maatregelen te verlengen tot 28 april aanstaande. De noodverordening van 2 april die aanvankelijk tot 6 april van kracht zou zijn, kan daarom ongewijzigd voortbestaan. En omdat die geen expiratiedatum kent, hoeft zij ook niet opnieuw te worden vastgesteld. Toch zijn daar inhoudelijk goede redenen voor.

Formeel is er geen sprake van één noodverordening, maar hebben alle 25 veiligheidsregio's ieder voor hun rechtsgebied een eigen, maar goeddeels identieke noodverordening ingevoerd aan de hand van een door de minister ontwikkeld model. Het gevolg hiervan is dat zelfs de uitzondering op het verbod van samenkomen voor de Staten-Generaal ook in de noodverordening staat van 24 veiligheidsregio's waar het parlement nog nooit vergaderde en dat hoogstwaarschijnlijk ook nooit zal doen.

In de noodverordening staan voorschriften die minutieus dienen te worden nageleefd, anders hebben ze bij het zo besmettelijke Coronavirus weinig of geen zin. De formulering van de voorschriften moet daarom eenvoudig zijn. Burgers moeten bij eerste lezing begrijpen wat wel en wat niet mag. Dat is nu niet steeds het geval, hetgeen overigens gezien de snelheid waarmee de noodregels moesten worden ontworpen en de complexiteit van het probleem allesbehalve verwijtbaar is.

We nemen de vrijheid om een drietal suggesties te doen voor de wat ons betreft belangrijkste onderdelen van de noodverordening.

Het verreweg meest cruciale verbod staat op diverse plekken verscholen in de noodverordening. Het zou een sterke verbetering zijn als de noodverordening zou openen met: 'Een ieder is verplicht om te allen tijde in de publieke ruimte 1.5 meter afstand van elkaar te houden.' Het tweede lid kan dan een heldere uitzondering bevatten voor personen van dezelfde huishouding en kinderen tot 12 jaar, zonder de afstandseis voor toezichthoudende ouders te herhalen.

In de noodverordening staat een ingewikkelde, onleesbare en tegenstrijdige definitie van het begrip samenkomst. Het verbod kan bovendien eenvoudiger: 'Het is verboden een samenkomst te organiseren of hieraan deel te nemen, ongeacht de locatie ervan.' In het tweede lid kunnen uitzonderingen staan. Zonder de afstandseis te herhalen, die staat al in art. 1. Het ligt in de rede om dit verbod te koppelen aan een maximum aantal deelnemers. Voor de geloofwaardigheid van de handhaving maakt het een verkeerde indruk als we op de televisie dagdagelijks getuige zijn van samenkomsten tijdens bijvoorbeeld praatprogramma's en persconferenties.

In de noodverordening lijkt sprake te zijn van een groepsverbod, maar bij herlezing blijkt dat niet het geval. Er mogen groepen worden gevormd zo omvangrijk als men maar wil. De enige eis is dat men de onderlinge afstandseis in acht neemt. Een zodanig geformuleerd voorschrift staat haaks op het verbod van samenkomsten. Groepsvorming mag, samenkomsten niet. In het kader van de handhaafbaarheid is het niet onverstandig beide toe te staan onder twee voorwaarden: een maximum aantal deelnemers en voorzorgsmaatregelen in verband met de afstandseis en andere noodzakelijk hygiënemaatregelen.

Die laatste eis is vanzelfsprekend de meest wezenlijke. Onder die voorwaarde staat de noodverordening ook winkelen en marktbezoek toe. In het kader van de handhaafbaarheid van de noodverordening is het verstandig na te denken over hoe we om op den duur de afstandseis en hygiënemaatregelen als enige voorwaarde kunnen hanteren voor bijvoorbeeld ook horecagelegenheden en evenemententerreinen. Een categorisch verbod op deze activiteiten voegt bij voldoende zelfdiscipline te weinig toe.

Tot slot in dit verband, hier en daar wordt de suggestie gewekt dat lokale burgemeesters op dit moment nog eigen rampenbestrijdingsmaatregelen kunnen treffen op basis van de APV. Dat is niet het geval. Alle maatregelen dienen teruggevoerd te kunnen worden op besluitvorming van de Minister van VWS. Die heeft de regie en de coördinatie volgens art. 7 Wet publieke gezondheid. De voorzitters van de veiligheidsregio implementeren zijn aanwijzingen, 'bij uitsluiting' van de burgemeester. Lokale burgemeesters moeten pas op de plaats maken. Voor de rechtszekerheid van burgers is het bij een landelijke crisis noodzaak dat er sprake is van uniforme regelgeving. Niet alleen op het niveau van de veiligheidsregio, maar van het gehele land.

Geplaaatst in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 6)

Geplaaatst op [29/03/2020](#) door [jgbrouwer](#)

De inhoud van de maatregelen van 23 maart

A.J. Wierenga en J.G. Brouwer

Maandag 23 maart 2020 maakte de Minister van VWS strenge maatregelen bekend ter bestrijding van de coronacrisis.

In essentie komen ze – samen met de al vigerende voorschriften – hier op neer:

- Een ieder is verplicht om te alle tijde in de publieke ruimte 1,5 meter afstand te houden, uitgezonderd gezinnen, partners, zorgverleners en kinderen tot 12 jaar.
 -
- Groepsvorming – meer dan drie personen – in de publieke ruimte is verboden, uitgezonderd gezinnen.
 -
- Om de 1,5 meter afstandseis tussen personen te realiseren in winkels, het openbaar vervoer, gemeenschappelijke ruimten op campings en in havens, recreatieparken, pretparken en markten neemt de beheerder/marktmeester de noodzakelijke maatregelen.
 -
- Het is verboden om een contactberoep uit te oefenen, uitgezonderd een (para)medisch beroep.
 -
- Het is verboden om geopend te houden:
 - horecagelegenheden, uitgezonderd
 - hotels voor gasten, restaurants en coffeeshops in afhaalfunctie;
 - casino's, speelautomaathallen;
 - bioscopen, theaters, musea;
 - sportaccommodaties, fitnessclubs;
 - saunagelegenheden en seksinrichtingen.
 -
- Alle samenkomsten zijn verboden, uitgezonderd
 - door de wet voorgeschreven vergaderingen van de overheid met een maximum van honderd deelnemers;
 - noodzakelijke samenkomsten van instellingen, bedrijven en andere organisaties met een maximum van honderd deelnemers;
 - uitvaarten, huwelijksvoltrekkingen en bijeenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard met een maximum van dertig personen.
 -
- Het is verboden om in school- en universiteitsgebouwen fysiek onderwijs te geven, uitgezonderd en met inachtneming van de 1,5 meter afstandseis:
 - het afnemen van toetsen en examens;
 - kleinschalig onderwijs aan leerlingen met een bijzondere problematiek of problematische thuissituatie;
 - de verplicht gestelde opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of in vitale processen.
 -
- Het is verboden om opvang te bieden in verblijven voor kinderopvang, uitgezonderd opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of in vitale processen.
 -
- Het is verboden om als particulier een bezoek te brengen aan een persoon in een zorginstelling of een woonvorm in de ouderenzorg, tenzij sprake is van bezoek aan een naaste in de stervensfase of vergelijkbare omstandigheden.
 -
- Het is verboden om gebieden als parken, bossen, recreatiewateren en stranden en dergelijke te betreden indien de voorzitter van de veiligheidsregio heeft gesloten dat dit noodzakelijke is ter bestrijding van COVID-19,

uitgezonderd personen die daar wonen of werken.

