

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

Inhoud

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

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

9	Overig: aanwijzing kinderopvanglocaties voor kinderen van ouders in vitale processen (artikel 58r Wpg)	61
10	Verantwoording gebruik bevoegdheden	62
11	Aanvulling 1 juni 2021: taak burgemeester bij handhaving quarantaineplicht bij reizigers uit zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied (artikel 58nb e.v. Wpg)	63
11.1	Inleiding	63
11.2	Wettelijk kader	64
11.2.1	Inleiding	64
11.2.2	Wet publieke gezondheid	65
11.2.3	Tijdelijke regeling maatregelen covid-19	65
11.3	Wat houdt de quarantaineplicht in?	65
11.3.1	Definitie thuisquarantaine	65
11.4	Voor wie geldt de quarantaineplicht en voor wie geldt een uitzondering?	66
11.4.1	Reizigers uit zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebieden	66
11.4.2	Uitzonderingen op quarantaineplicht	67
11.4.3	Verplichtingen bij thuisquarantaine	69
11.4.4	(Vroegtijdig) vervallen quarantaineplicht na negatieve test	71
11.4.5	Tijdelijk vervallen quarantaineplicht bij noodsituatie	71
11.4.6	Ontheffingsmogelijkheid (indien geactiveerd; op 1 juni 2021 is dat nog niet het geval)	71
11.5	Toezicht en handhaving quarantaineplicht voor gemeenten	72
11.5.1	Inleiding	72
11.5.2	Stap 0: melding van het belteam aan gemeentelijke toezichthouder	73
11.5.3	Stap 1: onderzoek toezichthouder	73
11.5.4	Stap 2: vaststellen eventuele schending quarantaineplicht	74
11.5.5	Stap 3: handhaving van de quarantaineplicht via bestuurlijke boete	77
11.5.6	Eventueel stap 4: handhaving van de quarantaineplicht via last onder dwangsom	78
11.6	Mandateren bevoegdheden handhaving quarantaineplicht	79
11.7	Mogelijkheid tot samenwerking tussen gemeenten/veiligheidsregio	79
11.8	Rechtsbescherming bij quarantaineplicht	79
	Model bestuurlijke boete quarantaineplicht	81
	Model last onder dwangsom	87
	Model mandaatbesluit quarantaineplicht	93
	Model mandaatbesluit toezichthouder andere gemeente	94
12	Aanvulling 1 juni 2021: inzet van coronatoegangsbewijzen	96
12.1	Inleiding	96
12.2	Wettelijk kader	96
12.2.1	Inleiding	96
12.2.2	Wet publieke gezondheid	97
12.2.3	Tijdelijke regeling maatregelen covid-19	97
12.3	Op welke gebieden, voor wie en onder welke voorwaarden kan een verplicht coronatoegangsbewijs worden ingevoerd?	97
12.4	Toezicht en handhaving bij overtreding regels coronatoegangsbewijzen	101
12.4.1	Inleiding	101
12.4.2	Toezicht en handhaving regels coronatoegangsbewijzen: onderscheid naar soort plaats	101
12.4.3	Wijze van toezicht door de burgemeester	101
12.4.4	Verschillende handhavingsbevoegdheden: keuzemogelijkheden	102
12.5	Ontheffing	104
	Bijlage: elementen/format besluit ontheffing	105
	Bijlage: wetsartikelenregister	107
	Bijlage: schema's	108

Voorwoord

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

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

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

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

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

Pieter Jeroense

*Plaatsvervangend algemeen directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

1 Inleiding

1.1 Een handreiking

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

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

1.2 Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

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

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

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

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

Drie soorten bevoegdheden voor gemeenten

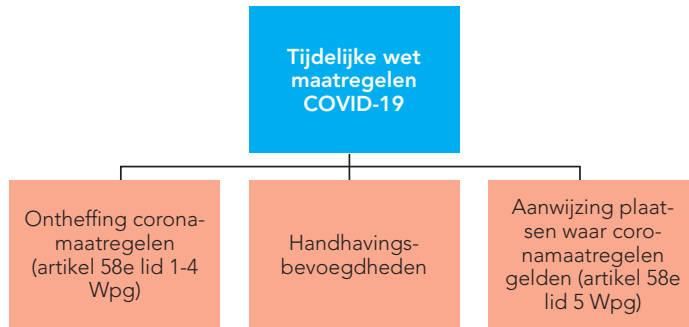
De Tijdelijke wet geeft de gemeente drie verschillende soorten aanvullende bevoegdheden:

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

¹ Kamerstukken 35 526.

