

Voorbeeld-beleidskader Twm voor burgemeesters

20 november 2020

Aanleiding

De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm), die op 1 december in werking treedt, geeft een wettelijke basis voor de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie. De Twm betekent een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de voorzitter veiligheidsregio en de burgemeester. Eenduidigheid ten aanzien van de uitleg en inzet van maatregelen ter bestrijding van de epidemie en daardoor duidelijkheid in bestuurlijk crisisoptreden is gewenst. De VNG en het Veiligheidsberaad hebben daarom het initiatief genomen tot het opstellen van voorbeeldbeleidskaders voor veiligheidsregio's en gemeenten. Zo kan worden gezocht naar een zorgvuldige balans tussen voor de crisisbestrijding noodzakelijke regionale afstemming en de inzet van bevoegdheden binnen de reguliere lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Vanuit het Veiligheidsberaad wordt een kader opgesteld specifiek voor de voorzitters van de Veiligheidsregio's; vanuit de VNG is er een uitgebreide handreiking opgesteld voor juristen en beleidsmedewerkers van gemeenten. Daarnaast is er -in samenwerking met het ministerie van BZK- een uitgebreide ondersteuningsstructuur opgezet voor bestuurders en ambtenaren ([link](#)).

Doel document

Dit voorbeeld-beleidskader is bedoeld als handvat voor alle 355 burgemeesters. We gaan op hoofdlijnen in op de lokale bevoegdheden die ingezet kunnen worden onder de Twm en de bestuurlijke keuzes die daarin gemaakt kunnen of moeten worden. Onderwerpen die aan bod komen zijn:

1. Ruimte voor lokaal maatwerk
2. Ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester
3. Positie (voorzitter) veiligheidsregio en GRIP-structuur
4. Positie gemeenteraad
5. Positie college van burgemeester en wethouders

Onderwerpen

1. Ruimte voor lokaal maatwerk

De minister van VWS is eindverantwoordelijk voor de bestrijding van de epidemie. Er is geen automatische koppeling tussen het risiconiveau in een regio en aanpassing van de ministeriële regeling. De [eerste ministeriële regeling](#) biedt weinig ruimte voor eigen afwegingen. Maar, naarmate de situatie verbetert en het risiconiveau in regio's wordt afgeschaald, zal er meer ruimte komen voor lokaal maatwerk.

Maatwerk kan op de volgende manieren tot stand komen:

- De minister kan in de ministeriële regeling differentiatie aanbrengen tussen gemeenten en (veiligheids)regio's (artikel 58e, eerste lid, onder a). Het is aan de betrokken ministers hier al dan niet toe over te gaan, het staat decentrale overheden vrij om hierom te verzoeken.
- Het is ook mogelijk om in die ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om lokaal de plaatsen aan te wijzen waar de desbetreffende maatregelen gelden; regels in en buiten werking te stellen.
- Daarnaast is de burgemeester bevoegd in bijzondere gevallen ontheffing verlenen (zie onder 2.).

Los hiervan geldt dat gemeenten/gemeenteraden met autonome gemeentelijke verordeningen en bevoegdheden zelf regels kunnen stellen, zolang deze niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Twm gestelde regels. Dit zal vaak betrekking hebben op de fysieke openbare ruimte. Te denken valt aan het afsluiten van straten, gebieden en parken, het verplaatsen van markten en het verbieden van stadswandelingen, collectanten en straatartiesten vanwege het risico van opeenhoping van mensen. Andere bevoegdheden liggen in bijvoorbeeld het sociaal domein, subsidies, terrassen en (kwijschelden van) belastingen en leges.

2. Ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester

De burgemeester is bevoegd, binnen de wettelijke kaders, ontheffingen te verlenen. De ontheffing kan betrekking hebben op de groepsvorming, publieke plaatsen en evenementen. Het ontheffingsverzoek wordt afgewogen tegen het belang van de bestrijding van het virus. Als de burgemeester van mening is dat het belang van die bestrijding zich tegen de ontheffing verzet, wordt de ontheffing niet verleend.

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

Te denken valt aan bruiloften, uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Of in een bijzonder geval een ontheffing aan de orde kan zijn is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dit is de afweging

van de burgemeester zelf. Hij raadpleegt daartoe de GGD. Aan de ontheffing kunnen door de burgemeester voorschriften en beperkingen worden verbonden, al dan niet naar aanleiding van het advies van de GGD.

Het kan zijn dat een ontheffing betrekking heeft op bijvoorbeeld een evenement waarbij bovenlokale effecten ontstaan. Dat noopt tot afstemming met de betreffende andere gemeenten (op grond van de Gemeentewet). Als het (buur-)gemeenten in dezelfde veiligheidsregio betreft kan afstemming ook in het regionaal beleidsteam plaatsvinden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. In deze gevallen, of in het geval van een dreigend nadelig bovenlokaal effect, kan de minister besluiten dat de burgemeestersbevoegdheid op de voorzitter overgaat als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie. Deze overdracht dient steeds niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is gelet op het uitgangspunt dat de bevoegdheden bij burgemeesters belegd zijn. In de eerste bijlage bij dit beleidskader hebben we een beslissingsladder voor de burgemeester opgenomen¹.

3. Positie (voorzitter) veiligheidsregio en GRIP-structuur

De Twm belegt de bevoegdheden voor de uitvoering van de maatregelen voor de bestrijding van de epidemie zoals deze zijn geregeld in de Twm bij de burgemeester van de betreffende gemeente en niet bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Dit betekent onder meer dat de burgemeester weer gaat over de openbare manifestaties en dat hij in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden ook het gezag heeft over de politie en de Koninklijke marechaussee.

De positie van (de voorzitter van) de veiligheidsregio verandert dus onder de Twm. Vanuit het Veiligheidsberaad is voor hen een apart beleidskader opgesteld. De veiligheidsregio blijft betrokken bij de bestrijding van de epidemie:

- a) De voorzitters van de veiligheidsregio's blijven in algemene zin belast met de bestrijding van de epidemie, onder leiding van de minister van VWS. De voorzitter behoudt zijn coördinerende en signalerende rol. Hij verzamelt de nodige informatie over de lokale uitvoeringspraktijk. Als voorzitter van het regionaal beleidsteam heeft hij een rol bij de afstemming tussen gemeenten.
- b) De voorzitters blijven zoals voorheen specifieke bevoegdheden uit hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid uitoefenen, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en het treffen van maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoermiddelen.
- c) De voorzitter kan aan de bevoegdheden van burgemeesters die geregeld zijn in de Twm alleen uitvoering geven als de minister van VWS dit besluit omdat lokale besluitvorming zodanige bovenlokale effecten heeft dat het voor de bestrijding van de epidemie nodig is dat de voorzitter optreedt. Dat zijn uitzonderingsgevallen.

Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Bij een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis kiezen de voorzitters in hun regio doorgaans voor GRIP-niveau 4. De Twm spreekt echter niet over GRIP-niveau 4. De wet is leidend, de GRIP-procedure is als

¹ Ook te raadplegen op <https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/beslissingenladder-burgemeester-twm-covid-19.jpg>

instrument volgend. Het al dan niet op- of afschalen in het kader van de GRIP heeft geen gevolgen voor de werking van de bepalingen in dit wetsvoorstel. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben gezamenlijk in het Veiligheidsberaad besloten een link te leggen tussen de ernst van de situatie, het inschalingsniveau en het bijbehorende GRIP-niveau. Met de hoge besmettingsgraad en de inschalingssituatie 'zeer ernstig' van dit moment blijven de regio's daarom in GRIP-4. Het al dan niet opschalen in de GRIP-structuur heeft echter geen effect op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de aanpak van covid-19 die zijn vastgelegd in de Twm. Alleen op grond van een formeel besluit op grond van artikel 58d van de Minister van VWS kan een bepaalde bevoegdheid van een burgemeester tijdelijk worden belegd bij de voorzitter veiligheidsregio.

Het regionaal beleidsteam blijft als overleg-gremium functioneren. Het is aan de voorzitter van de veiligheidsregio en de andere burgemeesters in de regio om afspraken te maken over de frequentie van bijeenkomsten van het regionaal beleidsteam, bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin covid-19 zich in de regio manifesteert. Daarnaast roept (en houdt) de voorzitter een regionaal beleidsteam bijeen wanneer hij door een besluit van de minister van VWS een burgemeestersbevoegdheid overgedragen krijgt.

4. Positie gemeenteraad

Door het beleggen van de bevoegdheden tot uitvoering van de maatregelen bij de burgemeester wordt de kracht van lokale besluitvorming benut. Ook als de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd is -als de minister van VWS zo besluit- verstevigt de Twm de verantwoordingsrelatie met de betreffende gemeenteraad.

a) Ten opzichte van de burgemeester

Juist door bevoegdheden op lokaal niveau te beleggen (bij burgemeesters) wordt de gemeenteraad in positie gebracht en kan lokaal debat plaatsvinden over de uitoefening van die bevoegdheden/ uitvoering van maatregelen. De Twm sluit hierin aan bij de normale verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en raad, zoals in de Gemeentewet beschreven. In de regel vindt de verantwoording van de burgemeester als bestuursorgaan aan de raad achteraf plaats, maar er kan uiteraard ook vooraf over de kaders gesproken worden. Dit kan bijvoorbeeld over het al dan niet verlenen van ontheffingen gaan of de handhaving van de zorgplicht die op beheerders van publieke plaatsen en bepaalde besloten plaatsen rust, aan de hand van casuïstiek of een (periodieke) rapportage van de burgemeester aan de raad.

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

Wel geven we graag de volgende zaken mee:

- Om het lokaal bestuur zo goed mogelijk te betrekken bij het beleid rond ontheffingen is het advies aan de burgemeesters om maandelijks rapportages te maken en te bespreken met gemeenteraad én college;
- Ontheffingen voor grote evenementen, bij massale groepsvorming of in situaties waarvan de burgemeester vermoedt dat ze ophef veroorzaken kunnen vooraf worden besproken met de raad op grond van artikel 58s, vierde lid, van de Twm. Daarnaast blijft de inlichtingenplicht van de burgemeester aan de raad op grond van artikel 180 Gemeentewet gelden;
- De raad kan op grond van artikel 169 Gemeentewet ook zelf aangeven over welke onderwerpen men door de burgemeester wil worden geïnformeerd, tenzij het verstrekken van de informatie in strijd is met het openbaar belang.

b) Ten opzichte van de voorzitter van de veiligheidsregio

De Twm regelt ook de verantwoordingsrelatie tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de raden van de gemeenten die deel uitmaken van de veiligheidsregio in het geval de voorzitter door de minister VWS een burgemeestersbevoegdheid heeft overgedragen gekregen. Bepaald is dat wanneer als gevolg van een besluit van de minister van VWS de voorzitter tijdelijk een burgemeestersbevoegdheid uitoefent, hij daarover verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden. Dit geschiedt door het uitbrengen van een verslag en het beantwoorden van de vragen van de raden. Het uitbrengen van een verslag kan gevolgd kan worden door een debat met de betrokken gemeenteraden.

Mocht een gemeenteraad onder omstandigheden afkeuring willen doen blijken over het handelen van de voorzitter, dan verloopt dit in eerste instantie via het DB of AB van de veiligheidsregio. Daarna kan hij dit kenbaar maken aan de minister van Justitie en Veiligheid door tussenkomst van de commissaris van de Koning van de provincie waarin de veiligheidsregio is gelegen.

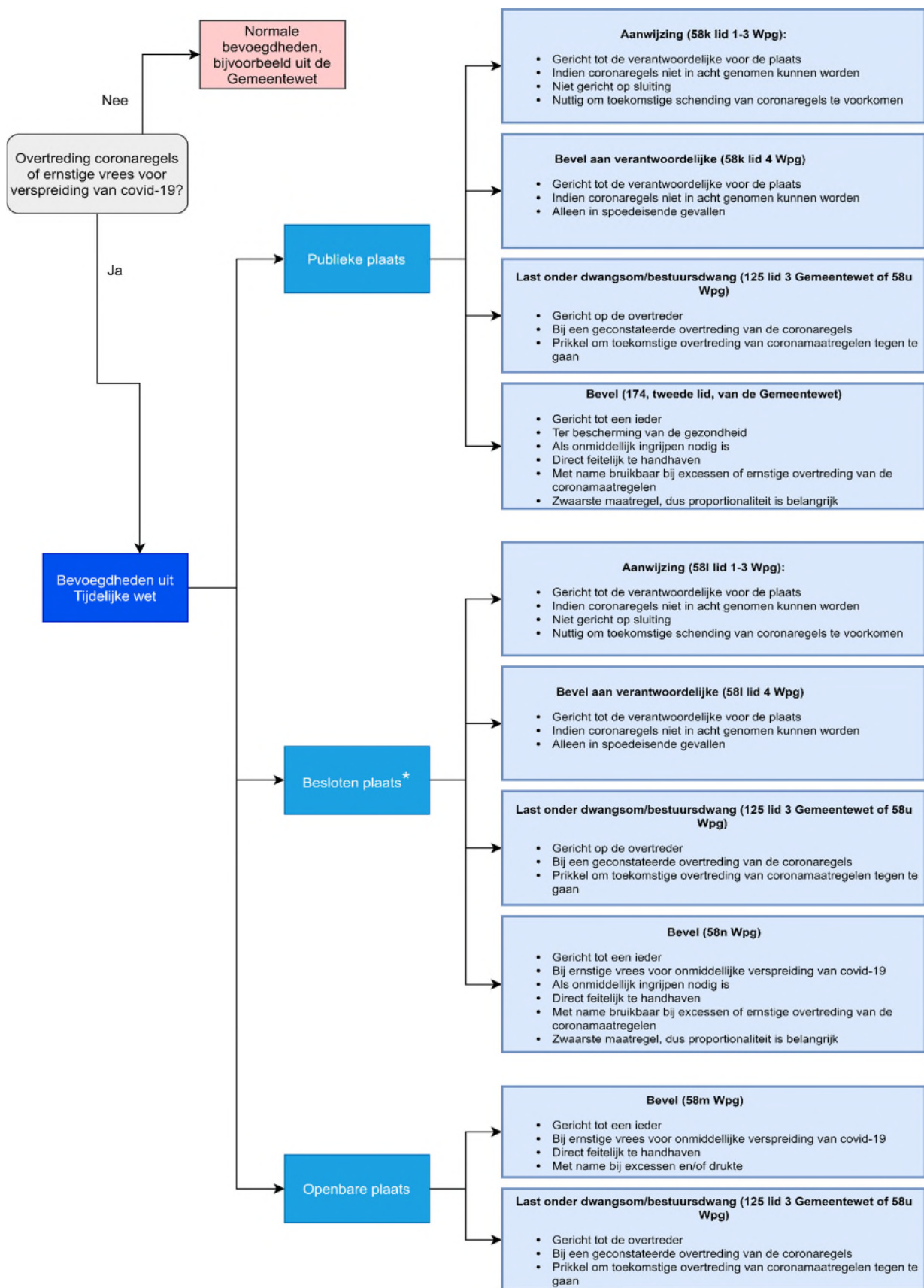
5. Positie college van burgemeester en wethouders

De Twm stelt dat de burgemeester de betrokkenheid van het college van burgemeester en wethouders bij besluitvorming waarborgt. De burgemeester verstrekt de wethouders de informatie over de uitoefening van zijn bevoegdheden bij of krachtens dit hoofdstuk die zij nodig hebben voor de uitoefening van de taken van het college. Voor het college is hierbij van belang dat gemeentelijk beleid niet soepeler mag zijn dan de Twm.