Alle bovenstaande maatregelen gelden tot 6 april 2020; voor de periode hierna vindt een heroverweging plaats.

- Vergunning- en meldplichtige evenementen zijn verboden tot 1 juni 2020.

Het zijn stuk voor stuk voor de hand liggende uitgangspunten in verband met een extreem besmettelijk en niet zelden dodelijk virus. De Minister van VWS kan echter – ondanks dat hij de leiding heeft over de rampenbestrijding – geen algemeen verbindende regels uitvaardigen. De minister kan de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's slechts opdragen tot het toepassen van deze maatregelen. De voorzitters dienen hiervoor gebruik te maken van hun bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen.

Een dergelijke constructie is bij een ingewikkelde problematiek van een ongekeerde omvang die zich zelden of nooit voordoet niet erg efficiënt, maar zo is dit geregeld in de Wet publieke zorg in samenhang met de Wet veiligheidsregio's.

Om toch de broodnodige uniformiteit te bewerkstelligen heeft de Minister van VWS in overleg met het veiligheidsberaad een [Model Noodverordening](#) opgesteld. Formeel zijn de voorzitters echter niet gehouden die letterlijk over te nemen, zo mogen ze hun eigen formulering kiezen. Wel moeten ze dezelfde beperkende maatregelen opleggen, ook al zouden zij de rechtmatigheid van sommige maatregelen in twijfel trekken. De bevoegdheid om noodverordeningen op te stellen is immers niet onbeperkt: de voorzitter mag in zijn noodverordeningen afwijken van de wet, maar niet van de Grondwet. In de opdracht van de Minister staat echter dat kerkdiensten getalsmatig dienen te worden beperkt.

In het licht van wat er in het buitenland is gebeurd, wekt dit geen verbazing. 'Patient 31' – voorganger van de Shincheonji-kerk van Jezus in Zuid Korea – besmette waarschijnlijk meer dan 1000 mensen. En ook in andere landen zijn kerkdiensten ware haarden van besmetting geweest.

Strikt genomen mag de voorzitter de vrijheid van godsdienst niet beperken. De voorzitter bevindt zich in een geval als dit echter tussen twee vuren. Enerzijds heeft hij de grondwettelijke plicht de vrijheid van godsdienst gestand te doen. Anderzijds heeft hij de verdragsrechtelijke plicht om het leven van burgers te beschermen. In deze botsing van grondrechten lijkt het ons alleszins redelijk die laatste plicht het zwaarste gewicht toe te kennen, nu het leven van zoveel mensen direct en acuut gevaar loopt.

Het probleem van deze theorie is echter dat hiermee een schier onbegrensde noodverordeningsbevoegdheid ontstaat. En daar wordt volop gebruik van gemaakt als het aan de Minister van VWS ligt. Aan hem staat immers een verbod op alle samenkomsten voor ogen. Niet alleen in de publieke ruimte, maar ook in woningen. Daarmee komt niet alleen de grondwettelijk beschermde vergadervrijheid maar ook het huisrecht in het gedrang. Verschillende voorzitters hebben inmiddels al laten weten ook tegen samenkomsten – feestjes – in de thuissituatie te zullen optreden, hoewel dat een regelrechte inbreuk vormt op het grondwettelijk beschermde huisrecht. Maar ook in die botsing van grondrechten is het verdedigbaar om de plicht om het leven van onderdanen te beschermen zwaarder te laten wegen dan de opdracht aan de overheid om het grondwettelijk gegarandeerde huisrecht te respecteren.

We moeten er daarom van doordrongen zijn dat een zodanige afweging uitsluitend en alleen gemaakt kan worden in een specifieke rampsituatie. Dat is de in artikel 1 Wet veiligheidsregio's beschreven situatie waarin 'het leven en

de gezondheid van veel personen 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'.

Noodzakelijk is ook dat duidelijk wordt gecommuniceerd wanneer sprake is van een samenkomst in de besloten sfeer. Alleen gezinsbijeenkomsten van het begrip samenkomst uitzonderen, is onvoldoende in de wetenschap dat er bijvoorbeeld ook studentenhuizen bestaan. Bepalend moet zijn dat er meer mensen in een woning aanwezig zijn dan die op het desbetreffende adres staan ingeschreven. De Minister van VWS lijkt uit te gaan van maximaal twee 'bezoekers' ervan uitgaande dat er thuis geen bijeenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard noch bedrijfsactiviteiten plaatsvinden.

De voorzitters zijn overigens ook anderszins belangrijke schakels in de bestrijding van een infectieziekte. Artikel 35 Wet publieke gezondheid (Wpg) kent bijvoorbeeld aan de voorzitter de bevoegdheid toe om een persoon onverwijld te doen onderwerpen aan de maatregel van quarantaine, indien: (a). er redenen zijn om aan te nemen dat die persoon recentelijk een dusdanig contact met een lijder of een vermoedelijke lijder aan een infectieziekte behorend tot groep A heeft gehad, dat deze persoon mogelijk met dezelfde ziekte is geïnfecteerd, (b). ernstig gevaar voor de volksgezondheid bestaat door verspreiding van die infectieziekte, en (c). die persoon niet tot vrijwillige onderwerping aan die maatregel bereid is. De voorzitter van de veiligheidsregio kan toestaan dat de quarantaine onder zo nodig te stellen voorwaarden plaatsvindt in de woning van de af te zonderen persoon, de zogenoemde thuisquarantaine. Voor 'mogelijk' geïnfecteerde mogen we in samenhang met art. 31 Wpg onder c ook lezen 'daadwerkelijke lijdens aan de ziekte'. Degene die zich onttrekt aan de quarantainemaatregel riskeert op grond van art. 68 lid 3 Wpg een gevangenisstraf van maximaal vier jaren of een geldboete van € 87.000,-

Bekend is dat sommige infectieuze personen met lichte symptomen zich weinig gelegen laten liggen aan de van hen verwachte voorzorgsmaatregelen. Sommigen trekken er op uit alsof er niets aan de hand is. In een dergelijke geval dient de voorzitter het gebruik van voornoemde bevoegdheid te overwegen. De uitdaging voor komende dagen zal zijn hoe dit juridisch te organiseren met behulp van huisarts en of Gemeentelijke Geneeskundig Dienst.