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

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



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

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

Verhouding met reguliere openbare orde-bevoegdheden

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

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

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

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

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

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

1.3 Coronamaatregelen in de reguliere gemeentelijke praktijk

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

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

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

1.4 Opzet van de handreiking

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

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

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

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

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

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

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

2 Ontheffingen

2.1 Inleiding

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

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

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

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

2.2 Mogelijkheden ontheffing

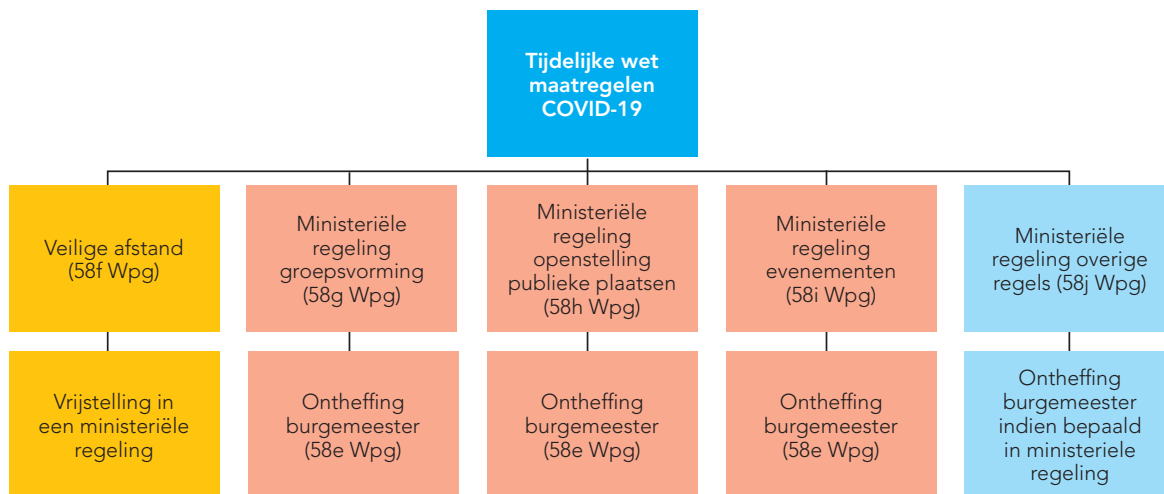
In de Tijdelijke wet zelf is een aantal maatregelen opgenomen om de COVID-19 epidemie te bestrijden. De belangrijkste is dat iedereen buiten een woning een veilige afstand (op dit moment 1,5 meter) tot anderen moet bewaren (artikel 58f Wpg).

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

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

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

kunnen worden opgesteld op basis van artikel 58j Wpg. De burgemeester kan pas ontheffingen verlenen als de ministeriële regeling bepaalt dat hij ontheffingen kan verlenen.



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

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

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

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

2.3 Systematiek ontheffingen door de burgemeester in de Tijdelijke wet

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

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

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

Te beantwoorden vragen bij beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

2.4 Voorschriften en beperkingen (algemeen)

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

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

Voorbeelden van mogelijke voorschriften en beperkingen zijn:

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

2.5 Ontheffing regels groepsvorming (artikel 58g Wpg)

2.5.1 Algemeen: groepsvorming

Artikel 58g Wpg

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

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

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

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

Uitzonderingen op verbod op groepsvorming

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

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

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

2.5.2 Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19

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

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

2.5.3 Beoordeling mogelijke ontheffing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.4 Voorschriften en beperkingen aan ontheffing groepsvorming