Ook dit is een zaak die het lokaal bestuur zelf in kan vullen en waar de Twm verder niet op ingaat (zie hierboven).

Bijlagen

- 1: Beslissingenladder burgemeester Twm
- 2: VNG Model Format voor het geven van een ontheffing
- 3: Overzicht (verwachte) veelgestelde vragen



Bijlage 2 VNG Model Format voor het geven van een ontheffing

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

1. Inleiding

- ☐ Overzicht procedure
- ☐ Denk ook aan eventuele zienswijze
- ☐ Korte beschrijving van de situatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd

2. Grondslag besluit

- ☐ Aangeven welke grondslag gebruikt wordt voor het besluit over de verlening of weigering van de ontheffing
- ☐ Bijvoorbeeld: artikel 58e, tweede lid, van de Wpg jo. artikel 58h Wpg (voor de regels over de openstelling van publieke plaatsen)

3. Regel waarvan ontheffing wordt verzocht

- ☐ Aangeven welke ministeriële regeling van toepassing is
- ☐ Aangeven van welke regels uit de ministeriële regeling ontheffing wordt gevraagd
- ☐ Aangeven of deze regels van toepassing op de situatie van aanvrager zijn

4. Bijzondere situatie

- ☐ Aangeven waaruit volgens aanvrager de bijzondere situatie bestaat
- ☐ Aangeven of de burgemeester van oordeel is dat er een bijzondere situatie bestaat
- ☐ Motiveren waarom de burgemeester van oordeel is dat er wel of geen sprake is van een bijzondere situatie is

5. Advies GGD

- ☐ Aangeven welke vragen aan de GGD zijn voorgelegd
- ☐ Het standpunt van de GGD weergeven
- ☐ Vergewisplicht burgemeester:
 - ☐ Volgt de conclusie van de GGD logischerwijs uit gemotiveerde overwegingen van de GGD?
 - ☐ Is het advies van de GGD zorgvuldig tot stand gekomen?

6. Beoordeling

- ☐ Motiveren of het belang van de bestrijding van de epidemie zich (naar het oordeel van de burgemeester) tegen het verlenen van een ontheffing verzet
- ☐ Daarbij kijkt de burgemeester of het mogelijk is om te allen tijde een veilige afstand te kunnen houden
- ☐ Als dat het geval is, kijkt de burgemeester ook nog naar:
 - de aard van de plaats,
 - de aard van de activiteit, en
 - het aantal personen waarop de ontheffing betrekking heeft

7. Besluit

- ☐ Aangeven of de ontheffing wordt verleend

8. **Voorschriften**

o Aangeven of er voorschriften aan de ontheffing worden verbonden en zo ja, welke voorschriften

9. **Ondertekening**

10. **Rechtsmiddelenclausule**

Bijlage 3 Overzicht veelgestelde vragen

1. Wanneer is de burgemeester bevoegd op grond van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm)?

De Twm biedt een grondslag voor bevoegdheden van de burgemeester voor de bestrijding van de epidemie op het gebied van:

- veilige afstand tussen personen (artikel 58f Wpg);
- groepsvorming (artikel 58g Wpg);
- openstellen van publieke plaatsen (artikel 58h Wpg);
- evenementen (artikel 58i Wpg);
- hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen (artikel 58j, eerste lid, onder a Wpg);
- contactberoepen (artikel 58j, eerste lid, onder b Wpg);
- het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen en andere natte ruimten (artikel 58j, eerste lid, onder c Wpg);
- overnachtingsplaatsen (artikel 58j, eerste lid, onder d Wpg);
- het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank (artikel 58j, eerste lid, onder e Wpg);
- kinderopvanglocaties (artikel 58r Wpg).

Indien de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de minister van VWS besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan een bij of krachtens hoofdstuk VA van de Wpg aan de burgemeester toegekende bevoegdheid en de in artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, indien het de handhaving van bij of krachtens hoofdstuk VA van de Wpg gestelde regels betreft (artikel 58d, eerste lid Wpg).

2. De burgemeester krijgt met de Twm een ontheffingsbevoegdheid. Wat houdt deze bevoegdheid precies in?

Met het oog op bijzondere omstandigheden kan de burgemeester binnen de wettelijke kaders ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens artikel 58g, eerste lid Wpg (groepsvorming), 58h, eerste lid Wpg (openstelling publieke plaatsen), of 58i Wpg (evenementen) en van de krachtens artikel 58j, eerste lid Wpg (overige regels), gestelde regels, indien dat in die regels in de ministeriële regeling is bepaald (artikel 58e, tweede lid Wpg).

Belangenafweging

De burgemeester weegt het ontheffingsverzoek af tegen het belang van de bestrijding van het virus. Hij raadpleegt daartoe de GGD (artikel 58e, derde lid Wpg). Als de burgemeester van mening is dat het belang van die bestrijding zich tegen de ontheffing verzet, wordt de ontheffing niet verleend. Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en zijn niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken of een ander regime te laten gelden. Het gaat bij het verlenen van ontheffingen dus niet om het voortzetten of hervatten van een “reguliere exploitatie”.

Bijzondere, concrete gevallen

Ontheffingsbesluiten zijn altijd gericht op een bijzonder, concreet geval. Te denken valt aan bruiloften, uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Of in een bijzonder geval een ontheffing aan de orde kan zijn, is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dit is de afweging van de burgemeester zelf. Aan de ontheffing kunnen door de burgemeester voorschriften en beperkingen worden verbonden, al dan niet naar aanleiding van het advies van de GGD. Tegen de beslissing van de burgemeester staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Bovenlokale effecten

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

3. Wanneer verleent de burgemeester geen ontheffing op grond van de Twm?

De burgemeester verleent geen ontheffing als bedoeld in artikel 58e, tweede lid Wpg, indien het belang van de bestrijding van de epidemie zich daartegen naar zijn oordeel verzet (artikel 58e, vierde lid Wpg). Voordat de burgemeester een beslissing neemt omtrent de verlening van een ontheffing vraagt hij advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (artikel 58e, derde lid Wpg). Bij de afweging van de betrokken belangen betreft de burgemeester in ieder geval:

- de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft;
- de gevolgen die verlening van de ontheffing zou hebben voor de naleving van het bepaalde in artikel 58f, eerste lid (veilige afstand), of van de krachtens artikel 58f, vierde (uitzonderingen) of vijfde lid (vrijstellingen), vastgestelde regels, in en buiten de plaats waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft.

4. Welke nieuwe bevoegdheden krijgt de burgemeester nog meer op grond van de Twm?

Met de Twm krijgt de burgemeester ook de volgende nieuwe bevoegdheden:

- Plaatsen aanwijzen waar maatregelen gelden: Bij ministeriële regeling kan de bevoegdheid worden geregeld om de plaatsen aan te wijzen waar de in die regeling gestelde regels van toepassing zijn (artikel 58e, vijfde lid Wpg);
- Schriftelijke aanwijzingen aan beheerders van publieke plaats geven: Een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan een publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek. Dit indien de burgemeester van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen (artikel 58k, tweede lid Wpg). De aanwijzing

vult de zorgplicht voor die beheerder nader in en is bestuursrechtelijk te handhaven met een last onder bestuursdwang of dwangsom (artikel 125, derde lid, Gemeentewet, in samenhang met artikel 5:32 Abw);

- Schriftelijke aanwijzingen aan beheerders van besloten plaats geven: Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, schriftelijke aanwijzingen geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen. Dit indien de burgemeester van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen (artikel 58l, tweede lid Wpg);
- Bevel in plaats van schriftelijke aanwijzing geven: In een spoedeisende situatie voor publieke en besloten plaatsen een bevel in plaats van een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen (artikel 58k, vierde lid en 58l, vierde lid Wpg);
- Overige bevelen openbare plaats geven: De bevelen geven die nodig zijn om de naleving van de artikelen 58f tot en met 58j op een openbare plaats te verzekeren. Dit indien de burgemeester van oordeel is dat de omstandigheden op een openbare plaats zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 58m Wpg);
- Overige bevelen besloten plaats geven: De bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen. Dit indien door een gedraging of activiteit in of vanuit een besloten plaats, niet zijnde een woning, een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus SARS-CoV-2 ontstaat (artikel 58n Wpg);
- Last onder bestuursdwang opleggen: Een last onder bestuursdwang opleggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58h, eerste lid, en 58i en het bepaalde krachtens artikel 58j, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats die geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend (artikel 58u, derde lid Wpg). Het opleggen van een last onder bestuursdwang vanwege overtreding van de voorschriften van een verleende ontheffing of een gegeven aanwijzing gaat niet via de Twm, maar artikel 125, derde lid, Gemeentewet (of in plaats daarvan een last onder dwangsom, artikel 5:32 Abw);
- Last onder dwangsom opleggen: Een last onder dwangsom opleggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f, eerste en vierde lid, en vijfde lid, tweede zin, en 58g, eerste lid, indien de overtreding wordt begaan op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend (artikel 58u, vierde lid Wpg);
- Locaties kinderopvang aanwijzen: Indien bij ministeriële regeling daartoe opgedragen locaties aanwijzen die tot vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week opvang bieden aan kinderen van ouders in cruciale beroepen of vitale processen, kinderen in aangewezen leeftijdscategorieën en kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is (artikel 58r Wpg).

5. *Aan welke voorwaarden moet de toepassing van de nieuwe bevoegdheden voldoen?*

De bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wpg toegekende bevoegdheden mogen slechts worden toegepast voor zover die toepassing (artikel 58b Wpg):

- a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is;
- b. in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Uit het amendement Van der Graaf cs nr. 39 volgt dat hierbij uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de grondrechten; en
- c. gelet op de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is.

6. *Welke bevoegdheden houdt de burgemeester naast de Twm om de gevolgen van Covid-19 aan te pakken?*

De burgemeester houdt de volgende bevoegdheden (artikel 58d, derde lid Wpg):

- Brandweer: Het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Bij dergelijke branden en ongevallen bevelen geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn (artikel 4 Wet veiligheidsregio's);
- Regionale Ambulancevoorziening: De Regionale Ambulancevoorziening in de regio waarvan zijn gemeente deel uitmaakt, aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde (artikel 6 Wet veiligheidsregio's);
- Openbare orde: De bevoegdheden in de artikelen 172 tot en met 177 Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176 Gemeentewet (dus geen algemeen verbindende voorschriften);
- Politie en Koninklijke Marechaussee: De bevoegdheden in de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
- Openbare manifestaties: De bevoegdheden in de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.

Indien de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de minister van VWS besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan een bij of krachtens hoofdstuk VA van de Wpg aan de burgemeester toegekende bevoegdheid en de in artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, indien het de handhaving van bij of krachtens hoofdstuk VA van de Wpg gestelde regels betreft (artikel 58d, eerste lid Wpg).

7. *Welke bevoegdheden heeft het college om de gevolgen van Covid-19 aan te pakken?*

De tijdelijke wet en de daarin aan de burgemeester toegekende bevoegdheden laten onverlet dat het college op verschillende beleidsterreinen taken en bevoegdheden heeft die hij ook kan benutten om de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie, goed te laten landen in zijn gemeente.

Het gaat hier om de volgende taken en bevoegdheden van het college (pagina 26 en 27 MvT tijdelijke wet maatregelen Covid-19):

- Medebewindstaken op het terrein van het sociaal domein, onderwijs, de fysieke leefomgeving en de wegen;
- Lokaal beleid dat nodig is om sturing te geven aan de maatschappelijke en economische gevolgen van de crisis;
- Verkeersbesluiten en verkeersmaatregelen die bijdragen aan de bestrijding van de epidemie.

De burgemeester verstrekt de wethouders de informatie over de uitoefening van zijn bevoegdheden bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wpg die zij nodig hebben voor de uitoefening van de taken van het college (artikel 58s, vierde lid Wpg). Over de uitoefening van hun bevoegdheden leggen de lokale bestuurders verantwoording af aan de gemeenteraad en vindt lokaal debat plaats.