Een abstract geformuleerd 'uitgaansverbod' voor (mogelijk) geïnfecteerden in de noodverordening kan diegenen waarbij geen medisch diagnose is gesteld, weerhouden zich buitenshuis te begeven.

Geplaaat in Tijdschrift | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 5)

Geplaaat op 19/03/2020 door jgbrouwer

Handhaving van noodverordeningen

De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's hebben inmiddels allemaal noodverordeningen afgekondigd ter uitvoering van de besluiten van de Minister van VWS. Een dringende vraag die op dit moment speelt, is hoe de naleving van die noodverordeningen kan worden afgedwongen, bijvoorbeeld als een horecaondernemer die niet naleeft door zijn café geopend te houden.

Een burgemeester beschikt op grond van art. 125 Gemeentewet over een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van een noodverordening. Die kan de lokale burgemeester toepassen als de noodverordening niet wordt nageleefd.

Althans de Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit in de Fumigation-zaak (ABRvS 24 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6874) beslist dat deze cumulatie van bevoegdheden in het geval van een noodbevel mogelijk is. In de literatuur zijn hiertegen overigens wel overtuigende bezwaren aangevoerd.

Hoe dan ook, de voorzitter van de veiligheidsregio beschikt niet over een zodanige bevoegdheid. De bevoegdheid om een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom op te leggen wordt in art. 39 Wet veiligheidsregio's niet genoemd. Dat is de bepaling waarin alle bevoegdheden staan opgesomd die van de lokale burgemeester overgaan op de voorzitter bij opschaling.

De bevoegdheid tot het opleggen van de last onder bestuursdwang blijft met andere woorden volledig bij de lokale burgemeester. Die burgemeester kan echter zijn bestuursdwangbevoegdheid alleen inzetten bij zijn eigen lokale noodverordeningen, niet bij de handhaving van een noodverordening afkomstig van de voorzitter van de veiligheidsregio.

Het handhavingsprobleem is echter minder groot dan men vermoedt. De noodverordeningsbevoegdheid maakt deel uit van het instrumentarium dat te boek staat als de bevoegdheden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als bedoeld in art. 5: 23 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De onmiddellijke handhaving is niets meer of niets minder dan de feitelijke dan wel daadwerkelijke handhaving van de openbare orde door de politie onder leiding van de burgemeester.

De bevoegdheid van de politie om op deze wijze het recht te handhaven is terug te voeren op art. 3 Politiewet: 'De politie heeft tot taak (...) te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (...)' en art. 7 Politiewet: 'De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld (...) te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt.'

Art. 1 Ambst instructie Politie enz. definieert geweld als: 'elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken.'

Gezegd moet worden dat de onmiddellijke handhaving van de openbare orde met minder waarborgen is omgeven dan de reguliere handhaving van het recht. De urgente noodzaak van onmiddellijk ordeherstel rechtvaardigt dit.

Een voorbeeld van daadwerkelijke – fysieke – handhaving van de openbare orde kan dit verhelderen. In een discotheek vindt 's avonds laat een massale vechtpartij plaats. De door de politie gealarmeerde burgemeester sluit – om een nieuwe vechtpartij te voorkomen – het etablissement per direct. Hij is bevoegd dit kortlopend te doen op basis van zijn onmiddellijkheidsbevoegdheid in art. 174 lid 2 Gemeentewet: 'De burgemeester is bevoegd (...) de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.' De politie kan dit besluit handhaven door iedereen fysiek uit de discotheek te verwijderen en het pand vervolgens dicht te timmeren zodat niemand meer binnen kan.

Deze onmiddellijke handhaving van de rechtsorde door de politie vertoont een sterke overeenkomst met de reguliere handhaving door middel van superspoedbestuursdwang. Art. 5: 23 Awb zorgt ervoor dat we ze niet mogen vereenzelvigen.

Een van de mogelijkheden tot handhaving van een noodverordening is derhalve de feitelijke handhaving ervan met behulp van fysieke maatregelen. Dat de mogelijkheid tot het fysiek afdwingen van de naleving bestaat, wil echter niet zeggen dat opsporingsambtenaren meteen rigoureuus een restaurant of café moeten dichttimmeren bij het constateren van een overtreding. Art. 7 Politiewet bepaalt dat aan het gebruik van geweld zo mogelijk een waarschuwing vooraf gaat.

Hoewel Titel 5.3 Herstelsancties van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, het lijkt desalniettemin aangewezen sommige van de bepalingen in deze titel analoog toe te passen. Het geven van een hele korte 'begunstigingstermijn' kan verstandig zijn als de regelgeving niet evident is. Wanneer een restauranthouder bijvoorbeeld de grens van de afhaalfunctie overschrijdt, is niet altijd duidelijk.

Een tweede handhavingmogelijkheid is dat opsporingsambtenaren een proces-verbaal uitschrijven voor overtreding van art. 443 Wetboek van Strafrecht. Een uitspraak van de strafrechter hoeft niet te worden afgewacht. Het Openbaar Ministerie in de persoon van de officier van justitie kan op grond van art. 257a Wetboek van Strafvordering zelf een strafbeschikking opleggen, inhoudende een boete die op overtreding van art. 443 Wetboek van Strafrecht wordt gesteld.

Geplaatst in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 4)

Geplaatst op 18/03/2020 door [jgbrouwer](#)

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer

De huidige aanpak van de coronacrisis krijgt niet alleen maar steun. Er zijn ook tegenstanders van de huidige aanpak. Men staat een totale *lockdown* voor ogen zoals China die succesvol heeft toegepast. En die nu in andere landen als Italië, Spanje, Frankrijk en sinds vandaag ook in België wordt beproefd. Mocht Nederland deze maatregel in de toekomst ook noodzakelijk achten, is dan het afkondigen van een noodtoestand noodzakelijk? En hoe gaat dit dan in zijn werk en wat betekent dit?

Noodtoestand en lockdown

Onze Grondwet kent sinds 1887 een systeem van staatsnoodrecht. Het tegenwoordige art. 103 lid 1 Grondwet luidt: 'De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.' Ter uitvoering van deze bepaling is in 1996 de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CWU) tot stand gebracht. Die wet verordonneert dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, de regering de 'beperkte noodtoestand' of de 'algemene noodtoestand' kan afkondigen. Het afkondigen van de beide onderscheiden noodtoestanden gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president.