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

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

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

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

2.5.5 Aandachtspunten

Verhouding met de Wet openbare manifestaties

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

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

2.6.1 Algemeen: openstelling publieke plaatsen

Artikel 58h Wpg

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

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

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

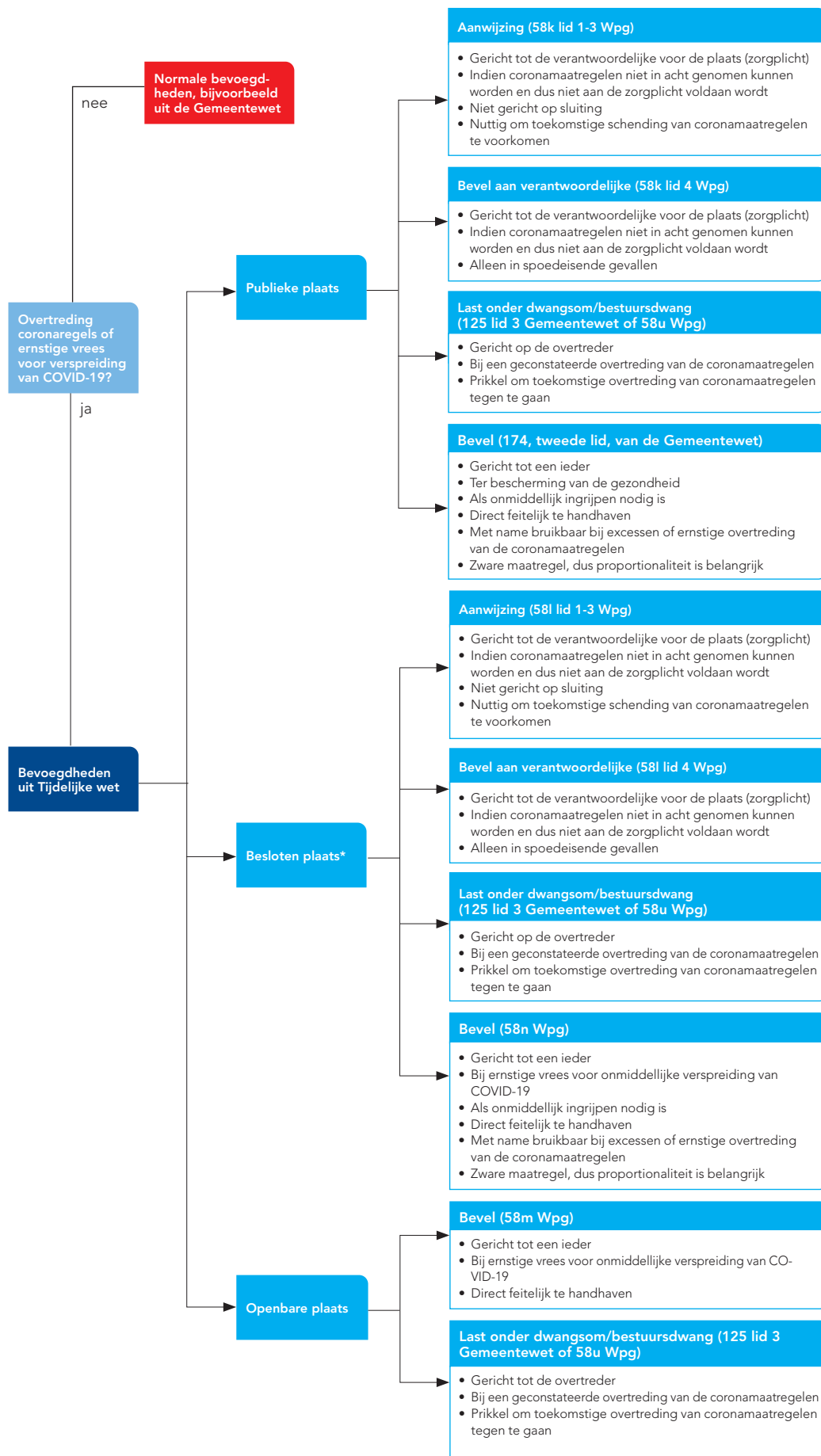
Bevel

- 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.

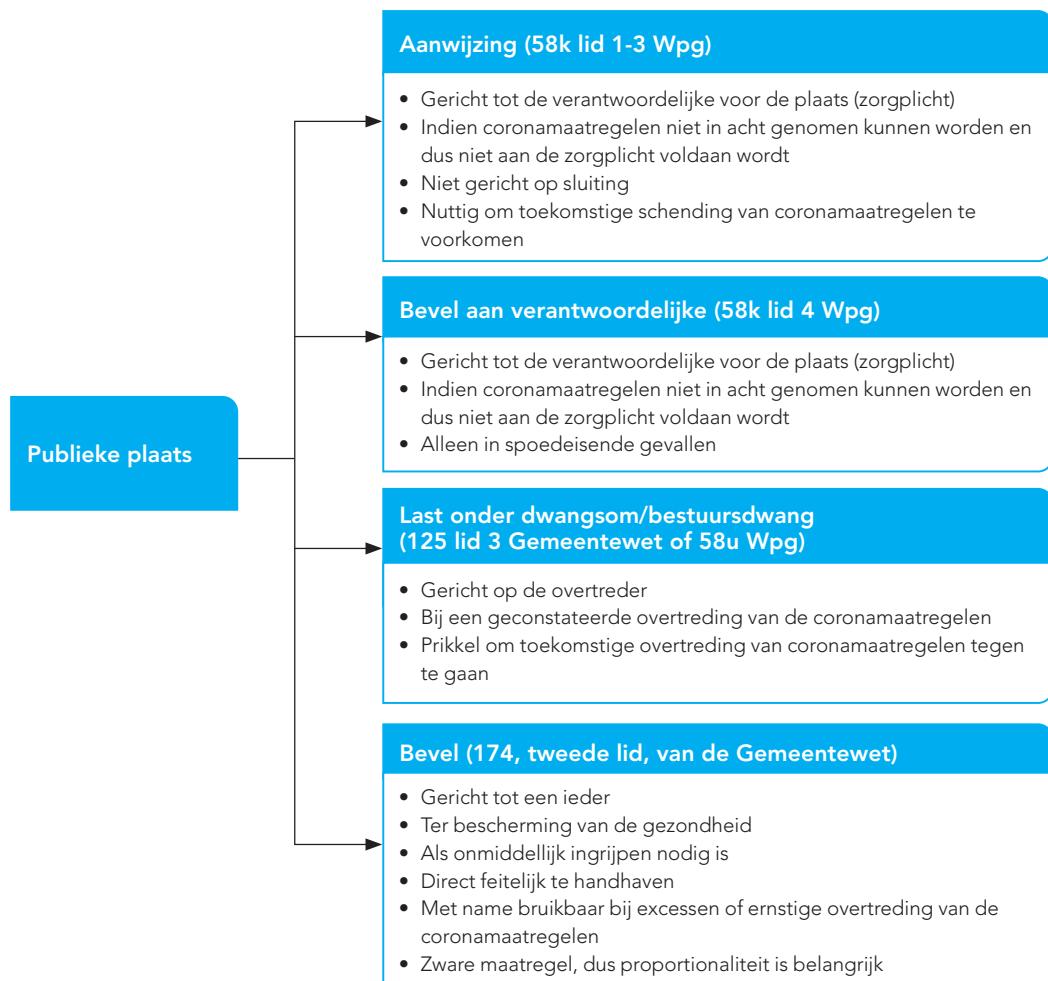
³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, 31.