8. Welke bevoegdheden heeft de gemeenteraad om de gevolgen van Covid-19 aan te pakken?

De Twm en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen gaan voor op autonome regelgeving. Op de terreinen waar geen ministeriële regeling van toepassing is, is het lokaal bestuur bevoegd om zelf regels te stellen met reguliere gemeentelijke bevoegdheden (autonomie), zolang deze niet in strijd zijn met de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels. Het beleidskader tijdelijke wet maatregelen Covid-19 voor burgemeesters bevat hierover uitgebreidere informatie.

Zodra landelijke regels hiervoor de ruimte bieden, kan de gemeenteraad hieraan invulling geven met autonome regelgeving. In hoeverre die ruimte bestaat, blijkt uit de ministeriële regelingen (en toelichting) en de beoogde gemeentelijke maatregelen. In dat geval mag de gemeenteraad in autonome gemeentelijke verordeningen aanvullende regels stellen over (pagina 27 MvT tijdelijke wet maatregelen Covid-19):

- de openstelling of sluiting van publieke plaatsen. Te denken valt aan regels over een exploitatievergunning van een horecagelegenheid, regels over openingstijden of de openstelling van terrassen;
- de organisatie van evenementen, zoals een vergunning- of meldingsplicht. Deze autonome vergunningstelsels dienen in de regel de openbare orde.

Ook ten aanzien van de mogelijkheid in artikel 58j, eerste lid, onder e, tot instelling van een alcoholverbod is toegelicht dat deze grondslag onverlet laat dat gemeenten zelf op basis van de Drank- en horecawet en autonome plaatselijke verordeningen ook alcoholbeperkingen kunnen opleggen. Echter, als bij de ministeriële regeling een alcoholverbod wordt geregeld, kan een gemeente niet zelf een soepelere regeling treffen. Dat zou in strijd komen met de bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wpg gestelde regels.

9. Hoe betreft de burgemeester de gemeenteraad bij de uitoefening van de bevoegdheden op grond van de TWM?

De burgemeester legt over de inzet van de bevoegdheden die hem op grond van de TWM toekomen, verantwoording af aan de gemeenteraad. Het gaat hierbij om verantwoording over zijn beleid voor en de afweging bij de verlening of weigering van ontheffingen, de aanwijzingen die betrekking hebben op de zorgplicht in publieke plaatsen en besloten plaatsen die niet in gebruik zijn voor beroep en bedrijf, en de inzet van de met dit wetsvoorstel toegekende bevelsbevoegdheden.

Dit maakt voor deze onderwerpen lokaal debat mogelijk, evenals dat nu gebeurt ten aanzien van de bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan toekomen (artikel 180 van de Gemeentewet). Verantwoording over de inzet van bevoegdheden hoeft niet steeds per geval te geschieden; (reguliere) rapportages kunnen een middel zijn waarmee verantwoording tot stand komt. De wijze van verantwoording zal steeds door de burgemeester en de gemeenteraad zelf worden bepaald. Dit voorbeeld-beleidskader voor gemeenten bevat hierover uitgebreidere informatie.

BIJLAGE 2

POSTBUS 383, 7500 AJ ENSCHEDE

Aan de raden van de gemeenten in de Veiligheidsregio Twente

UW KENMERK: [Uw kenmerk]

ONS KENMERK: VRT / 20000867

DATUM: 4 december 2020

BEHANDELD DOOR: [Behandeld door]

E-MAIL: j.tenvoorde@vrtwente.nl

TELEFOON: 088 256 8369

ONDERWERP: Informatiebrief raden COVID-19 - Tijdelijke wet maatregelen Covid-19

Geachte raadsleden,

Op 27 oktober jl. heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm). De inwerkingtreding van de Twm betekent een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeesters. In deze brief informeer ik u over de gevolgen van deze wet en de wijze waarop de burgemeesters in Twente, onder de Twm, met elkaar willen blijven samenwerken.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19

De Twm gaat de huidige werkwijze met noodverordeningen vervangen en geldt in eerste instantie voor drie maanden. De Twm is op 1 december 2020 in werking getreden. Met deze wet komen de ministers van VWS, J&V en BZK tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer en de Raad van State om de coronamaatregelen een structurele juridische grondslag te geven. De noodverordeningen zijn immers bedoeld voor een acute crisis van beperkte duur en inmiddels is al langere tijd sprake van een coronacrisis. Ook biedt de Twm ruimte voor lokaal en regionaal maatwerk, waardoor gerichte maatregelen kunnen worden getroffen als de situatie dat toe laat. Dit vanuit het uitgangspunt: 'Landelijk waar het moet, lokaal maatwerk waar het kan'. De systematiek van de Twm maakt het mogelijk om maatregelen op- en af te schalen (qua zwaarte) als dat nodig is voor de bestrijding van de Covid-19 crisis en om lokale en regionale afwegingen te maken.

Onder de Twm wordt de veilige afstand (de anderhalve meter) bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd en worden de andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie uitgewerkt bij ministeriële regeling. Met de Twm zijn twee ministeriële regelingen vastgesteld: de maatregelen zoals die op dat moment golden en in de tot 1 december geldende noodverordening waren opgenomen en een regeling voor de mondkapjesplicht.

Beperkte ruimte voor lokaal maatwerk op korte termijn

De Twm bevat een aantal ontheffings-, vrijstellings-, aanwijzings- en bevelsbevoegdheden voor burgemeesters in concrete gevallen. Ook wordt het mogelijk om bij het uitwerken van maatregelen in een ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om in de gemeente plaatsen aan te wijzen waar de desbetreffende maatregelen gelden.

De fase waarin de bestrijding van het virus zich bevindt is bepalend voor de mate waarin lokaal en regionaal maatwerk aan de orde kan zijn. Op dit moment zijn bijna alle regio's ingeschaald op het niveau van 'ernstig' of 'zeer ernstig' (Twente is op dit moment ingeschaald in 'zeer ernstig') wat ertoe heeft geleid dat het kabinet heeft besloten om de regionale aanpak via de escalatieladder met daarin een inschalingsniveau

(waakzaam, zorgelijk, ernstig en zeer ernstig) met bijbehorende maatregelen, zoals opgenomen in de routekaart, tijdelijk los te laten en weer te kiezen voor landelijke maatregelen. De eerste ministeriële regeling voorziet gezien het actuele geneeskundige beeld slechts in enkele aanvullende ontheffingsmogelijkheden voor de burgemeester of bevoegdheden voor de burgemeester om plaatsen aan te wijzen waar bepaalde maatregelen gelden die beperkt kunnen worden toegepast. Bij wijzigingen van de geldende maatregelen wordt steeds opnieuw beoordeeld of er ruimte is voor lokaal maatwerk. Als die ruimte er is, wordt het mogelijk om lokale afwegingen te maken en moet de burgemeester daarover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe zij hier invulling aan geven.

Bevoegdhedenverdeling

Rol burgemeester

Onder de Twm wordt aangesloten bij de normale bestuurlijke verhoudingen. Dat wil zeggen dat bevoegdheden om uitvoering te geven aan maatregelen niet bij de voorzitter veiligheidsregio, maar bij de burgemeesters worden neergelegd met controlemogelijkheden voor de gemeenteraad.

De openbare orde en veiligheidsbevoegdheden uit de Gemeentewet, Wet openbare manifestaties en het gezag over de politie op grond van de Politiewet 2012 gaan weer terug van de voorzitter veiligheidsregio naar de burgemeesters. De burgemeester heeft de volgende mogelijkheden op basis van de Twm: ontheffen, handhaven en bepalen van plaatsen waar maatregelen gelden. Hieronder wordt dit aan de hand van een aantal thema's concreet uitgewerkt.

Ontheffingen / aanwijzingen

De burgemeester is bevoegd, binnen de wettelijke kaders, ontheffingen te verlenen. Tevens krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van plaatsen waar, op grond van een ministeriële regeling, bepaalde maatregelen van toepassing zijn.

In de Twm is aangegeven dat de burgemeester terughoudend moet omgaan met het verlenen van ontheffingen en dat een ontheffing alleen in bijzondere omstandigheden, na advies van de GGD, mag worden verleend. De voorzitter veiligheidsregio wordt geïnformeerd om zodoende te kunnen voldoen aan zijn coördinerende rol. Bij de afweging moet rekening gehouden worden met het gezondheidsbelang, gelijke behandeling en mogelijke precedentwerking (in zowel de eigen gemeente als overige gemeenten in de veiligheidsregio). In elke ministeriële regeling wordt de lokale ruimte tot het geven van aanwijzingen en ontheffingen vastgelegd.

Het verlenen van een ontheffing en het aanwijzen van plaatsen, binnen de grenzen van de ministeriële regeling, zijn middelen om lokaal maatwerk te kunnen leveren en daarmee een manier om de lokale democratische legitimiteit te versterken. Intergemeentelijke en regionale afstemming zijn van belang voor het voorkomen van bovenlokale effecten en precedentwerking en voor het bevorderen van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio.

Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en zijn dus niet bedoeld om algemene uitzonderingen te maken of een ander regime te laten gelden. Ontheffingsbesluiten zijn altijd gericht op een bijzonder concreet geval waarbij geldt dat tegen de beslissing bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Op dit moment staat deze ontheffingsmogelijkheid open voor bruiloften, uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Of in een bijzonder geval een ontheffing aan de orde kan zijn is afhankelijk van de concrete omstandigheden.

Handhaving

Ook krijgt de burgemeester de bevoegdheid om de coronamaatregelen uit de ministeriële regeling te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom. Intergemeentelijke en regionale afstemming zijn van belang ter voorkoming van bovenlokale effecten, precedentwerking en voor het bevorderen van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio. In het landelijk handhavingskader zijn de huidige landelijke handhavingsprioriteiten opgenomen: het verbod op groepsvorming en het houden van een veilige afstand. Deze prioriteiten worden regionaal en lokaal geborgd en worden aangepast al naar gelang de ontwikkelingen en de bepalingen in de ministeriële regeling.

Evenementen en horeca

In de ministeriële regeling zijn onder andere maatregelen opgenomen die zien op evenementen en horeca. De burgemeester is op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening bevoegd tot het verlenen van een evenementenvergunning en . voor zover van toepassing, een exploitatievergunning. Zolang de Twm van kracht is, gelden voor evenementen en horeca de gestelde kaders in de ministeriële regeling. De burgemeester dient bij het verlenen dan wel weigeren van een evenementenvergunning rekening te houden met deze kaders. Bij een toewijzing daarvan kunnen voorschriften gesteld worden.

Wet openbare manifestaties (Wom)

Met het invoeren van de Twm gaat de bevoegdheden in het kader van de Wom terug naar het lokaal gezag. Het lokaal gezag stelt regels met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten op openbare plaatsen met als doel het belijden van godsdienst of levensovertuiging een voorafgaande kennisgeving vereist is. Dit is in de Algemene Plaatselijke Verordening geregeld. Burgemeesters kunnen naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven op de manifestaties. Het is aan de burgemeesters om voorschriften en beperkingen te stellen of een manifestatie te verbieden. De minister van VWS kan deze bevoegdheid op grond van de Twm tijdelijk bij de voorzitter van de veiligheidsregio beleggen, als de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of bij ernstige vrees voor het optreden daarvan.

Rol voorzitter veiligheidsregio

Coördinerende rol crisisbeheersing

De rol van de voorzitter van de veiligheidsregio wordt onder de Twm kleiner. De voorzitter is alleen bevoegd om besluiten te nemen op basis van de Twm als de minister van VWS daartoe heeft besloten vanwege dreigende effecten van meer dan lokale betekenis voor de bestrijding van de epidemie.

De voorzitter blijft ook, namens de veiligheidsregio, deelnemen aan het landelijk Veiligheidsberaad waar de voorzitters van de veiligheidsregio's de ontwikkelingen in de regio's met de ministers van VWS en J&V afstemmen. Het Veiligheidsberaad behoudt in de coronacrisis zowel zijn functie als bovenregionaal afstemmingsoverleg als die van belangrijk gremium voor afstemming met het kabinet. In die functie betrekken de voorzitters veiligheidsregio de informatie en signalen die zij van hun inliggende gemeenten ontvangen. Om deze regionale afstemming over de aanpak van de coronacrisis op lokaal niveau te borgen is in de toelichting op Twm de instandhouding van het regionaal crisisteam opgenomen. De voorzitter veiligheidsregio heeft onder de Twm dus een verantwoordelijkheid als het gaat om de coördinatie van de regionale crisisbeheersing.

Informatie en communicatie

De voorzitter veiligheidsregio blijft verantwoordelijk voor informatievoorziening naar de minister van VWS. Mogelijk voorziet de minister van VWS in een ministeriële regeling waarin wordt vastgelegd waaraan de informatieverstrekking van de burgemeesters via de voorzitter naar de minister toe moet voldoen; dat is ook met de inwerkingtreding van de Twm onbekend.

De voorzitter is en blijft verantwoordelijk voor communicatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie aan de bevolking en de bij de crisisbeheersing betrokkenen. Dit stemt de voorzitter veiligheidsregio af met het regionaal crisisteam.

Wet publieke gezondheid

Ten slotte behoudt de voorzitter enkele specifieke bevoegdheden in het kader van de Wet publieke gezondheid zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoersmiddelen (controleren op besmettingen en sluiten van gebouwen).

Rol gemeenteraad en college B&W

Als de minister ruimte geeft voor lokale afwegingen, dient de burgemeester hierover verantwoording af te leggen aan de raad. In de Twm is vastgelegd dat de burgemeester de wethouders betreft, zodat zij alle informatie hebben die noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken.

Burgemeester, gemeenteraad en het college moeten in onderling overleg vaststellen hoe de burgemeester de betrokkenheid (o.a. informeren, consulteren, besluitvorming en verantwoording) van alle partijen waarborgt bij het nemen van besluiten. De frequentie en de wijze waarop dit gebeurt moet in de eigen gemeente worden bepaald.