Het besluit tot afkondiging van een noodtoestand opent de bevoegdheid om – eveneens bij koninklijk besluit – specifieke 'noodbepalingen' opgenomen in reguliere wetten dan wel speciale 'noodwetten' in werking te stellen. Een belangrijke wet in dit verband is de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Die verstrekt onder meer bevoegdheden aan de regering om de regulier bevoegde bestuursorganen – zoals de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen – aanwijzingen te geven bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Om

een voorbeeld te geven, art. 6 lid 1 Wbbbg kent aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid toe om burgemeesters te instrueren als het gaat om de uitoefening van diens bevoegdheden in de sfeer van het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

De 'beperkte noodtoestand' opent minder bevoegdheden dan de 'algemene noodtoestand'. Tijdens de eerste is het slechts mogelijk de noodbepalingen in werking te stellen van lijst A behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Op die lijst staat de hierboven genoemde bepaling uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag alsmede vele andere noodbepalingen in andere wetten. De eerder in deel 2 besproken artikelen 53 en 54 Wet veiligheidsregio's staan daar ook op. Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken in art. 3 Hamsterwet om regels te stellen om het hamsteren van goederen tegen te gaan.

Tijdens de 'algemene noodtoestand' kunnen naast de bepalingen van lijst A, ook de noodbepalingen van lijst B inwerking worden gesteld. Die zijn nog ingrijpender van aard. Een goed voorbeeld daarvan is art. 18 lid 1 Wbbbg. Die bepaling geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om 'bij een bedreiging voor het volksbestaan' ieder persoon te interneren ten aanzien van wie een gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen.

De Grondwet staat toe dat op grond van noodbepalingen tijdens een noodtoestand een aantal grondrechten wordt beperkt. Art. 103 lid 2 noemt achtereenvolgens: art. 6 Gw voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft (godsdienstvrijheid), art. 7, de vrijheid van meningsuitingsvrijheid, art. 8 de verenigingsvrijheid, art. 9 vergader- en betogingsvrijheid, art. 12 tweede lid (binnentredingswaarborgen woningen), art. 13 (briefgeheim) en tenslotte artikel 113, eerste en derde lid (rechtspraak).

Artikel 2 en 3 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden bepalen dat het koninklijk besluit tot het instellen van een van beide noodtoestanden terstond wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal. De Eerste en de Tweede kamer kunnen vervolgens in gezamenlijke vergadering de noodtoestand opheffen indien zij van oordeel zijn dat deze niet, of niet langer mag voortduren. De regering heeft ook de mogelijkheid om separaat noodbepalingen inwerking te stellen, zonder het uitroepen van de noodtoestand. Ook dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal vereist. Er dient onverwijld een voorstel van wet te worden ingediend om de separaat inwerking gestelde noodbepaling(en) van kracht te laten blijven. Daartoe zal een zogenoemde 'verlengingswet' moeten worden aangenomen. Dit vereist een fysiek samenkomen van de volksvertegenwoordigende lichamen, wat in tijden van een infectieziekte een nieuwe uitdaging kan opleveren. Het Ministerie van BZK bracht gisteren al een handreiking uit voor de continuïteit van het decentrale openbaar bestuur.

Tot op heden heeft de regering de noodtoestand in welke vorm dan ook maar zelden ingesteld. De regering beschouwt het afkondigen daarvan als een ingrijpende gebeurtenis die een escalerend effect kan hebben. Dat wil zij zo lang als mogelijk is vermijden. Het is ook om die reden eveneens mogelijk een of enkele noodbepalingen 'separaat' in werking te stellen zonder dat een noodtoestand wordt afgekondigd. Met deze optie kan het afkondigen van een noodtoestand zo lang mogelijk worden uitgesteld.

Voor het afkondigen van een noodtoestand dan wel het separaat in werking stellen van noodbepalingen geldt steeds de voorwaarde dat 'buitengewone omstandigheden' hiertoe noodzaken. Wanneer hieraan wordt voldaan, betreft een bestuurlijk oordeel. Leidend dient te zijn dat reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de

situatie het hoofd te kunnen bieden. Het staat vast dat de Coronacrisis als een buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt. Maar is het ook een omstandigheid die noodzaakt tot het aanwijzen van een noodtoestand? Dat hangt af van het antwoord op de vraag of met behulp van de 'reguliere' noodbevoegdheden de crisis daadkrachtig genoeg kan worden aangepakt. Aan welke bevoegdheden zou eventueel extra behoefte bestaan?

Als de bewegingsvrijheid verder moet worden beperkt, dan kan dit op basis van noodverordeningen. De vrijheid van bewegen is niet onderworpen aan de grondwettelijke eis dat alleen een wet afkomstig van regering en Staten-Generaal dit recht kan beperken. Beperking van de bewegingsvrijheid kan ook op een andere manier worden afgedwongen. Art. 8 lid 1 Wbbbg geeft aan de minister van Justitie en Veiligheid en de commissaris van de Koning de bevoegdheid om het 'vertoeven in de open lucht te beperken'. Die zouden de bewegingsvrijheid kunnen beperken tot het bezoeken van supermarkten en medische hulpverleners. Artikel 8 lid 1 Wbbbg staat weliswaar op lijst A, dit kan echter ook los van een beperkte noodtoestand in werking worden gesteld bij koninklijk besluit op grond van art. 1 Wbbbg.

De begrenzing van de bewegingsvrijheid gaat echter op een zeker moment over in vrijheidsontneming. Daarvoor zou dan een solider wettelijke basis nodig zijn. Dat geldt ook voor een eventuele confiscatie van bijvoorbeeld medische apparatuur in privéklinieken. Supermarkketens dringen op dit moment aan op een maatregel die chartaal geld als wettig betaalmiddel tijdelijk opschort. Hiervoor lijkt de inwerkingstelling van art. 12 van de Noodwet financieel verkeer noodzakelijk te zijn. Ook dat kan separaat. Derhalve lijkt voorsnog de noodzaak te ontbreken om over te gaan op een van beide noodtoestanden. Zijn er ingrijpender maatregelen noodzakelijk als een integrale lockdown, dan lijkt er geen ontkomen aan het afkondigen van een van beide noodtoestanden. Zo ver is het echter nog lang niet. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst anders komt te liggen.