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

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

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

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

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

4.3 Handhaving via zorgplicht voor publieke plaatsen

4.3.1 Algemeen

Artikel 58k Wpg

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

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

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

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

4.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

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

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

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

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

Handhaving aanwijzing

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

4.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

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

Extra eis: spoedeisende situatie

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

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

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

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

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

4.3.4 Aandachtspunten

Sluiten met een aanwijzing?

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

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

4.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

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

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

4.5.2 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

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

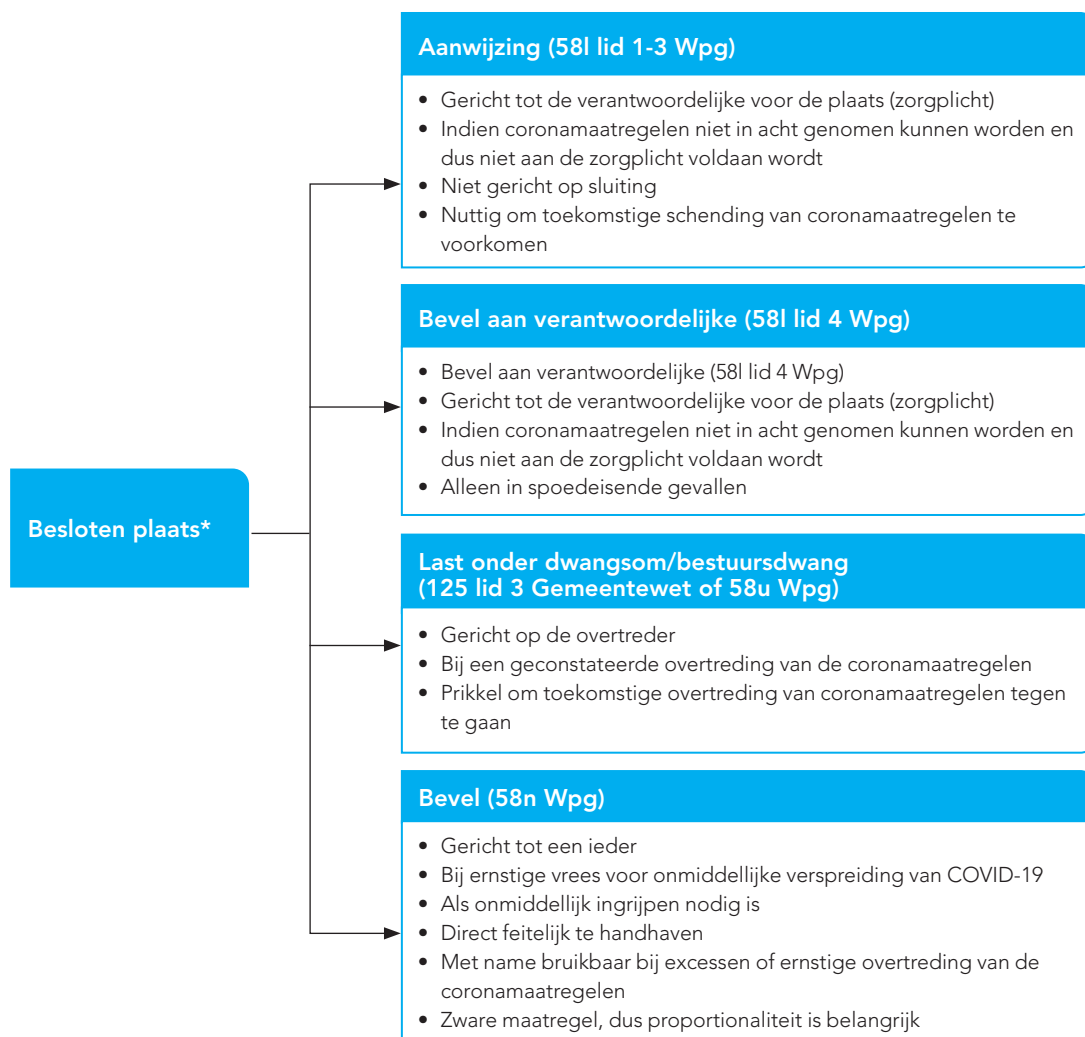
5 Handhaving op besloten plaatsen (artikel 58l en 58n Wpg)

5.1 Overzicht

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

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

Schematisch ziet dit er voor besloten plaatsen als volgt uit:



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

Schema 8: handhaving op besloten plaatsen

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

5.2 Besloten plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.1 Algemeen

Artikel 58l Wpg

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

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

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

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

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

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

5.3.2 Inhoud en motivering van de aanwijzing

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

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

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

Handhaving aanwijzing

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

5.3.3 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

Extra eis: spoedeisende situatie

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

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

Verschil met bevel op grond van 58n Wpg

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

5.3.4 Aandachtspunten

Gebouwen waarin godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden

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

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

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

5.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

Het gaat dan om de volgende punten:

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

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

- 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 herstemaatregel moet correct zijn.
 - In beginsel is het aan de adresant 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:

- Welke gedraging of activiteit levert de ernstige vrees op voor onmiddellijke verspreiding van

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

COVID-19? Waaruit blijkt deze gedraging of activiteit? Gaat dit om een gedraging in of vanuit de besloten plaats?