Regionaal kader

Vanaf de start van deze crisis hebben de burgemeesters in Twente de aanpak van de epidemie afgestemd in het regionaal crisisteam (RCT) van de veiligheidsregio, waarin ook de GGD, Politie, OM en de provincie zitting hebben. Belangrijke gespreksonderwerpen waren de ontwikkeling van de epidemie in Twente, interpretatie van maatregelen, handhavingstrategie en communicatie. Regionaal zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt en lokaal is hier uitvoering aan gegeven, voor zover het landelijke kader daar ruimte toe bood. Deze regionale samenwerking willen we graag met de inwerkingtreding van de Twm behouden. Er moet naar een zorgvuldige balans worden gezocht tussen de voor de crisisbestrijding noodzakelijke snelheid en regionale afstemming en de inzet van bevoegdheden binnen de reguliere lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. De voorzitters van de veiligheidsregio's zijn daarom op grond van art. 39 Wet veiligheidsregio's verplicht een regionaal crisisteam (RCT) bijeen te roepen/houden en een operationeel leider aan te wijzen.

Alle burgemeesters in Twente vinden het van belang en van grote meerwaarde om als één overheid herkenbaar en eenduidig te blijven handelen. Een grote differentiatie en onduidelijkheid over regels en handhaving in de regio moet worden voorkomen. Daarom wordt de huidige regionale crisisorganisatie in een vergelijkbare vorm en samenstelling voortgezet voor afstemming van maatregelen, communicatie en handhaving waarbij de burgemeesters hun eigen bevoegdheden hebben.

Met inachtneming van de verschuiving van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden is het wenselijk voor een aantal thema's te bepalen op welke wijze we regionale samenhang behouden. Op hoofdlijnen blijft de (crisis)organisatie er hetzelfde uit zien:

- Een bestuurlijk afstemmingsoverleg Corona met daarin alle burgemeesters, Directeur Publieke Gezondheid, politie, Openbaar Ministerie, Provincie, bestuursadviseur, communicatieadviseur, operationeel leider. Het betreft hier afstemming, geen besluitvorming. De burgemeesters zijn individueel bevoegd, maar er kunnen onderwerpen zijn waarvoor afstemming gewenst is om de eenduidigheid binnen de regio te bevorderen.
- Een staf overleg voorzitter veiligheidsregio met daarin de voorzitter veiligheidsregio, de opvolgende voorzitter, Directeur Publieke Gezondheid, een bestuursadviseur, communicatieadviseur, operationeel leider. Gericht op de toepassing van artikel 39 Wet veiligheidsregio's en voor die delen van het beleid die onder bevoegdheid van de voorzitter vallen (bevoegdheden infectieziekte bestrijding, regionale coördinatie, crisiscommunicatie en informatievoorziening).
- Advisering van de voorzitter vindt plaats via het Regionaal Operationeel Team (ROT), met ten minste daarin een operationeel leider, een vaste algemeen commandant van de GHOR/GGD, politie, communicatie en bevolkingszorg.
- Een operationele staf met daarin een vaste bezetting van een operationeel leider, een beleidsondersteuner en een algemeen commandant informatiemanagement;
- Regieteam handhaving gericht op afspraken over de inhoudelijke lijn voor lokale en regionale partijen.
- Regionaal team communicatie. Gericht op publiekscommunicatie / woordvoering over het gezamenlijke beleid en gezamenlijke communicatiecampagnes (met ruimte voor gemeentelijke invulling) en communicatie met betrokken (regionale) netwerkpartners. Daarnaast blijft de fungerend voorzitter een persgesprek houden.
- Team bestuurlijk-juridische advisering met name gericht op interpretatie van de juridische kaders.
- Team evenementenadvisering.
- Team informatie Covid-19.

Om deze teams te bezetten, maken we gebruik van onder andere functionarissen van de Twentse gemeenten.

Onze aanpak blijft vooralsnog gericht op:

- Het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving;
- Een acceptabele belasting van de zorg; ziekenhuizen moeten kwalitatief goede zorg aan zowel COVID-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg kunnen leveren;
- Het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.

Webinar Twm raadsleden

Veiligheidsregio Twente organiseert op 9 december van 19.30 tot 20.30 uur een Webinar Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 voor raadsleden. In deze Webinar wordt een uitleg en nadere toelichting verzorgd op de Twm en is er ruimte voor vragen. De Webinar wordt gegeven voor Marco Zannoni, directeur van het CrisisOnderzoeksTeam (COT). U kunt zich opgeven door een mail te sturen aan acim@vrtwente.nl.

Verslaglegging

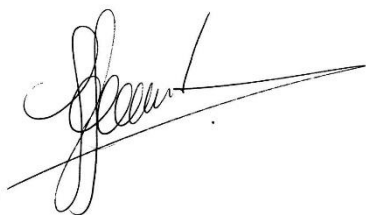
In artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat de voorzitter veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis schriftelijk verslag uitbrengt aan de raden van de betrokken gemeenten 'over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen'. De overgang naar de Twm markeert de afronding van de fase waarin de voorzitter veiligheidsregio leiding gaf aan de crisisbestrijding onder artikel 39 Wet veiligheidsregio's.

Artikel VIIB uit de Twm bepaalt daarom dat de voorzitter veiligheidsregio vier weken na inwerkintreding van de wet schriftelijk verslag dient uit te brengen aan de raden zoals bedoeld in artikel 40 eerste lid Wet veiligheidsregio's. Ik ben voornemens om deze verslaglegging onder meer via een online omgeving, waarin de relevante stukken beschikbaar worden gesteld, vorm te geven. Deze schriftelijke verslaglegging gaat over de periode 6 maart tot 1 december 2020.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

drs. S.W.J.G. Schelberg
Plaatsvervangend voorzitter Veiligheidsregio Twente



Bijlage 1:
Brief min BZK 'Vorbereiding op inwerkintreding Twm'

Bijlage 2:
Veiligheidsberaad, beleidskader Twm Covid-19 voorzitters veiligheidsregio



Aan alle burgemeesters en de voorzitters van de
veiligheidsregio's

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

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

Kenmerk
2020-0000655823

Uw kenmerk

Datum **20 NOV 2020**
Betreft Voorbereiding op inwerkingtreding Twm

Geachte burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's,

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

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

Totstandkoming van maatregelen

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

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

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

Datum

Kenmerk

2020-0000655823

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

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

(Beperkte) Ruimte voor lokaal maatwerk op korte termijn

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

Verantwoordelijkheidsverdeling en bestuurlijke verhoudingen

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

Datum

Kenmerk
2020-0000655823

Aansluiten bij reguliere bestuurlijke verhoudingen

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

Rol voorzitter veiligheidsregio in relatie tot burgemeester

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

Rol gemeenteraad en college van B&W

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

Ondersteuningsstructuur

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

Datum

Kenmerk
2020-0000655823

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

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

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

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. K.H. Ollongren

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



Hugo de Jonge

De minister van Justitie en Veiligheid,



Ferd Grapperhaus

Beleidskader Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voorzitters veiligheidsregio

Inleiding

De inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) betekent een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de voorzitters veiligheidsregio en de burgemeesters. Eenduidigheid ten aanzien van de uitleg en inzet van de noodzakelijke maatregelen en bestuurlijk crisisoptreden is gewenst.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad hebben daarom het initiatief genomen tot het opstellen van een beleidskader voor de voorzitters veiligheidsregio en een kader voor burgemeesters. Dit beleidskader is te zien als een voorbeeldkader, dat de veiligheidsregio's kunnen gebruiken wanneer de Twm van kracht is. Door middel van dit beleidskader kan worden gezocht naar een zorgvuldige balans tussen voor de crisisbestrijding noodzakelijke afstemming binnen de veiligheidsregio enerzijds en de inzet van bevoegdheden binnen de reguliere lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen anderzijds. Dit beleidskader is geen dwingend instrument, maar is te zien als een handvat dat veiligheidsregio's en gemeenten kan ondersteunen bij het maken van afspraken over het werken onder de Twm¹. Uitgangspunt is en blijft dat alle partijen samenwerken aan de bestrijding van de coronacrisis.

Sinds het begin van de coronacrisis is door de voorzitters van de veiligheidsregio veelvuldig afgestemd over de maatregelen die in de aanwijzing (en daarmee in de noodverordeningen) waren opgenomen, met als doel zoveel mogelijk landelijke uniformiteit te realiseren. Deze afstemming over de uitvoering van de maatregelen en het streven naar landelijk uniformiteit is een belangrijk uitgangspunt dat zowel de VNG en als het Veiligheidsberaad bij de inwerkingstelling van de Twm willen behouden in het kader van duidelijkheid en eenduidigheid van de coronamaatregelen en de naleving ervan.

Het Veiligheidsberaad behoudt in de coronacrisis, volgens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zowel zijn functie als bovenregionaal afstemmingsoverleg als die van belangrijk gremium voor afstemming met het kabinet. In die functie betrekken de voorzitters van de veiligheidsregio de informatie en signalen die zij van hun inliggende gemeenten ontvangen. Om deze regionale afstemming over de aanpak van de coronacrisis op lokaal niveau te borgen, is in de Twm de instandhouding van het regionaal beleidsteam opgenomen.

Dit beleidskader kent een landelijke, regionale en een lokale invulling. Op dit moment is het nog niet mogelijk een directe koppeling te maken tussen de verantwoordelijkheidsverdeling van de voorzitters veiligheidsregio en de burgemeesters op basis van het inschalingsniveau en de maatregelen uit de routekaart van het kabinet, omdat het onbekend is of de routekaart wordt vertaald in een ministeriële regeling. Daarnaast is het nog onbekend of ook het zogenoemde 'aan-' en 'uitzetten' van maatregelen in de Twm op lokaal niveau tot de mogelijkheden zal behoren en opgenomen wordt in een toekomstige ministeriële regeling.

¹ Dit beleidskader is afgestemd met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid.

Leeswijzer

Dit beleidskader is als volgt opgebouwd:

- > Hoofdstuk 1: Uitgangspunten Twm
- > Hoofdstuk 2: Rol en verantwoordelijkheden voorzitter veiligheidsregio
- > Hoofdstuk 3: Bevoegdheden voorzitter veiligheidsregio
- > Hoofdstuk 4: Thema's voor regionale afstemming

1. Uitgangspunten Twm

De Twm kent twee belangrijke uitgangspunten. In de eerste plaats beoogt de Twm de wettelijke basis voor de virusbestrijding te versterken door deze te baseren op ministeriële regelingen. Hiermee vervalt de huidige situatie waarbij de veiligheidsregio een noodverordening vaststelt die is gebaseerd op een aanwijzing van de minister van VWS. Door het vaststellen van de ministeriële regelingen krijgt het parlement positie, zodat de democratische legitimiteit van maatregelen is geborgd.

In de tweede plaats beoogt de Twm de positie van het lokale bestuur en de lokale democratie in het bestrijden van (de gevolgen van) de coronacrisis te versterken. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het verlenen van ontheffingen van landelijke regels, het geven van aanwijzingen en bevelen en de handhaving voor de bestrijding van de coronacrisis worden belegd bij het lokaal gezag, i.c. de burgemeester. Hiermee wordt een terugkeer naar de normale bestuurlijke verhoudingen beoogd.

Bij inwerkingtreding van de Twm gelden de volgende uitgangspunten voor de crisisstructuur:

- > Er wordt zo veel mogelijk aangesloten op de bestaande crisisstructuur die is ingesteld om de coronacrisis te bestrijden.
- > Er is sprake van slagkracht én benodigde flexibiliteit.
- > Er zijn korte lijnen voor bestuurlijke afstemming en besluitvorming.
- > Reguliere verantwoordingslijnen, taken en bevoegdheden worden benut.
- > Alle onderwerpen met betrekking tot de bestrijding van de coronacrisis staan onder regie van de minister van VWS.
- > Alle onderwerpen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid – met uitzondering van de bestrijding van de coronacrisis – vallen in de reguliere crisisstructuur onder het gezag van de burgemeester dan wel van de voorzitter van de veiligheidsregio in het geval van een incident of crisis van meer dan plaatselijke betekenis.
- > Alle onderwerpen buiten crisisbeheersing vallen onder de verantwoordelijkheid van de individuele burgemeesters, colleges van B&W en gemeenteraden.
- > Het Veiligheidsberaad behoudt een afstemmende en coördinerende functie op landelijk niveau, zowel tussen de veiligheidsregio's onderling als met het kabinet.

Driedeling Rijk-burgemeester-voorzitter veiligheidsregio

De Twm gaat uit van de volgende driedeling:

1. *Regie bij het Rijk*

- > De regie op (de besluitvorming over) de maatregelen berust bij het Rijk, i.c. de minister van VWS. De minister van VWS stemt af met de ministers van BZK en JenV en andere vakministers wanneer de maatregelen hun beleidsdomein raken.
- > De minister van VWS besluit over de regionale inschaling; de ministers van VWS, BZK en JenV besluiten over de inhoud van de ministeriële regeling. Deze wordt vervolgens voorgelegd aan het parlement.

2. *Burgemeester: differentiatie bij lokale verschillen in besmettingscijfers*

- > Onder lokaal maatwerk wordt in de Twm ontheffingen en toezicht en handhaving verstaan. Het betreft niet de te treffen maatregelen. Concretisering van de maatregelen uit de Twm worden in een ministeriële regeling opgenomen die door de minister van VWS wordt vastgesteld.

- > Lokale differentiatie is naar verwachting mogelijk naar mate de maatregelen afgeschaald worden en er slechts sprake is van lokale brandhaarden. De burgemeesters zijn zelf verantwoordelijk voor onderlinge afstemming.

3. *Voorzitter veiligheidsregio: coördinatie in de regio*

- > De voorzitter veiligheidsregio heeft een coördinerende en regisserende rol. Het volgende hoofdstuk gaat in op die rol.