Geplaatst in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 3)

Geplaatst op [17/03/2020](#) door [jgbrouwer](#)

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer

Implementatie van besluiten Minister van VWS

De voorzitters van de veiligheidsregio's dienen de besluiten van de minister te 'vertalen' in algemeen verbindende voorschriften. Dat is niet alleen een omslachtige, maar ook een inefficiënte manier om de burgers bindende regels uit te vaardigen, nu het hele land – en niet een of enkele regio's – worden getroffen door een virus. Zo is dit echter geregeld in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Het verdient daarom aanbeveling om door middel van een modelverordening de voorzitters van de veiligheidsregio's ter wille zijn. Dat zal overigens vandaag gebeuren.

De voorzitters van de veiligheidsregio's maken gebruik van de noodverordeningbevoegdheid, na soms aanvankelijk eigen initiatieven te hebben genomen op basis van een andere bevoegdheid. In de noodverordeningen worden evenementen met een deelname van meer dan honderd personen verboden, zowel in het openbaar als op besloten plaatsen. In de noodverordeningen treft men sinds zondag ook een verbod aan om een voor publiek openstaande inrichting (gebouw) geopend te houden (restaurants, cafés, sportscholen etc.), uitgezonderd vanzelfsprekend ziekenhuizen, vaartcentra, overheidsgebouwen en gebouwen die een vitale rol vervullen bij de vervulling van primaire levensbehoeften.

In een noodverordening kan niet alles geregeld worden. Art. 175 Gemeentewet bepaalt dat ‘van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften’ mag worden afgeweken. Met andere woorden, de voorzitters van de veiligheidsregio’s kunnen de wet terzijde stellen, maar niet de Grondwet. En dat zou nu juist beperkingen geven die we in deze crisis niet kunnen gebruiken. De overheid ontkomt er niet aan om grondrechten te beperken. In de noodverordeningen vragen de voorzitters hiervoor ook aandacht. En als we de noodverordeningen goed lezen, dan zien we dat het recht op privacy – formeel het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – inmiddels wordt beperkt. Men mag uitsluitend nog maar kleine evenementen organiseren, ook – en hierom gaat het – op besloten plaatsen. Met de term ‘besloten plaatsen’ wordt bedoeld: niet-voor-publiek-toegankelijke gebouwen en woningen. Het gebruik van die term is minder gelukkig nu die een hele specifieke betekenis heeft in verband met het recht om de godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden zoals beschermd in art. 6 Grondwet.

Betreft dit dan een rechtmatige beperking van wat wel genoemd het huisrecht? Of hoeven we ons hieraan niets gelegen te laten liggen? Op overtreding van een noodverordening wordt straf bedreigd in art. 443 Wetboek van strafrecht. In de juridische literatuur en rechtspraak wordt het beperken van grondrechten in een noodverordening gelegitimeerd indien het primaire doel van die verordening is het wegnemen van direct en acuut levensgevaar. De theorie hierachter is dat de overheid in een spagaat verkeert. Enerzijds moet zij de privacy respecteren, anderzijds heeft zij de positieve verplichting om het recht op leven, zoals beschermt in art. 2 EVRM gestand te doen. Een dergelijke botsing van grondrechten lost de rechter op door een belangenafweging. Zeker is dat de strafrechter in die afweging van belangen het recht op leven zwaarder zal wegen dan het recht op privacy.

Ook andere grondrechten kunnen in het geding komen. Tot nu toe is de vrijheid van vergadering en betoging nog niet opgeschort. Toch is het heel voorstelbaar dat dit gaat gebeuren, althans dat aan demonstraties bijvoorbeeld getalsmatig en fysiek beperkingen zullen worden gesteld. De meest zuivere manier om dit te doen is een betoging waarvan kennis is gegeven met het oog op de bescherming van de gezondheid te verbieden op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom). Van een dergelijk voornemen kan de voorzitter van de veiligheidsregio blijf geven op de website in de vorm van een beleidsregel. In het verleden is de vrijheid van demonstreren echter ook wel generiek opgeschort door middel van een noodverordening.

Een apart probleem vormen kerkdiensten. Die zijn in ons rechtsstelsel schier onaantastbaar. Een bijeenkomst van godsdienstige of levensbeschouwelijk aard binnen gebouwen of besloten plaatsen als bedoeld in art. 6 lid 1 Grondwet kan formeel niet worden verboden. Als het noodzakelijk is zodanige bijeenkomsten te verbieden, dan zal de voorzitter van de veiligheidsregio gebruik dienen te maken van zijn bevoegdheid in art. 47 lid 3 Wet publieke gezondheid (Wpg): ‘In het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid, kan (...) de voorzitter van de veiligheidsregio: a. gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan sluiten, (...). Nu het doel van die maatregel niet primair is om vrijheid van het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing te beperken, maar een bijkomend effect is van het beschermen van de gezondheid, mag men voor ‘gebouwen’ ook kerken lezen.

Voor een dergelijke uitleg zijn echter wel enige hobbels te nemen. Ten eerste heeft de wetgever in art. 1 sub s Wpg een gebouw gedefinieerd als ‘elk bouwwerk dat een overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt, met uitzondering van bouwwerken ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging.’ Ten tweede heeft diezelfde wetgever in art. 47 Wpg het oog gehad op een individueel gebouw waarin een besmetting is geconstateerd. Dat verschilt van een hele categorie van gebouwen die potentieel als besmettingshaard dienst gaan doen. In een geval als dat van het coronavirus zijn er echter dwingende redenen voor het bestuur om deze

bepalingen conform verdragsverplichtingen te interpreteren, nu het leven en de gezondheid van zo veel mensen acuut in gevaar zijn.

Lokale burgemeesters beschikken niet meer over de bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zolang sprake is van een opgeschaalde situatie. De noodverordeningen en ook de maatregelen op grond van de Wet openbare manifestaties dienen nu bij uitsluiting door de voorzitters van de veiligheidsregio's uitgeoefend te worden. Dit geldt ook voor de sluiting van gebouwen en terreinen op grond van art. 47 Wpg, nu het coronavirus een infectieziekte uit groep A betreft. Dat de noodverordeningbevoegdheid niet door de burgemeester van een gemeente (met de bijbehorende gemeenteraad) wordt uitgeoefend, maar de voorzitter van de veiligheidsregio, brengt dit overigens met zich mee dat de normale bekrachtigingsprocedure van gemeenteraden uit art. 176 de leden 3 t/m 6 niet van toepassing zijn. Dit geldt ook voor de mogelijkheid van administratief beroep op de commissaris van de Koning. Zijn schorsingsbevoegdheid zijn immers onderdeel van de nu niet van toepassing zijnde bekrachtigingsprocedure.