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

5.5.3 Aandachtspunten

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

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

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

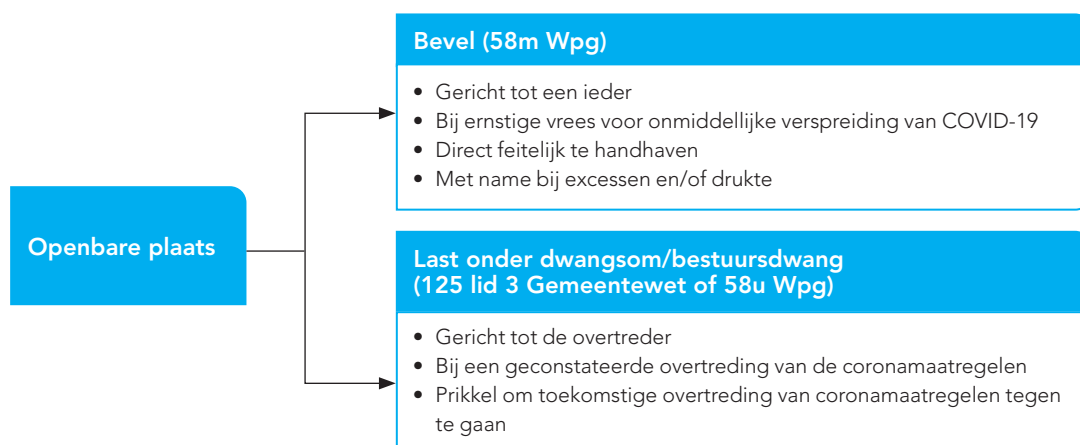
6 Handhaving op openbare plaatsen (artikel 58m Wpg)

6.1 Overzicht

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

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

Schematisch ziet dit er voor openbare plaatsen als volgt uit:



Schema 11: handhaving op openbare plaatsen

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

6.2 Openbare plaats

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

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

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

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

Voorbeelden van een openbare plaats zijn:

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

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

6.3 Bevel op openbare plaatsen

6.3.1 Algemeen

Artikel 58m Wpg

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

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

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

6.3.2 Inhoud en motivering van het bevel

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

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

6.3.3 Aandachtspunten

Aanvulling op bevoegdheden Gemeentewet

De bevelsbevoegdheid uit artikel 58m Wpg dient als aanvulling op de bevelsbevoegdheden uit de Gemeentewet. De bevelsbevoegdheden uit de Gemeentewet blijven onverkort van toepassing en kunnen dus ingezet worden bij (dreigende) verstoring van de openbare orde; ook indien er sprake is

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.

van een verstoring van de openbare orde of een noodsituatie door drukte.⁵⁵ Toch ligt het voor de hand om voor de handhaving van de coronamaatregelen op openbare plaatsen bij drukte aan te sluiten bij de bevoegdheid uit artikel 58m van de Wpg. De bevoegdheden uit de Tijdelijke wet zijn daar in het bijzonder voor bedoeld.

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

6.4.1 Algemeen

Artikel 58u Wpg

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.2 Inhoud en motivering van de last

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

Het gaat dan om de volgende punten:

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

Aandachtspunt

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

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

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

Artikel 58e, vijfde lid, van de Wpg

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

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

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

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

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

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

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:

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.

- 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 berusten, 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.

11 Aanvulling 1 juni 2021: taak burgemeester bij handhaving quarantaineplicht bij reizigers uit zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied (artikel 58nb e.v. Wpg)

11.1 Inleiding

Op 1 juni 2021 is de wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende tijdelijke maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 in werking getreden. Deze wet voegt een juridisch afdwingbare quarantaineplicht toe aan de Wet publieke gezondheid (Wpg) voor reizigers die uit een zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied naar Nederland reizen.