2. Rol en verantwoordelijkheden voorzitter veiligheidsregio

De voorzitter veiligheidsregio heeft vier wettelijk opgelegde verantwoordelijkheden en rollen in de coronacrisis. Deze worden hieronder in relatie tot de Twm beschreven.

1. Bestrijding infectieziekte A

Op grond van de Wet publieke gezondheid (artikel 6, lid 4) draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan. Deze taak wordt primair uitgevoerd door de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) en de GGD-GHOR. Vanuit de GGD-GHOR worden adviezen gegeven over de manier waarop de bevolking zich dient op te stellen bij besmetting en over welke maatregelen uiteindelijk getroffen kunnen worden om bestemming tegen te gaan.

2. Coördinerende rol regionale crisisbeheersing

De voorzitter veiligheidsregio heeft onder de Twm een verantwoordelijkheid als het gaat om de coördinatie van de regionale crisisbeheersing. Dit betreft zowel de sturing van de GHOR, maar ook regionale afstemming in de prioritering van de handhaving (kaderstelling, uniformiteit handhaving, keuze effectiviteit bestuurs- of strafrechtelijk en inzet van handhavingscapaciteit). Dit draagt bij aan een eenduidigheid van de uitwerking van de maatregelen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de maatregelen is in de Twm echter belegd bij de burgemeester.

3. Informatievoorziening

De voorzitter veiligheidsregio blijft verantwoordelijk voor informatievoorziening naar de minister van VWS (art. 58s). Volgens ditzelfde artikel 58s. voorziet de voorzitter ook in de communicatie naar de minister vanuit de regio (vanuit het regionaal beleidsteam). Met de invoering van de Twm krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio een belangrijke rol in informatiemanagement ten behoeve van het bedienen van de minister van VWS. Mogelijk voorziet de minister van VWS in een ministeriële regeling, waarin wordt vastgelegd waaraan de informatieverstrekking van de burgemeesters via de voorzitter naar de minister toe moet voldoen; dat is momenteel nog onbekend.

4. Crisiscommunicatie

De voorzitter is en blijft verantwoordelijk voor communicatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie aan de bevolking en de bij de crisisbeheersing betrokkenen (art. 7 Wvr). Dit stemt de voorzitter veiligheidsregio af met het regionaal beleidsteam. Tevens stemt hij zijn informatievoorziening af met het Rijk. Publiekscommunicatie over de coronamaatregelen is en blijft een belangrijk instrument om inwoners te informeren over genomen maatregelen, genomen besluiten en om gedragsverandering te bewerkstelligen.

De regie voor de bestrijding van het virus ligt primair bij de minister van VWS. Het is voor crisiscommunicatie wenselijk om zoveel als mogelijk als één overheid te communiceren over de omvang en gevolgen van de crisis. Dit komt de helderheid en eenduidigheid richting de samenleving ten goede. Vanuit crisiscommunicatie moet onderscheid gemaakt worden tussen de woordvoering over de te treffen maatregelen en publiekscommunicatie als middel voor gedragsverandering. Met de inwerkingtreding van de Twm zal woordvoering een grotere rol gaan spelen in gemeenten, maar regie op communicatie ten behoeve van de gedragsverandering blijft via de bestaande lijnen lopen. Het is van belang om binnen de regio af te stemmen over woordvoering en (crisis)communicatie.

GRIP-structuur

Bij aanvang van de coronacrisis is in het Veiligheidsberaad afgesproken één landelijke lijn te hanteren ten aanzien van de GRIP-procedure, te weten GRIP-4.² In ieder geval per 12 maart 2020 was in alle veiligheidsregio's GRIP-4 van kracht. De wet is leidend, de GRIP-procedure is als instrument volgend. De Twm en de Wvr spreken niet over de GRIP-procedure. In het Veiligheidsberaad is besloten een link te maken tussen de ernst van de situatie, het inschalingsniveau en het bijbehorende GRIP-niveau. Met de hoge besmettingsgraad en de inschalingsituatie 'zeer ernstig' van dit moment blijven de regio's in GRIP-4. Het al dan niet op- of afschalen in de GRIP-structuur heeft echter geen effect op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Twm. Alleen door een formeel besluit op grond van artikel 58d van de minister van VWS kan een bepaalde bevoegdheid van een burgemeester tijdelijk worden belegd bij de voorzitter veiligheidsregio.

Ongeacht het GRIP-niveau blijft de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht een regionaal beleidsteam bijeen te roepen en een operationeel leider aan te wijzen. Hierbij geldt het advies om binnen de veiligheidsregio te zoeken naar een werkbare organisatievorm die bij voorbaat continuïteit garandeert voor wat betreft de crisisaanpak.

Regionaal beleidsteam

Elke veiligheidsregio heeft op grond van artikel 39 Wvr een regionaal beleidsteam (RBT). De voorzitter houdt ook na inwerktreden van de Twm een RBT in stand ten behoeve van zijn roluitoefening en zijn verantwoordelijkheden bij de regionale coördinatie. Artikel 39 Wvr blijft van toepassing, maar geldt niet onverkort (zie artikel 58d, derde lid Twm). Na het inwerktreden van de Twm is het RBT met name bestemd voor afstemming en coördinatie. Het is aan de voorzitter van de veiligheidsregio en de andere burgemeesters in de regio om afspraken te maken over de frequentie van bijeenkomsten van het regionale beleidsteam.

Regionale maatregelen

Op dit moment gelden landelijke maatregelen. De routekaart die recent is gepresenteerd door het kabinet geeft ook een situatie weer waarin sprake is van opschalen en afschalen van

² GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure. In de nota naar aanleiding van het verslag van 30 september 2020 (TK, 2020/21, 35526, nr. 23, p. 29) in de Twm staat over de GRIP-procedure: "de toepassing van de Wvr wordt in de praktijk ondersteund door de GRIP-procedure. Elke veiligheidsregio dient een uniforme opschalingsprocedure te hanteren; de GRIP is hiervan de invulling. (art 2.3.1, Besluit Vr). Bij toepassing art 39 Wvr, kiezen de voorzitters in hun regio doorgaans voor GRIP-niveau 4."

maatregelen op regionaal niveau. De minister van VWS heeft de bevoegdheid in een ministeriële regeling vast te leggen op welk niveau de maatregelen gelden.

De minister van VWS kan een bevoegdheid die op grond van de Twm bij de burgemeester is belegd tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio beleggen, indien de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of bij ernstige vrees voor het optreden van dergelijke gevolgen. Hoe de systematiek van de Twm afgestemd is op de op- en afschaling zoals benoemd in de routekaart, is nog niet duidelijk. Hier gaat dit beleidskader derhalve niet verder op in.

3. Bevoegdheden voorzitter veiligheidsregio

In dit hoofdstuk staan de bevoegdheden voor de voorzitter veiligheidsregio die gelden na inwerkingtreding Twm beschreven. Deze zijn tevens schematisch weergegeven in te tabel op pagina 8 van dit beleidskader.

Ontheffingen / aanwijzingen

In de Twm en de daarop gebaseerde ministeriële regeling krijgt de burgemeester de bevoegdheid om in uitzonderlijke situaties, na advies van de GGD, ontheffingen te verlenen. Tevens krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van plaatsen waar, op grond van een ministeriële regeling, bepaalde maatregelen van toepassing zijn. Eerder lag deze bevoegdheid bij de voorzitter veiligheidsregio.

In de Twm is aangegeven dat de burgemeester terughoudend moet omgaan met het verlenen van ontheffingen en dat een ontheffing alleen in bijzondere omstandigheden mag worden verleend. Bij de afweging moet rekening gehouden worden met het gezondheidsbelang, gelijke behandeling en mogelijke precedentwerking (in zowel de eigen gemeente als overige gemeenten in de veiligheidsregio). In elke ministeriële regeling wordt de lokale ruimte tot het geven van aanwijzingen en ontheffingen vastgelegd.

Het verlenen van een ontheffing en het aanwijzen van plaatsen, binnen de grenzen van de ministeriële regeling, zijn middelen om lokaal maatwerk te kunnen leveren en daarmee een manier om de lokale democratische legitimiteit te versterken. Intergemeentelijke en regionale afstemming zijn van belang voor het voorkomen van bovenlokale effecten en precedentwerking en voor het bevorderen van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio.

Handhaving

In de Twm krijgt de burgemeester de bevoegdheid om de coronamaatregelen uit de ministeriële regeling te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom. Intergemeentelijke en regionale afstemming zijn van belang voor het voorkomen van bovenlokale effecten en precedentwerking en voor het bevorderen van eenduidigheid van bestuurlijk crisisoptreden binnen de veiligheidsregio.

Het Veiligheidsberaad heeft een kader landelijke afspraken over de handhaving van coronamaatregelen vastgesteld.

- > In het landelijk handhavingskader zijn de huidige landelijke handhavingsprioriteiten opgenomen: het verbod op groepsvorming en het houden van een veilige afstand. Deze prioriteiten worden regionaal en lokaal geborgd en kunnen aangepast worden al naar gelang de ontwikkelingen en de bepalingen in de ministeriële regeling.

- > Het landelijke handhavingskader bevat geen operationalisering naar de daadwerkelijke handhaving in de praktijk en is dus geen model voor een regionaal handhavingskader. In de operationalisering van een regionaal dan wel lokaal kader kunnen lokale en regionale prioriteiten worden bepaald.

Wpg-bevoegdheden

De bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio bij het bestrijden van een epidemie veroorzaakt door een infectieziekte van het type A zoals COVID-19, staan beschreven in hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid (Wpg) in de artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 en 56 Wpg. De voorzitter blijft zoals voorheen deze bevoegdheden uitoefenen, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en het treffen van maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoermiddelen.

Wet openbare manifestaties (Wom)

Het lokaal gezag stelt regels op met betrekking tot samenkomsten op openbare plaatsen met als doel het belijden van godsdienst of levensovertuiging waarvoor een voorafgaande kennisgeving vereist is. Burgemeesters kunnen naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven op de manifestaties. Bij aanvang van de coronacrisis verkreeg de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheid om voorschriften en beperkingen te stellen of een manifestatie te verbieden. Met het invoeren van de Twm gaat deze bevoegdheid eveneens weer terug naar het lokaal gezag in het kader van de Wom (art. 58d, derde lid jo art. 39, eerste lid onder d). Het is aan de burgemeesters om voorschriften en beperkingen te stellen of een manifestatie te verbieden.

De minister van VWS kan deze bevoegdheid op grond van de Twm tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio beleggen, indien de uitoefening van die bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of bij ernstige vrees voor het optreden daarvan.

Evenementen

In de ministeriële regeling worden coronamaatregelen met betrekking tot evenementen en groepsvorming opgenomen. De burgemeester is op grond van de algemene plaatselijke verordening bevoegd tot het verlenen van een evenementenvergunning. Om op te treden tegen groepsvorming heeft de burgemeester, naast de specifieke handhavingsbevoegdheden op grond van de Twm, ook de reguliere bevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Zolang de Twm van kracht is, gelden voor evenementen en groepsvorming de gestelde kaders in de ministeriële regeling. De burgemeester dient rekening te houden met deze kaders bij de toe- of afwijzing van een vergunning. Bij een toewijzing daarvan kunnen voorschriften gesteld worden.

Horecabeleid

Het verlenen van horecaverunningen behoort eveneens tot de bevoegdheden van een burgemeester. Zolang de Twm van kracht is, gelden voor het lokale horecabeleid inclusief het lokale terrassenbeleid de gestelde kaders in de ministeriële regeling. De burgemeester dient bij verlening van de vergunningen rekening te houden met deze kaders bij toe- of afwijzing. Bij toewijzing van een vergunning kunnen voorschriften gesteld worden.

In het overzicht op de volgende pagina zijn de veranderende bevoegdheden na inwerkingtreding van de Twm weergegeven.

Voor invoering van de Twm		Na invoering van de Twm	
Bevoegdheid	Voorzitter VR	Burgemeester	Voorzitter VR
Verlenen ontheffingen van landelijke regels	Noodverordening (algemeen: art. 3.1) (apart studenten: art. 2.14)	Verlenen van ontheffingen van algemene maatregelen (art. 58e), verbod tot groepsvorming in een aangewezen plaats, openstellen van een publieke plaats (art.58h), houden van een evenement (art. 58i)	Niet bevoegd, tenzij de minister VWS de bevoegdheid tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio belegt (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis).
Geven van aanwijzingen en bevelen	Noodverordening (art.2.5)	Bij uitvoering van toezicht zoals is bepaald in de Gemeentewet (artt. 58k, 58l, 58m, 58n)	Niet bevoegd, tenzij Minister VWS de bevoegdheid tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio belegt (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis).
Handhaving	Art. 39 Wvr: bestuurlijk bevel, sluiting, LOD	Verantwoordelijk voor bestuurlijke handhaving (art 58u, artt. 125, 176 Gemwet)	Niet bevoegd, tenzij Minister VWS de bevoegdheid tijdelijk bij de voorzitter veiligheidsregio belegt (art. 58d: gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis).
Bevoegd-heden bestrijding infectieziekten	Maatregelen gebouwen en personen treffen (o.a. quarantaine) (artt 34 lid 4, 47, 51, 54, 55, 56 Wpg)	Geen	De voorzitter blijft bevoegd maatregelen voor gebouwen en personen treffen (o.a. quarantaine) (art 34, lid 4, 47, 51, 54, 55, 56 Wpg).
Regionale coördinatie	Via RBT, coördinerende voorzittersrol bij afstemming over lokale besluiten en toepassing art.6 lid 4 Wpg	In de MvT bij de Twm staat opgenomen dat op grond van art. 39, tweede lid Wvr de voorzitter een RBT bijeen roept en houdt.	RBT blijft op grond van art. 39, tweede lid Wvr in stand: coördinerende rol van de voorzitter bij afstemming (MvT Twm).
Crisis-communicatie	De voorzitter is verantwoordelijk voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie aan de bevolking en de bij de crisisbeheersing betrokkenen (art.7 Wvr) en stemt zijn informatievoorziening af met het Rijk.		De voorzitter blijft verantwoordelijk voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie aan de bevolking en aan de bij de crisisbeheersing betrokkenen (art.7 Wvr) en stemt zijn informatievoorziening af met het Rijk.
Informatie-voorziening	Voorzitter verstrekt de Minister de nodige inlichtingen (art. 43 Wvr).	De burgemeesters verschaffen de Minister van VWS via de voorzitter veiligheidsregio (art. 58s lid 2 Twm).	De burgemeesters verschaffen de minister van VWS via de voorzitter veiligheidsregio gegevens en inlichtingen (art. 58s lid 2 Twm).