Geplaats in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 2)

Geplaats op [16/03/2020](#) door [jgbrouwer](#)

De juridische grondslag voor aansturing

A.J. Wierenga en J.G. Brouwer

Op donderdag 12 maart 2020 verbood de Minister van VWS naar aanleiding van adviezen van het OMT en het BAO ter voorkoming van de verdere verspreiding van het Coronavirus voor de periode van 13 maart tot en met 31 maart 2020 voor publiek toegankelijke bijeenkomsten van meer dan honderd personen in musea, concertzalen, theaters en bij sportwedstrijden alsook bij evenementen. En op zondag 15 maart verlengde hij die maatregel tot 6 april 2020 en sloot de minister daarnaast alle eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna's, seksinrichtingen en coffeeshops voor die periode.

Verbieden heeft in dit verband een bijzondere betekenis. De minister heeft op grond van art. 7 Wet publieke gezondheid (Wpg) de voorzitters van de veiligheidsregio's de opdracht gegeven om zijn maatregelen om te zetten in voor de burgers bindende besluiten. Die zijn hiertoe gerechtigd op grond van hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. De voorzitter van de veiligheidsregio beschikt hierover in het geval van opschaling naar GRIP4. Dan neemt hij krachtens van art. 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) de bevoegdheden van de burgemeesters in zijn veiligheidsregio over op het terrein van openbare orde en veiligheid uit de Gemeentewet. In alle veiligheidsregio's is al in een vroegtijdig stadium van de verspreiding van het coronavirus opgeschaald waardoor de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van de lokale burgemeesters uitoefent.

De Minister van VWS dient deze omweg van getrapte regelgeving te volgen omdat de Wet publieke gezondheid hem zelf geen regelgevende bevoegdheid toekent. Vanzelfsprekend moeten we meteen denken aan de noodverordeningbevoegdheid. In een noodverordening staan algemeen verbindende voorschriften, dat wil zeggen voorschriften die voor een ieder gelden en die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn. Misschien kan ook de bevoegdheid van art. 174 Gemeentewet nog enige soelaas bieden. De burgemeester kan op basis hiervan bevelen geven die met het oog op bescherming van de veiligheid of gezondheid nodig zijn in verband met samenkomsten en vermakelijkheden op voor het publiek openstaande plaatsen. De voorzitter kan in plaats van

zijn noodverordeningsbevoegdheid ook gebruikmaken van een bevoegdheid die art. 47 Wpg hem biedt. De gebruikmaking van welke bevoegdheid de voorkeur geniet, is nu nog moeilijk te zeggen.

Eventueel kan de regering besluiten ook een geheel ander pad kiezen. Art. 5c Ambtsinstructie commissaris van de Koning biedt de Minister van Justitie en Veiligheid in samenhang met art. 42 Wvr de bevoegdheid om de commissaris van de koning op te dragen aanwijzingen te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio inzake de rampenbestrijding. Dat is slechts mogelijk in geval van een ramp of crisis 'van meer dan regionale betekenis'. Het lijkt geen twijfel dat hiervan sprake is in deze landelijke crisissituatie.

Maar ook dit is een omslachtige procedure. In een crisis van deze omvang is er behoefte om snel en efficiënt te handelen. In uiterste nood kunnen bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de Minister-President, de artikelen 53 en 54 Wvr in werking worden gesteld. Deze artikelen geven de Commissaris de bevoegdheid om aan de burgemeesters in hun provincie in een concreet geval aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. Dit zou dan moeten gebeuren in overeenstemming met de aanwijzingen van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Tot slot kan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheden van de Commissaris van de Koning én de burgemeester in buitengewone omstandigheden geheel of ten dele aan zich trekken of een andere autoriteit daarmee belasten. Het ligt voor de hand om de Minister van VWS hiervoor aan te wijzen. Die Minister zou dan bijvoorbeeld een uniform gebruik van bevoegdheden kunnen voorschrijven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's bij de implementatie van zijn maatregelen in plaats van zoals nu dit over te laten aan de voorzitters. Het zou de greep van de minister op de aanpak van de coronacrisis iets verstevigen.

Geplaatst in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Coronacrisis en het recht (deel 1)

Geplaatst op 16/03/2020 door [jgbrouwer](#)

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer

Inleiding

De verspreiding van het Coronavirus (COVID-19) brengt heel veel vragen met zich mee van diverse aard. Ook juridische. Wie trekt aan de touwtjes in deze coronacrisis? Is dat de Minister van VWS of zijn dat de voorzitters van de veiligheidsregio's? En spelen de burgemeesters van gemeenten ook nog een rol? Er zijn immers dit weekend tal van noodverordeningen uitgevaardigd. Wie heeft op welke grond de bevoegdheid om bijeenkomsten en evenementen met meer dan 100 personen te verbieden? Vallen daar ook demonstraties en godsdienstige samenkomsten onder? Wie heeft de bevoegdheid om scholen te sluiten, restaurants, fitnesscentra en sportaccommodaties? Wat is de reikwijdte van deze besluiten? En hoe wordt hieraan uitvoering gegeven? En ten slotte, wordt het geen tijd om de nationale noodtoestand af te kondigen zoals dat in de VS en bijvoorbeeld Spanje is gebeurd? We zullen deze en andere vragen de komende dagen op deze site gaan beantwoorden. We beginnen vanmorgen met de vraag wie wanneer aan zet is in deze coronacrisis.

De bevoegdheden van de Minister van medische zorg, voorzitters van veiligheidsregio's en burgemeesters

Als het gaat om de preventie en bestrijding van infectieziekten dan is de Wet publieke gezondheid (Wpg) van groot belang. Die wet kent een indeling van ziektes die is gebaseerd op de mate waarin dwingende maatregelen opgelegd

kunnen worden om de bevolking te beschermen. Infectieziekten vallen in groep A, B1, B2 of C. Het verbaast niet dat het Coronavirus (COVID-19) is ingedeeld in de hoogste categorie: groep A. Onder dwingende maatregelen vallen eenzijdige besluiten – dat wil zeggen ook tegen de wil van de patiënt – als opname tot isolatie in een ziekenhuis, thuisisolatie, medisch onderzoek, quarantaine met medisch toezicht als ook een verbod van beroepsuitoefening.