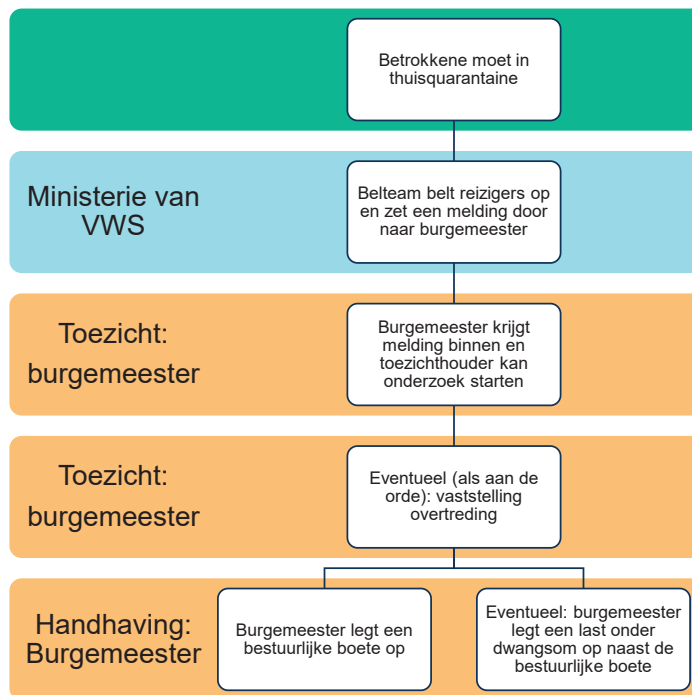
In dit hoofdstuk van de Handreiking wordt in drie delen stilgestaan bij de quarantaineplicht. Dit betreft een aanvulling van de Handreiking. De eerste tien hoofdstukken zijn niet aangepast.

Het eerste deel heeft betrekking op de quarantaineplicht zelf. Daarbij komt eerst het wettelijk kader aan bod (paragraaf 11.2). Daarna wordt besproken wat de quarantaineplicht inhoudt en voor wie de plicht geldt (paragraaf 11.3 en 11.4).

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op de rol van de gemeente bij het toezicht op en de handhaving van de quarantaineplicht. Dat gebeurt aan de hand van het volgende stappenplan:

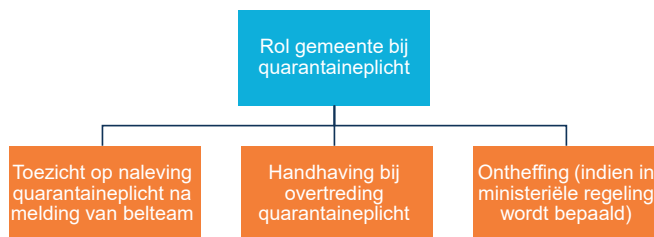
- Stap 0: melding van belteam aan gemeentelijke toezichthouder (paragraaf 11.5.2)
- Stap 1: onderzoek toezichthouder (paragraaf 11.5.3)
- Stap 2: vaststellen eventuele overtreding quarantaineplicht (paragraaf 11.5.4)
- Stap 3: handhaving van de quarantaineplicht via bestuurlijke boete (paragraaf 11.5.5)
- Eventueel stap 4: handhaving van de quarantaineplicht via last onder dwangsom (paragraaf 11.5.6)

Schematisch ziet het proces van de quarantaineplicht er als volgt uit:



In het derde en laatste deel van dit hoofdstuk zijn paragrafen opgenomen over het verlenen van mandaat aan toezichthouders om handhavingsbesluiten te nemen (paragraaf 11.6), de mogelijkheid voor gemeenten om onderling of met de veiligheidsregio samen te werken (paragraaf 11.7) en de rechtsbescherming bij de quarantaineplicht (paragraaf 11.8).

Schematisch: taak voor gemeente/burgemeester



Gemeenten krijgen door deze wet een taak bij het toezicht en de handhaving van de quarantaineplicht. Ook biedt de wet een basis om bij ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester een ontheffing kan verlenen van de quarantaineplicht. Deze ontheffingsmogelijkheid is er alleen als dat in een ministeriële regeling wordt bepaald. Dat is op het moment van inwerkingtreding van de wet per 1 juni 2021 nog niet het geval. De ontheffingsbevoegdheid is er op het moment van inwerkingtreding van de wet dus nog niet (zie verder: paragraaf 11.4.6).

De aanvulling van de Wpg met de quarantaineplicht geeft – schematisch weergegeven – de volgende aanvullende taken en bevoegdheden aan gemeenten/burgemeesters:

11.2 Wettelijk kader

11.2.1 Inleiding

De quarantaineplicht is neergelegd in hoofdstuk Va van de Wpg. De quarantaineplicht zal dus vervallen op het moment dat hoofdstuk Va van de Wpg vervalt.

De precieze uitwerking van de quarantaineplicht vindt voor een gedeelte plaats bij ministeriële

regeling. De minister van VWS heeft daartoe de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm) aangevuld. In de Trm wordt onder andere het volgende geregeld:

- De duur van de quarantaineplicht (in principe 10 dagen, tenzij negatieve test na een aantal in de ministeriële regeling te bepalen dagen).
- De aanvullende uitzonderingen op de quarantaineplicht (naast de wettelijke uitzonderingen).
- De bewijsstukken die gebruikt kunnen worden om een uitzonderingssituatie aan te tonen.
- De eisen die worden gesteld aan de test om (bij een negatieve uitslag) eerder uit quarantaine te mogen gaan.