Afleggen verantwoording	De voorzitter legt verantwoording aan de betreffende gemeenteraden af na beëindiging van de crisis of ramp (art 40 Wvr).	De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Dit kan zowel achteraf als vooraf, wanneer de burgemeester gebruik maakt of heeft gemaakt van een bevoegdheid die volgt uit de Twm. De wijze van verantwoording kan door de gemeente en burgemeester in samenspraak worden bepaald.	De voorzitter legt verantwoording af aan de gemeenteraden niet alleen ná deze crisis, maar ook tijdens deze crisis. De voorzitter legt, binnen een maand na inwerkingtreding van de Twm, verantwoording af over de gemaakte keuzes. De voorzitter legt tijdens deze crisis verantwoording af aan de gemeenteraad wanneer deze gebruik heeft gemaakt van de situatie die volgt uit artikel 58d, Twm. Dit gebeurt achteraf.
-------------------------	--	--	---

4. Thema's voor regionale afstemming

In de onderstaande tabel zijn thema's weergegeven waarover op regionaal niveau afspraken kunnen worden gemaakt tussen de voorzitter veiligheidsregio en het regionale beleidsteam.

Onderwerp	Onderdelen
Communicatie en verantwoording	a. Publiekscommunicatie: woordvoering communicatie met als doel gedragsverandering. b. Communicatie richting gemeenteraden c. Verantwoording richting gemeenteraden d. Communicatie richting GGD / GHOR / andere betrokken partijen
Informatievoorziening RBT	Afspraken over de invulling van de informatievoorziening (continuerend huidige werkwijze / andere werkwijze)
GRIP-structuur	Mogelijk afspraken maken tussen veiligheidsregio's over de GRIP-structuur (GRIP-4 / wijziging van de GRIP-inschaling). Dit heeft geen effect op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op grond van de Twm.
Ontheffingen / aanwijzen van plaatsen	Afspraken over de inhoudelijke lijn (lokaal / regionaal / landelijk)
Handhaving	Afspraken over de inhoudelijke lijn (lokaal / regionaal / landelijk)
Evenementen	Afspraken over hoe om te gaan met evenementenvergunningen en de verantwoordelijkheden van de voorzitter in het kader van het opperbevel (lokaal / regionaal / landelijk)
Openbare manifestaties	Afspraken over openbare manifestaties.

Onderwerp	Onderdelen
Bezwaar en beroep	Afspraken over omgang met bezwaar- en beroepsprocedures, bijvoorbeeld door het instellen van een regionale bezwaar- en adviescommissie.

BIJLAGE 3

Tijdelijke wet maatregelen covid-19 Geldend van 01-12-2020 t/m heden

Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is voor de huidige fase van de bestrijding van de epidemie van covid-19 tijdelijk een aanvullend wettelijk instrumentarium te creëren in de Wet publieke gezondheid dat voor de langere termijn een juridische basis vormt voor een samenleving waarin het houden van afstand en andere gedragsvoorschriften van groot belang zijn;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Wet publieke gezondheid

[Wijzigt de Wet publieke gezondheid.]

Artikel II. Overgangsbepaling bij verval artikel 1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid

Indien artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid is vervallen op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt of vervalt op een later tijdstip, blijft dat artikel vanaf dat tijdstip van toepassing op de procedure, bedoeld in artikel 58f, tweede lid, tweede zin, van de Wet publieke gezondheid.

Artikel III. Wijziging Arbeidsomstandighedenwet

[Wijzigt de Arbeidsomstandighedenwet.]

Artikel IV. Wijziging Arbeidsveiligheidswet BES

[Wijzigt de Arbeidsveiligheidswet BES.]

Artikel V. Wijziging Wet kinderopvang

[Wijzigt de Wet kinderopvang.]

Artikel VI. Wijziging Wegenverkeerswet 1994

[Wijzigt de Wegenverkeerswet 1994.]

Artikel VII. Anterieure gemeentelijke verordeningen en eilandsverordeningen

Artikel 122 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn niet van toepassing op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen onderscheidenlijk eilandsverordeningen die voorzien in bestrijding van de epidemie, bedoeld in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid, en niet met het bepaalde bij of krachtens dat hoofdstuk in strijd zijn.

Artikel VIIa. Justitiële documentatie noodverordeningen covid-19

In afwijking van artikel 6 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden justitiële gegevens betreffende zaken waarin een geldboete is opgelegd voor overtreding van artikel 443 van het Wetboek

van Strafrecht, voor zover het een overtreding betreft in verband met maatregelen genomen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan, zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van deze wet vernietigd.

Artikel VIIb. Tussentijdse verantwoording voorzitter veiligheidsregio

Binnen een maand na inwerkingtreding van deze wet brengt de voorzitter van de veiligheidsregio een verslag uit als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen voor de bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan, tot het moment van die inwerkingtreding. Artikel 40, tweede tot en met zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's is van overeenkomstige toepassing.

Artikel VIIc. Wijziging wetsvoorstelTijdelijke wet notificatieapplicatie covid-19)

[Wijzigt de Wet publieke gezondheid.]

Artikel VIId. Samenloop wetsvoorstel(Alcoholwet)

[Wijzigt deze wet en de Wet publieke gezondheid.]

Artikel VIII. Vervalbepaling

1. Met ingang van drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet vervallen:
 - a. hoofdstuk Va, paragraaf 1a van hoofdstuk VII en de artikelen 64a, 68bis en 68ka van de Wet publieke gezondheid;
 - b. artikel 28, zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
 - c. artikel 2, twaalfde lid, van de Arbeidsveiligheidswet BES;
 - d. artikel 1.57e van de Wet kinderopvang.
2. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan worden bepaald dat zij op een eerder tijdstip vervallen.
3. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan worden bepaald dat zij op een later tijdstip vervallen, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste drie maanden na het tijdstip ligt waarop die bepalingen of onderdelen zouden vervallen.
4. De voordracht voor een koninklijk besluit als bedoeld in het tweede of derde lid, wordt niet eerder gedaan dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel IX. Terugwijziging artikel I, onder e, en artikel VI

[Wijzigt de Wet publieke gezondheid en de Wegenverkeerswet 1994.]

Artikel X. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel XI. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

's-Gravenhage, 28 oktober 2020

Willem-Alexander

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Uitgegeven de dertiende november 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Handreiking

Tijdelijke wet maatregelen covid-19 voor gemeenten



Colofon

Auteur

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

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

Met medewerking van

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

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

Met dank aan voor de geleverde inbreng

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

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

Dhr. mr. Eddy Pronk, stadsjurist bij gemeente Leiden

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

Foto omslag

Henk Snaterse

Vormgeving

C.J.N. Koning, VNG

16 november 2020

Inhoud

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

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

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

Voorwoord

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

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

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

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

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

Pieter Jeroense

*Plaatsvervangend algemeen directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

1 Inleiding

1.1 Een handreiking

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

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

1.2 Tijdelijke wet maatregelen covid-19

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

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

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

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

Drie soorten bevoegdheden voor gemeenten

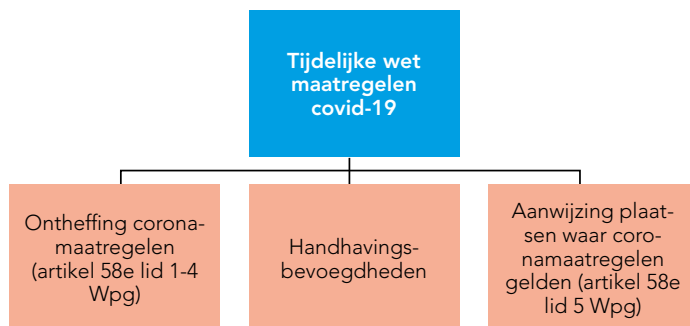
De Tijdelijke wet geeft de gemeente drie verschillende soorten aanvullende bevoegdheden:

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

1 Kamerstukken 35 526.

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

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



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

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

Verhouding met reguliere openbare orde-bevoegdheden

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

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

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

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

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

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

1.3 Coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk

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

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

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

1.4 Opzet van de handreiking

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

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

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

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

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

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

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

2 Ontheffingen

2.1 Inleiding

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

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

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

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

2.2 Mogelijkheden ontheffing

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

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

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

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

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



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

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

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

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

2.3 Systematiek ontheffingen door de burgemeester in de Tijdelijke wet

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

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

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

Te beantwoorden vragen bij beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

2.4 Voorschriften en beperkingen (algemeen)

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

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

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen zijn:

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

2.5 Ontheffing regels groepsvorming (artikel 58g Wpg)

2.5.1 Algemeen: groepsvorming

Artikel 58g Wpg

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

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

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

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

Uitzonderingen op verbod op groepsvorming

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

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

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

2.5.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

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

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

2.5.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.4 Voorschriften en beperkingen aan ontheffing groepsvorming

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

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

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

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

2.5.5 Aandachtspunten

Verhouding met de Wet openbare manifestaties

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

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

2.6.1 Algemeen: openstelling publieke plaatsen

Artikel 58h Wpg

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

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

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

- musea
- bibliotheken
- zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen
- winkels
- cafés
- restaurants en de bijbehorende terrassen
- bioscopen
- theaters
- dierentuinen
- attractieparken en andere dagattracties
- bepaalde recreatiegebieden die geen openbare plaats zijn
- voor een ieder toegankelijke voertuigen en vaartuigen (bijvoorbeeld treinstellen, taxivervoer en veerboten)⁹

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

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

Voorbeelden

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

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

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

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

2.6.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

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

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

¹³ Te raadplegen op de website van het Veiligheidsberaad.

2.6.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6.4 Voorschriften aan ontheffing openstelling publieke plaatsen

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

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

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

2.6.5 Aandachtspunten

Overlap ontheffingsbevoegdheden

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

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

2.7 Ontheffing regels evenementen (artikel 58i Wpg)

2.7.1 Algemeen: evenementen

Artikel 58i Wpg

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

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

Artikel 58a Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

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

2.7.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7.4 Voorschriften aan ontheffing voor een evenement

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

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

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een evenement zijn:

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

2.7.5 Aandachtspunten

Overlap ontheffingsbevoegdheden

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

Verhouding met de Wom

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

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

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

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

²⁶ Vgl. artikel 2 van de Wet openbare manifestaties.

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

2.8 Ontheffing overige regels (artikel 58j Wpg)

2.8.1 Algemeen: overige regels

Artikel 58j Wpg (overige regels)

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

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

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

2.8.2 Ministeriële regeling(en) overige regels

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

2.8.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een ontheffing zijn:

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

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

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

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

2.8.4 Aandachtspunten

Spoedeisende situaties

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

2.9 Communicatie en beleid ontheffingen

Bepalingen Algemene wet bestuursrecht over aanvragen van toepassing

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

Stroomlijning proces aanvragen

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

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

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

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

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

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

Advies GGD

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

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

3 Handhaving coronamaatregelen: algemeen

3.1 Handhaving op basis van de Tijdelijke wet of reguliere bevoegdheden

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

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

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

3.2 Handhaving coronamaatregelen: onderscheid naar soort plaats

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

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

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

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

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

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

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

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

Schema 3: wie handhaaft ten aanzien van welke plaats?