Art. 7 lid 1 Wpg bepaalt dat de Minister van VWS (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport) de leiding heeft bij de bestrijding van een infectieziekte uit groep A. Deze minister wordt bijgestaan door het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het RIVM. Binnen dit Centrum is de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) bij een uitbraak van infectieziekten verantwoordelijk voor (a) de inhoudelijke advisering van overheid en professionals over hoe deze uitbraak het beste kan worden bestreden en (b) voor de implementatie van het landelijke beleid. Hiertoe wordt een Outbreak Management Team (OMT) geformeerd waarvan (medische) professionals deel uitmaken. Alvorens de adviezen van het OMT te implementeren, vraagt de minister het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) er zijn licht over te laten schijnen. Het BAO wordt voorgezeten door de Directeur-Generaal Volksgezondheid (DGV) van het ministerie van VWS. Deelnemers zijn ambtenaren van de betrokken ministeries, afgevaardigden van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD, GHOR Nederland, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de directeur CIb en de secretaris van het OMT. Uiteindelijk draagt de voor infectieziektebestrijding verantwoordelijke minister de voorzitters van de veiligheidsregio's de door hem besloten maatregelen uit te voeren.

Art. 6 lid 4 Wpg bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij een infectieziekte uit groep A belast is met de uitvoering van de bestrijdingsmaatregelen. Hiertoe kent de Wet publieke gezondheid hem bevoegdheden toe. In art. 35 staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio een persoon onverwijld kan doen onderwerpen aan de maatregel van quarantaine om de verspreiding van infectieziekten behorend tot groep A tegen te gaan. Artikel 38 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio aan een persoon die gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A het verbod kan opleggen om beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden te verrichten, die een ernstig risico inhouden voor de verspreiding van die infectieziekte. Art. 47 lid 3 Wpg bepaalt dat in het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid, de voorzitter gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan kan sluiten. De voorzitter kan ook andere maatregelen treffen op grond van zijn bevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's. Waar zijn maatregelen zien op de bestrijding van de infectieziekte dient de uitoefening van deze bevoegdheden steeds in lijn te zijn met de instructies van de minister van Medische zorg. Ter naleving van zijn besluiten beschikt de voorzitter over een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Voorts wordt op overtreding van zijn besluiten straf bedreigd.

Heeft de burgemeester dan nog een taak bij de bestrijding van infectieziekte op grond van de Wet publieke gezondheid? Ja, maar uitsluitend en alleen als het een infectieziekte betreft uit de groepen b of c. Wel is de burgemeester belast met de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Die kan in gevaar komen als gevolg van ongeregelde handelingen bijvoorbeeld bij onenigheid over het hamsteren van goederen. Of wanneer de afgekondigde overheidsmaatregelen worden genegeerd of tot bijvoorbeeld tot protestacties leiden.

Art. 39 Wet veiligheidsregio's bepaalt echter dat de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde van lokale burgemeesters in zijn veiligheidsregio overneemt, wanneer hij door het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam opschaaft naar de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure van het type 4. In jargon GRIP4, waarbinnen is geregeld hoe de coördinatie tussen

hulpverleningsdiensten verloopt. In deze procedure is de centrale gedachte dat grotere incidenten meer onderling gecoördineerd afgehandeld moeten worden.

Het opschalen naar een GRIP4 situatie kan alleen in geval van een 'ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis'. Art. 1 Wvr bepaalt dat een ramp een zwaar ongeval is 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. Art. 1 WVR definieert een crisis als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Het lijkt geen enkele twijfel dat de massale verspreiding van het coronavirus is aan te merken als zowel een ramp als crisis. Dat die van meer dan plaatselijke betekenis is, staat evenzeer vast: de aanpak ervan vraagt maatregelen die de gemeentegrenzen overstijgen. De opschaling heeft daarom in alle 25 veiligheidsregio's plaatsgevonden.

Dit betekent dat de bevoegdheden van de lokale burgemeesters in deze coronacrisis beperkt zijn. Die van de voorzitter van de veiligheidsregio zijn daarentegen groot. Hij is verantwoordelijk voor het uitvoeren van maatregelen zoals quarantaineverplichtingen op grond van de Wet publieke gezondheid bij infectieziekten van groep A alsook voor de uitoefening van de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid die regulier aan de lokale burgemeester toekomen.

Geplaaat in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Lokaal vuurwerkverbod onhaalbaar

Geplaaat op 12/01/2020 door [jgbrouwer](#)

J.G. Brouwer

Afgelopen zomer al werd het zwaarste vuurwerk – categorie F3 – voor de jaarwisseling 2020- 2021 verboden. Nu circuleert er een wijziging van de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (Ract) dat het toegestane consumentenvuurwerk verder inperkt tot ook enkelschotsbuizen, knalvuurwerk (incl. knalstrengen) en vuurpijlen. De importeurs en verkopers mogen genoemde vuurwerkproducten dan niet meer verkopen en de consumenten mogen deze niet meer kopen en afsteken.

Verschiedende gemeenteraden hebben inmiddels echter aangekondigd een algeheel vuurwerkverbod in de gemeentelijke verordening op te nemen.

Zijn gemeenteraden hiertoe bevoegd? Nee, een dergelijk verbod is in strijd met wat in gemeenteland te boek staat als de bovengrens. De eerder genoemde Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk regelt uitputtend welk vuurwerk en het Vuurwerkbesluit wanneer dat mag worden afgestoken.

In artikel 2.3.6 van het Vuurwerkbesluit staat: 'Het is verboden vuurwerk, anders dan bedrijfsmatig, tot ontbranding te brengen op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daarop volgende jaar.'

Om afwijking hiervan op gemeenteraadsniveau expliciet mogelijk te maken, nam de Tweede Kamer in zomer van 2019 een motie hiertoe strekkende aan. In een brief van 17 december 2019 schreef het kabinet er naar te streven

het Vuurwerkbesluit nog vóór de jaarwisseling in deze zin te zullen aanpassen. Dit is echter tot op heden niet gebeurd. En of dat gaat gebeuren, staat niet vast.

Tot zolang kunnen gemeenteraden geen algeheel verbod invoeren, want dat zou neerkomen op het dwarsbomen van hogere besluitvorming.

Geplaatst in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Burgemeester Haarlemmermeer ging zijn boekje ver te buiten

Geplaatst op [19/12/2019](#) door [jgbrouwer](#)

J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Een betoging van milieuorganisatie Greenpeace op Schiphol eindigde zaterdag met het afvoeren van demonstranten in bussen door de Koninklijke Marechaussee. De demonstranten eisten klimaatmaatregelen op korte termijn, zoals het invoeren van een belasting op kerosine en het afblazen van Lelystad Airport. Van de directie van Schiphol wilden zij een klimaatplan waarin concrete stappen worden gezet zoals het afschaffen van vluchten over korte afstanden. Eerder werden klimaatbetogers in Amsterdam ook al met geweld werden afgevoerd. De vraag die in dit artikel centraal staat, is of de marechaussee hiertoe bevoegd was.