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

3.3 Verschillende bevoegdheden: keuzemogelijkheden

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

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

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

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

Aanwijzingsbevoegdheid

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

Bevel aan verantwoordelijke

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

Last onder dwangsom/bestuursdwang

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

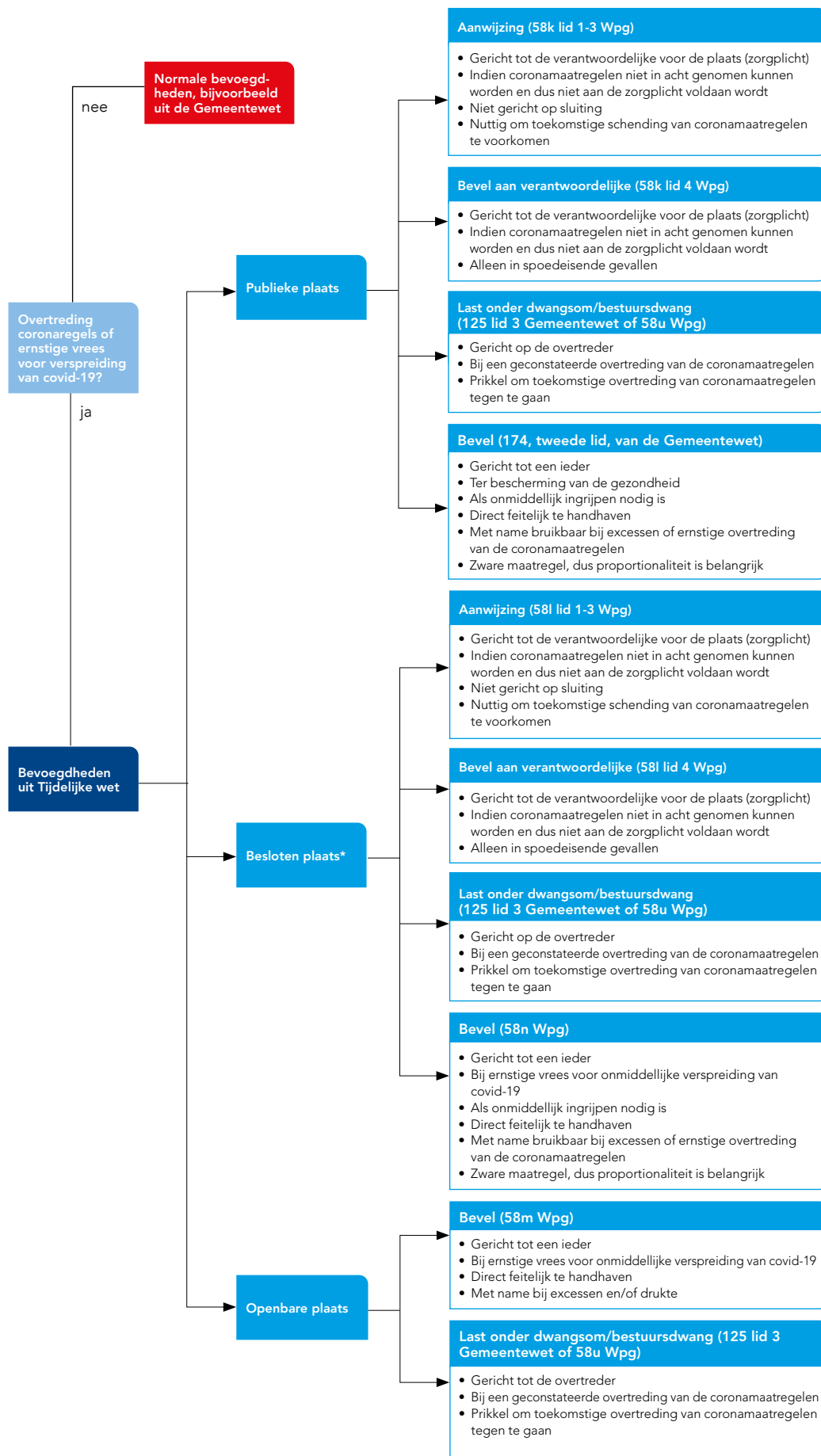
Bevel

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

Schema 4: grove richtsnoeren voor inzet verschillende handhavingsbevoegdheden

3.4 Overzicht handhavingsmogelijkheden per plaats (schema)

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



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

Schema 5: overzicht handhavingsbevoegdheden per plaats

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

3.5 Algemeen beoordelingskader

Artikel 58b Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Communicatie over handhavingsbeleid

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

³² Idem.

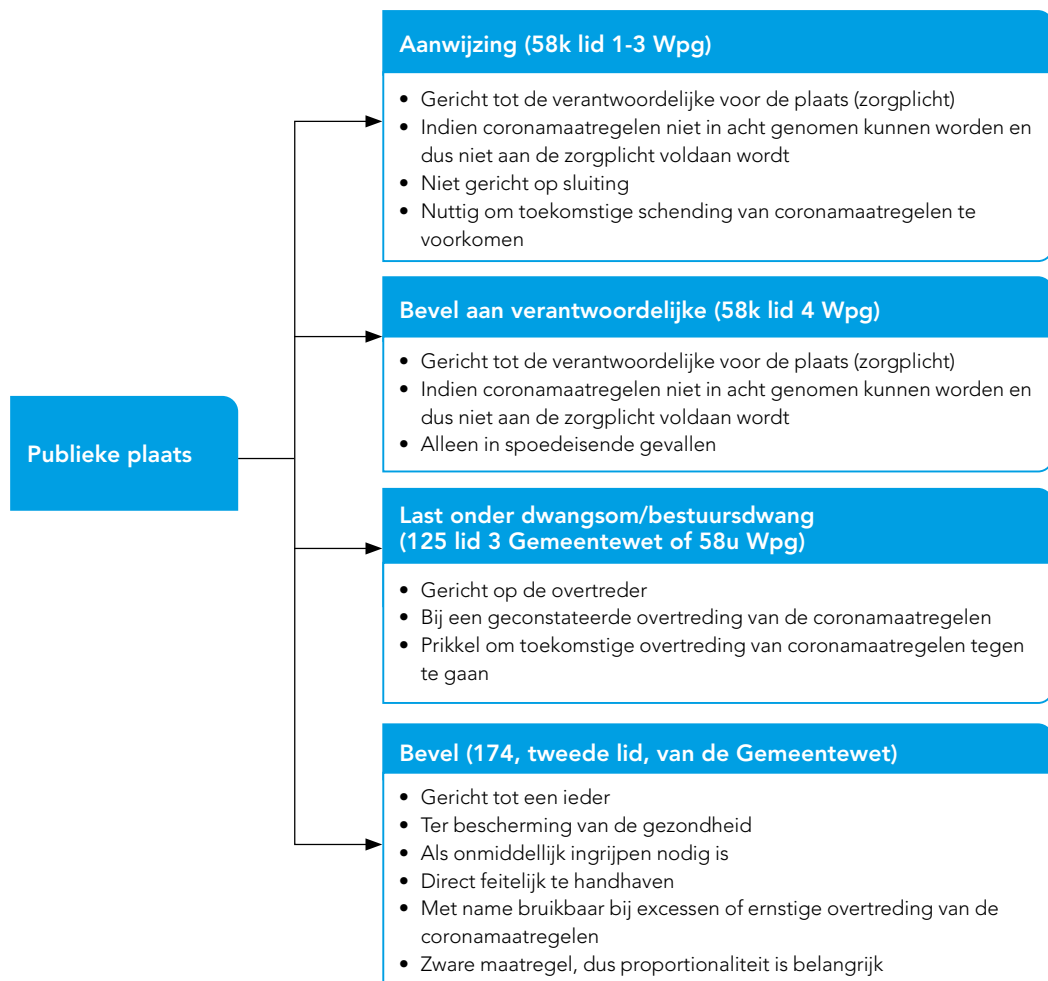
³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 31.

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

4.1 Overzicht

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

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



Schema 6: handhaving op publieke plaatsen

4.2 Publieke plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Handhaving via zorgplicht voor publieke plaatsen

4.3.1 Algemeen

Artikel 58k Wpg

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

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

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

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

4.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

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

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

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

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

Handhaving aanwijzing

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

4.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

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

Extra eis: spoedeisende situatie

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

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

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

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

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

4.3.4 Aandachtspunten

Sluiten met een aanwijzing?

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

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

4.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

Het gaat dan om de volgende punten:

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

Aandachtspunt

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

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

4.5.1 Algemeen

Artikel 174 Gemeentewet

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

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

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

4.5.2 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

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

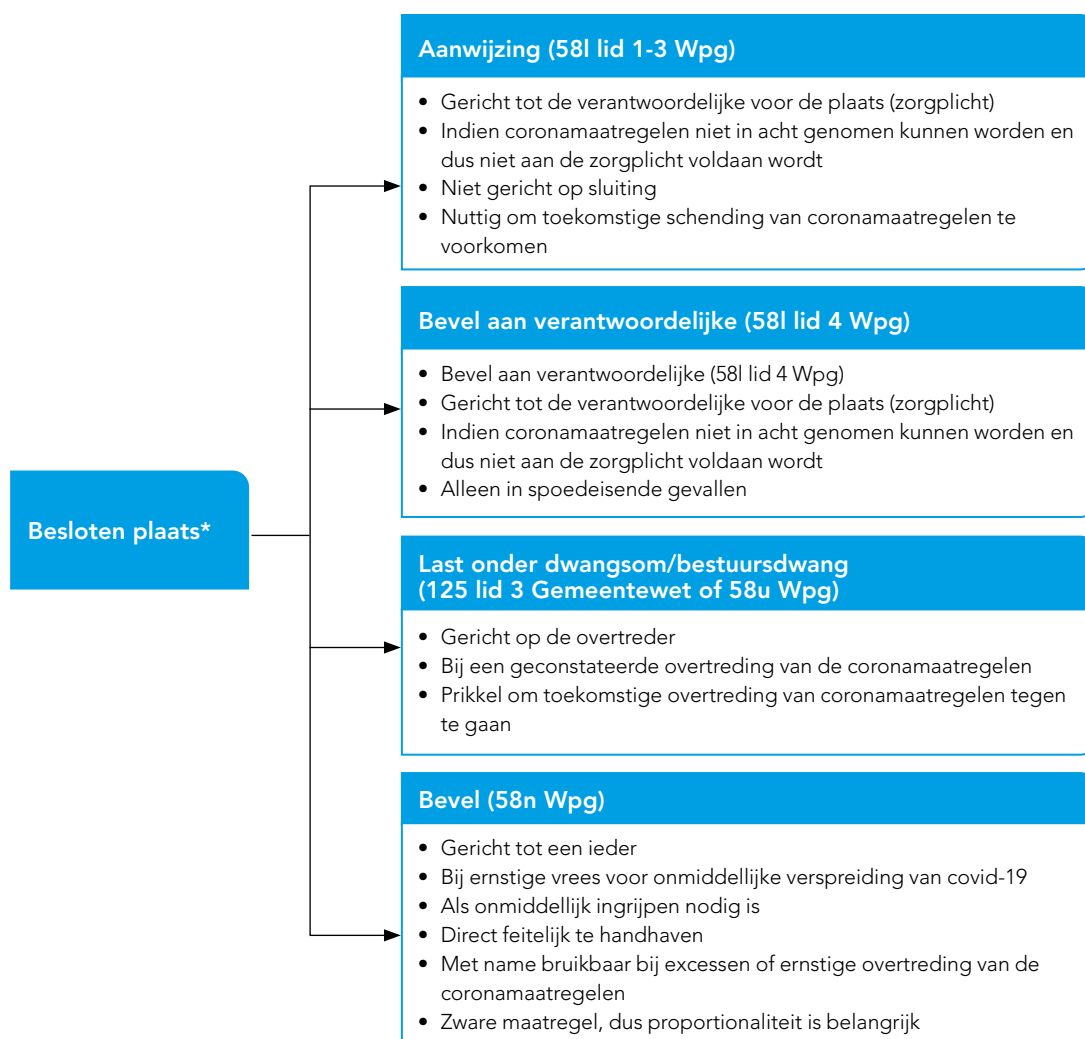
5 Handhaving op besloten plaatsen (artikel 58l en 58n Wpg)

5.1 Overzicht

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

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

Schematisch ziet dit er voor besloten plaatsen als volgt uit:



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

Schema 8: handhaving op besloten plaatsen

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

5.2 Besloten plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.1 Algemeen

Artikel 58l Wpg

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

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

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

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

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

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

5.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

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

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

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

Handhaving aanwijzing

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

5.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

Extra eis: spoedeisende situatie

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

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

Verschil met bevel op grond van 58n Wpg

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

5.3.4 Aandachtspunten

Gebouwen waarin godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden

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

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

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

5.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

Het gaat dan om de volgende punten:

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

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

Wpg)?

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

Aandachtspunt

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

5.5 Bevel op besloten plaatsen (artikel 58n Wpg)

5.5.1 Algemeen

Artikel 58n Wpg

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

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

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

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

5.5.2 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

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

5.5.3 Aandachtspunten

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

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

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

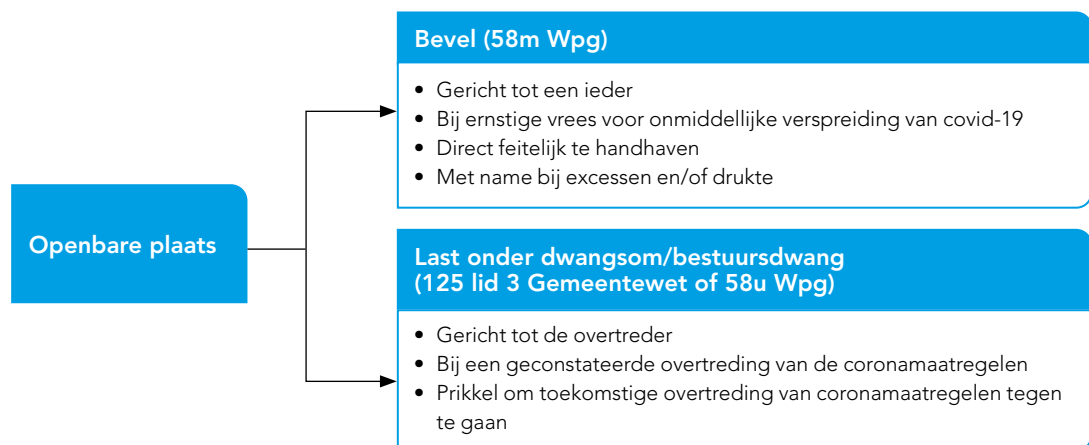
6 Handhaving op openbare plaatsen (artikel 58m Wpg)

6.1 Overzicht

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

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

Schematisch ziet dit er voor openbare plaatsen als volgt uit:



Schema 11: handhaving op openbare plaatsen

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

6.2 Openbare plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

Voorbeelden van een openbare plaats zijn:

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

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

6.3 Bevel op openbare plaatsen

6.3.1 Algemeen

Artikel 58m Wpg

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

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

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

6.3.2 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

6.3.3 Aandachtspunten

Aanvulling op bevoegdheden Gemeentewet

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

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

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

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

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

6.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

Het gaat dan om de volgende punten:

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

Aandachtspunt

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

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

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

Artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8 Plaats corona-maatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk

8.1 Algemeen

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2 Evenementen

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

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

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

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

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

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen voor een evenement zijn:

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

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

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

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

8.3 Horeca, alcoholverkoop en alcoholgebruik

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

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

8.4 Markten

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

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

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

8.5 Standplaatsen

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

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

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

8.6 Openbare ruimte en verkeer

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Verantwoording gebruik bevoegdheden

Artikel 58s, vierde lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage: elementen/format besluit ontheffing

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

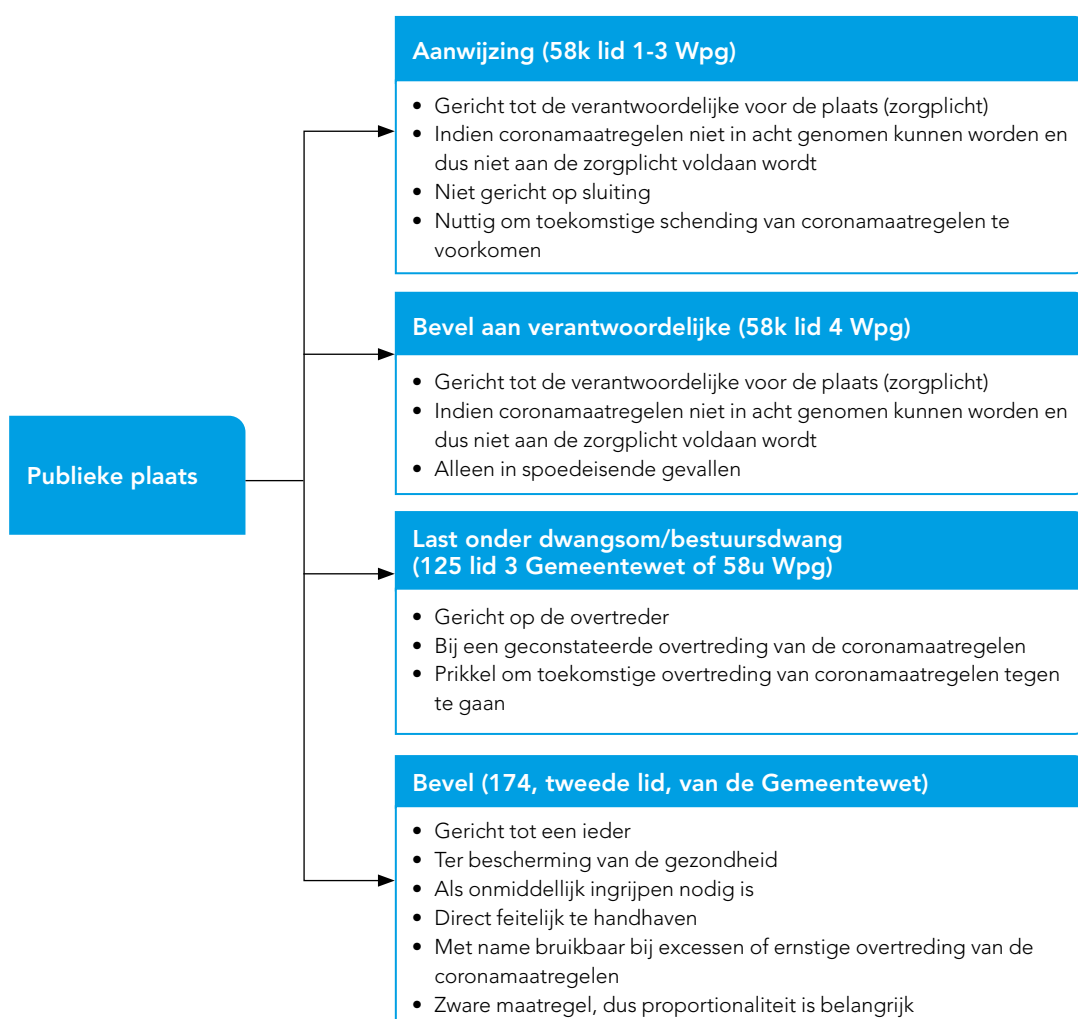
1. Inleiding
 - Overzicht procedure
 - Denk ook aan eventuele zienswijze
 - Korte beschrijving van de situatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd
2. Grondslag besluit
 - Aangeven welke grondslag gebruikt wordt voor het besluit over de verlening of weigering van de ontheffing
 - Bijvoorbeeld: artikel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

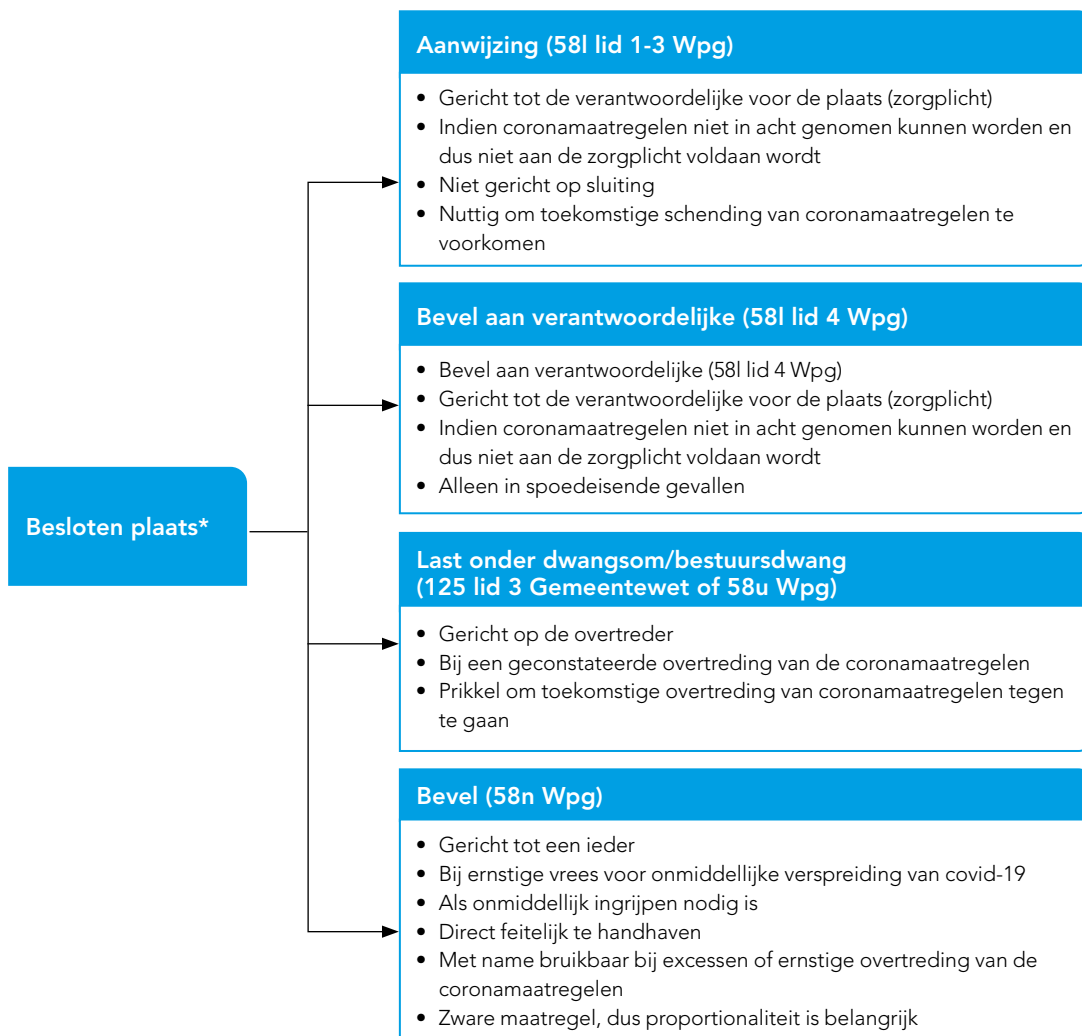
8. Voorschriften
 - Aangeven of er voorschriften aan de ontheffing worden verbonden en zo ja, welke voorschriften
9. Ondertekening
10. Rechtsmiddelenclausule

Bijlage: wetsartikelen- register

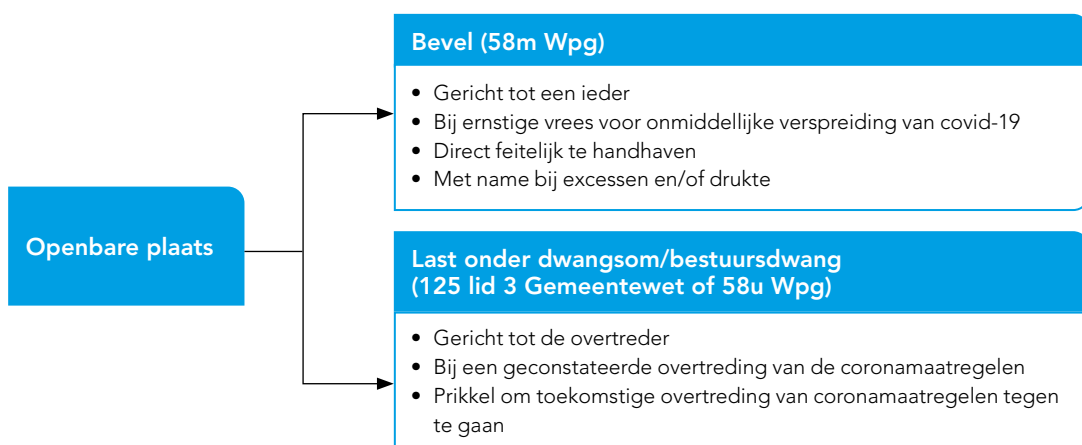
Artikel 125 Gemeentewet	paragraaf 3.3, 3.4, 4.1, 4.3.2, 5.1, 5.3.2, 5.4.1, 6.1, 8.2
Artikel 174 Gemeentewet	paragraaf 2.6.1, 3.1, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.5.1
Artikel 176 Gemeentewet	paragraaf 1.2
Artikel 6 Grondwet	paragraaf 2.6.1, 5.2, 5.3.4
Artikel VI Tijdelijke wet	paragraaf 8.6
Artikel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

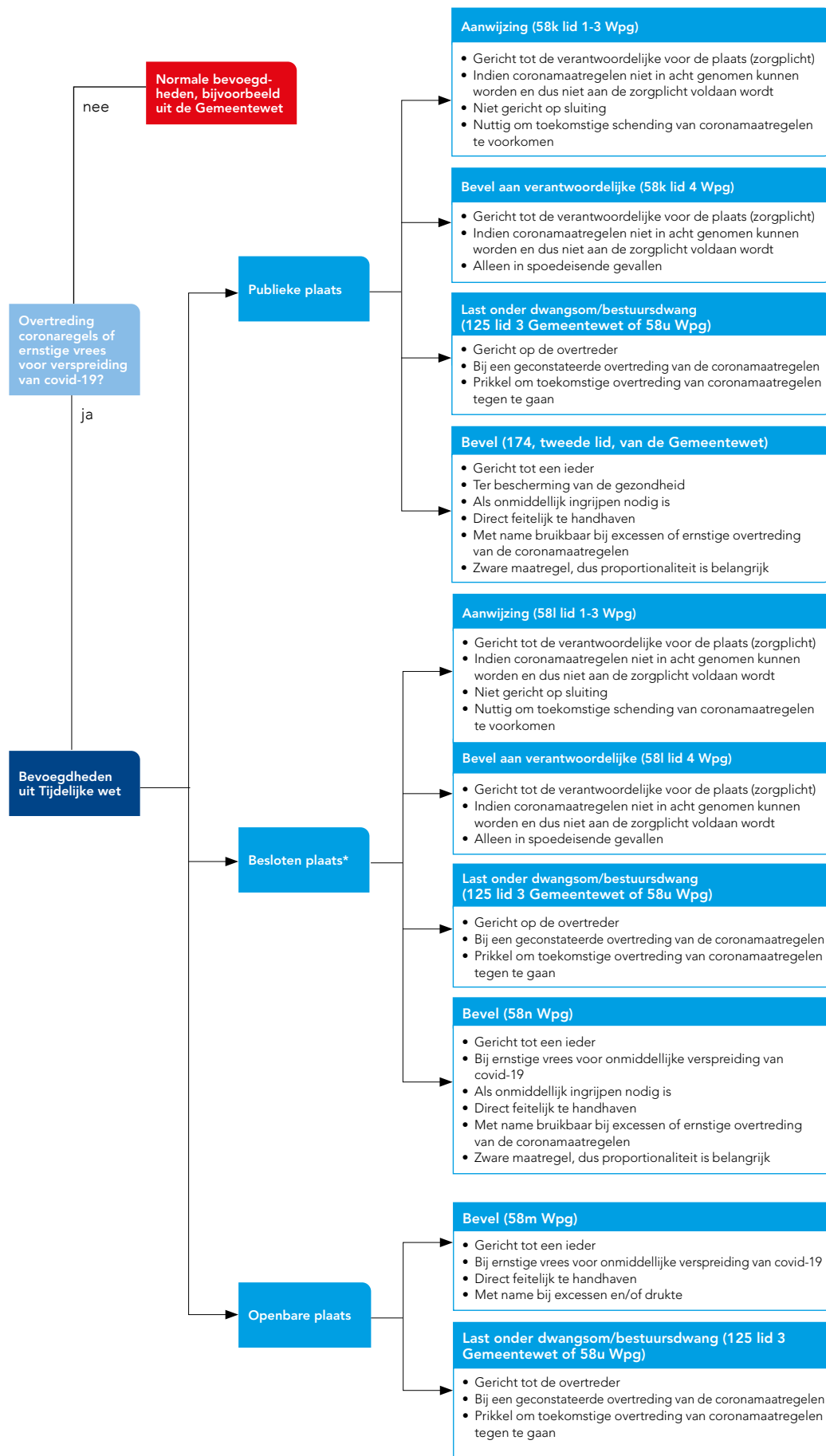
Bijlage: schema's





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





**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

november 2020

vng.nl