Vooraf had de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer de demonstratie in Schiphol Plaza onderworpen aan voorschriften en beperkingen. Zo mochten de demonstranten alleen op het plein voor Schiphol Plaza betogen. Of de burgemeester hiervoor een goed argument had, valt te betwijfelen. Een dergelijke beperking kan hij in een geval als dit slechts geven als hij vreest voor wanordelijkheden. Bewust heeft de wetgever indertijd voor dit criterium gekozen en niet voor de lichtere maatstaf van verstoring van de openbare orde. Bij wanordelijkheden moeten we bijvoorbeeld denken aan misdrijven als vernieling of openlijke geweldpleging. Greenpeace staat juist bekend om haar vreedzaam verlopende demonstraties.

Hoe dan ook, Greenpeace besloot toch in Schiphol Plaza te gaan betogen. Daarmee maakten ze zich schuldig aan het overtreden van artikel 11 Wet openbare manifestaties: betogen daar waar dat niet is toegestaan. Dit betreft een overtreding waarop hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van € 4150,- staat. In beginsel was het voldoende geweest als de illegale betogers gesommeerd waren te vertrekken en als ze dat zouden nalaten een proces-verbaal zou worden uitgeschreven. Maar in plaats daarvan is de Marechaussee op instigatie van de burgemeester als een olifant door de porseleinkast van het betogingsrecht gegaan.

Om 15.00 uur trad een noodbevel van de burgemeester van Haarlemmermeer in werking met daarin kort gezegd een bevel om zich te verwijderen en zich gedurende twee dagen verwijderd te houden alsmede om mee te werken aan een tijdelijke verplaatsing naar een door de burgemeester aangewezen plaats. Met dit noodbevel poogde de burgemeester blijkbaar de strafbare gedraging op te waarderen naar een misdrijf daar waar de wetgever deze als een overtreding heeft gekwalificeerd. Voorwaarde voor het afkondigen van een noodbevel is echter dat er sprake is van ernstige wanordelijkheden of een ramp dan wel ernstige vrees hiervoor. Evident is dat van geen van deze situaties in de verste verte sprake was. Een hoeveelheid van 250 demonstranten op een gemiddeld bezoekersaantal per dag van 200.000 is niet bepaald een indicatie voor een aanstaande ramp of ernstige wanordelijkheden. Bij de ontvangst van de wereldkampioen handbalvrouwen een paar dagen later stonden er naar schatting meer personen onaangekondigd in de aankomsthal.

In totaal werden 26 mensen gearresteerd voor het niet-opvolgen van dit noodbevel. Daaronder bevonden zich ook mensen die niet demonstreerden maar in de buurt stonden. Zelfs een journalist in functie viel dit lot ten deel. Zij werden allemaal meegenomen voor verhoor naar de Koningin Máxima Kazerne in Badhoevedorp. Na een 'langdurig verhoor' werden ze weer vrijgelaten. De laatste om 1.00 uur 's nachts. Meenemen voor verhoor is wettelijk toegestaan als dat noodzakelijk is voor onderzoek. Die noodzaak was hier ten ene male afwezig. Het lijkt er sterk op dat het motief van verhoor slechts een smoesje was om een aantal betogers mee te kunnen nemen en ervoor te zorgen dat ze niet weer terug konden gaan.

De overige demonstranten zijn slechts 'bestuurlijk verplaatst'. Ze werden zijn met bussen naar stations ver van Schiphol gebracht, onder meer in Krommenie, Uitgeest en Santpoort-Noord. Bovendien kregen ze een gebiedsverbod voor Schiphol van 48 uur. De bevoegdheid tot 'bestuurlijke verplaatsing' meent te burgemeester te kunnen ontlenen aan zijn noodbevel hierbij op het idee gebracht door een brief van de regering aan de Tweede Kamer uit 2011. Hierin wordt de suggestie gewekt dat een noodbevel gehandhaafd kan worden door middel van lijfelijke bestuursdwang: de wettelijke situatie wordt hersteld door verplaatsing van de overtreders. Je vraagt je af waarom we in 2000 zo'n ingewikkelde regeling als de 'Wet bestuurlijke ophouding' invoerden als deze simpele inzet van bestuursdwang mogelijk is.

Vergeeten wordt blijkbaar dat dit 'meenemen' in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens wordt gezien als vrijheidsontneming, anders gezegd als een vorm van detentie. Een dergelijke maatregel kan alleen worden gerechtvaardigd indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 5 EVRM. Het valt moeilijk in te zien op welke van de genoemde gronden de burgemeester de detentie meent te kunnen rechtvaardigen.

Zou die rechtvaardiging al gevonden kunnen worden, dan is het evident dat onze eigen Grondwet zich tegen een praktijk als deze verzet. Art. 15 Grondwet eist een specifieke wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming. Er moet met andere woorden door de formele wetgever een bijzondere regeling zijn gemaakt die tot doel heeft om vrijheidsontneming mogelijk te maken. Aan dat vereiste voldoet de algemene noodbevelsbevoegdheid van art. 175 Gemeentewet niet. Dat de burgemeester wel mag afwijken van wetten, maar niet de Grondwet, is ook letterlijk vastgelegd in deze bepaling. Nood breekt wet, maar dus niet de Grondwet.

De conclusie is daarom dat de gedwongen verplaatsing van demonstranten naar andere gebieden, in strijd is met ons rechtssysteem. We kunnen in het geval van de klimaatactivisten spreken van wederrechtelijke vrijheidsberoving.

Daarmee zijn we weer terug bij af. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw experimenteerden burgemeester en hoofdcommissarissen van politie al volop met soortgelijke methoden als nu op Schiphol toegepast. Berucht was de methode Koppejan: potentiële Vietnam-demonstranten werden in busjes ergens ver weg van de Amsterdamse binnenstad gedropt. Ze moesten maar zien hoe ze terugkwamen.

In 1998 werd tijdens de EU-top in Amsterdam een grote groep potentiële ordeverstoorders dagenlang vast gezet, formeel vanwege verdenking van lidmaatschap van een criminele organisatie. Na de Eurotop werden deze ten onrechte vastgehouden personen weer vrijgelaten. Een kleine schadevergoeding van minder dan 200 gulden was hun deel. Stevige kritiek vanuit de Tweede Kamer en van de Nationale Ombudsman op dit onrechtmatige optreden was in 2000 de reden voor de introductie van de 'Wet bestuurlijke ophouding'.

Dat die wet complexe toepassingsvoorwaarden kent, is geen argument om onrechtmatig de vrijheid van demonstranten te ontnemen. Het kan niet anders dan dat de rechter de burgemeester tot de orde roept.

Geplaast in [Tijdschrift](#) | Reacties uitgeschakeld

Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid

Mogelijk gemaakt door WordPress.