11.2.2 Wet publieke gezondheid

De bepalingen over de quarantaineplicht zijn geregeld in de artikelen 58nb tot en met 58nh Wpg:

Artikel 58nb	Quarantaineplicht Europees Nederland
Artikel 58nc	Uitzonderingen quarantaineplicht
Artikel 58nd	Verzoekschriftprocedure
Artikel 58ne	Quarantaineverklaring
Artikel 58nf	Gegevensverwerking
Artikel 58ng	Aanvullende gegevensverstrekking en –verwerking papieren quarantaineverklaring
Artikel 58nh	Quarantaineplicht Caribisch Nederland
Artikel 58ea	Mogelijkheid tot differentiatie hoogrisicogebieden

11.2.3 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

Op het moment van inwerkingtreding van de wet vindt de uitwerking van de regels over de quarantaineverklaring en de quarantaineplicht plaats in de artikelen 6.7a tot en met 6.7c Trm en de artikelen 6.19 tot en met 6.24 Trm. Dat kan wijzigen op het moment dat de Trm aangepast wordt.

11.3 Wat houdt de quarantaineplicht in?

11.3.1 Definitie thuisquarantaine

Volgens artikel 58nb Wpg moet de reiziger uit een aangewezen zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied in *thuisquarantaine*. Thuisquarantaine wordt in artikel 58a Wpg gedefinieerd.

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] *thuisquarantaine*: de krachtens artikel 58nb of 58nh geldende verplichting voor een reiziger om op een bepaalde locatie te verblijven in verband met de bestrijding van de epidemie;

De quarantaineplicht mag dus vervuld worden op het eigen woonadres of op een andere verblijfplaats naar keuze. Het adres van de verblijfplaats van de quarantaineplicht moet op de quarantaineverklaring worden opgenomen (zie ook artikel 58ne Wpg).

Buitenlandse reizigers (of andere personen) zonder (eigen) woonadres of logeeraadres zullen op eigen kosten bijvoorbeeld een hotelkamer of vakantiewoning moeten huren om daar te voldoen aan de quarantaineplicht.

Bij de woning of de gekozen locatie horen ook bijvoorbeeld de tuin en het balkon van de locatie. Die locaties vallen onder de quarantaineplaats.⁷¹

71 Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 12.

11.4 Voor wie geldt de quarantaineplicht en voor wie geldt een uitzondering?

11.4.1 Reizigers uit zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebieden

In artikel 58nb, eerste lid, van de Wpg is opgenomen voor wie de quarantaineplicht geldt.

Artikel 58nb, eerste lid, van de Wpg

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine op zijn woonadres of het krachtens artikel 58ne opgegeven adres van een verblijfplaats.

Het moet daarbij gaan om iemand die:

- Nederland inreist; en
- voor inreis in een (aangewezen) zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied is geweest.

Wel is het mogelijk dat iemand onder een uitzondering valt, waardoor deze persoon niet in quarantaine hoeft (zie verder paragraaf 11.4.2).

Zeer hoogrisicogebied of uitzonderlijk hoogrisicogebied

Hoogrisicogebieden zijn gebieden met een zeer hoge virusincidentie of gebieden waar zorgwekkende varianten van het virus rondgaan. Ook landen waar de epidemiologische situatie onduidelijk is (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van relevante data), kunnen aangemerkt worden als hoogrisicogebied.

Op grond van de wet kunnen drie soorten hoogrisicogebieden worden aangewezen, waarvoor verschillende regels kunnen gelden. Het gaat dan om:

- hoogrisicogebieden, waarvoor een verplichte test bij inreis geldt, maar geen quarantaineplicht;
- zeer hoogrisicogebieden, waarvoor een verplichte test én quarantaineplicht bij inreis geldt (met eventueel een uitzondering voor gevaccineerden); en
- uitzonderlijk hoogrisicogebieden, waarvoor een verplichte test én quarantaineplicht bij inreis geldt (zonder een uitzondering voor gevaccineerden).

Artikel 58ea Wpg geeft de minister de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen deze drie risicogebieden.⁷² De minister wordt daarbij geadviseerd door het RIVM, waarbij de risico-inschatting door het European Centre for Disease Prevention and Control (hierna: ECDC) wordt betrokken. Elke maandag adviseert het RIVM over de epidemiologische situatie in de EU en daarbuiten. Hierbij geeft het RIVM aan of landen een verhoogd risico hebben, of eventueel een zeer of uitzonderlijk hoog risico. Om te bepalen of een gebied een (zeer of uitzonderlijk) hoogrisicogebied is, kijkt het RIVM (op dit moment) naar drie indicatoren:

- de incidentie in een land. Wanneer deze boven de 500 per 100.000 inwoners per 14 dagen ligt, wordt een land gezien als zeer hoogrisicogebied;
- de aanwezigheid van zorgwekkende varianten van covid-19 die in Nederland nog weinig voorkomen; en
- de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data. Bijvoorbeeld data over het aantal afgenomen testen, maar ook sequencing van verschillende varianten.

Op basis van het RIVM-advies wijst de plaatsvervangend directeur-generaal volksgezondheid vervolgens de zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebieden aan. Dit gebeurt via een Aanwijzingsbesluit dat in de Staatscourant gepubliceerd wordt. Voor deze zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebieden geldt vervolgens de quarantaineplicht.

⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 32, p. 2.

Gemeenten zullen uitsluitend signalen ontvangen over personen voor wie de quarantaineplicht geldt, en die dus vanuit een zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied Nederland zijn ingereisd. De gemeente ontvangt de quarantaineverklaring waarop deze informatie is opgenomen (zie verder: stap 0 in paragraaf 11.5.2). Een voorbeeld-quarantaineverklaring zal ter informatie op de website van de VNG worden geplaatst.

11.4.2 Uitzonderingen op quarantaineplicht

Algemeen

Er zijn situaties waarbij een uitzondering geldt op de quarantaineplicht. Deze uitzonderingen zijn voor de toezichts- en handhavingspraktijk van gemeenten minder relevant, omdat er alleen meldingen naar gemeenten doorgestuurd zullen worden waarbij geen uitzondering van toepassing is. De meldingen die de gemeente ontvangt, hebben dus steeds betrekking op personen die niet onder een uitzondering vallen en aan de quarantaineplicht moeten voldoen.

In de wet zijn drie soorten uitzonderingen opgenomen op de quarantaineplicht: specifieke wettelijke uitzonderingen in artikel 58nc, eerste lid, van de Wpg;

- de bevoegdheid voor de minister om te beslissen om gevaccineerden uit te zonderen van de quarantaineplicht (artikel 58nc, tweede lid, van de Wpg);
- uitzonderingen in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.

Specifieke wettelijke uitzonderingen

In artikel 58nc, eerste lid, van de Wpg is een lijst opgenomen met specifieke situaties waarbij er een (wettelijke) uitzondering geldt op de quarantaineplicht.

Artikel 58nc, eerste lid, van de Wpg

1. De verplichting, bedoeld in artikel 58nb, eerste lid, is niet van toepassing op:
 - a. personen die na inreis korter dan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal uren in Nederland zullen verblijven;
 - b. personen die korter dan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal uren in een krachtens artikel 58nb, eerste lid, aangewezen gebied hebben verbleven of ingeval van een overschrijding van dat aantal uren uitsluitend op doorreis waren en in dat verband noodzakelijke tussenstops hebben gemaakt waarbij het vervoermiddel slechts kort is verlaten of een overstap hebben gemaakt waarbij de overstapplaats niet is verlaten;
 - c. personen komend vanuit een krachtens artikel 58nb, eerste lid, aangewezen gebied die voorafgaand aan de inreis ten minste een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen aaneengesloten in een niet krachtens artikel 58nb, eerste lid, aangewezen gebied hebben verbleven;
 - d. personen tot en met 12 jaar;
 - e. personen die reizen in verband met co-ouderschap ten aanzien van een eigen kind;
 - f. personen die reizen in verband met het verlenen van noodzakelijke mantelzorg ten behoeve waarvan zij ten minste eenmaal per week de grens moeten passeren;
 - g. personen die inreizen in verband met een bevalling en waarvan aannemelijk is dat deze na de geboorte van het kind ingevolge de artikelen 198, eerste lid, en 199 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek als ouder in familierechtelijke betrekking tot het kind komen te staan;
 - h. personen die inreizen in verband met het bezoeken van een familielid of naaste van wie de behandelend arts verwacht dat deze op korte termijn zal overlijden;
 - i. personen die inreizen in verband met het bijwonen van een uitvaart;
 - j. personen die inreizen in verband met een noodzakelijke medische behandeling;
 - k. grenswerkers, grensstudenten en grensscholieren die reizen in verband met hun werkzaamheden of het volgen van onderwijs en die hiervoor ten minste eenmaal per week de grens moeten passeren;
 - l. personen werkzaam in het transport van goederen en ander transportpersoneel, voor zover noodzakelijk en op het moment dat zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;

- m. personen die werkzaam zijn in het personenvervoer als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- n. zeevarenden op andere schepen dan commerciële jachten en pleziervaartuigen in het bezit van een monsterboekje als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- o. personen die reizen in verband met het verrichten van urgente, incidentele werkzaamheden in een cruciale sector, waarvoor specialistische kennis of expertise is vereist;
- p. personen die een medisch beroep uitoefenen als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- q. personen die noodzakelijke werkzaamheden verrichten ter bestrijding van de epidemie van het virus SARS-CoV-2 als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- r. journalisten die noodzakelijke beroepsmatige werkzaamheden verrichten, waarbij werken op afstand niet mogelijk is, als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- s. houders van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte diplomatieke identiteitskaart of een door een ambassade, consulaat of het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte Note Verbale;
- t. houders van diplomatieke paspoorten;
- u. staatshoofden en leden van een buitenlandse regering;
- v. ambtenaren, leden van een regering of andere personen die zijn uitgenodigd door de Nederlandse overheid, als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- w. personen die werkzaam zijn bij een internationale of humanitaire organisatie als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- x. personen die werkzaamheden verrichten gerelateerd aan de gereedstelling of daadwerkelijke inzet van personeel ingedeeld bij Defensie, personeel ingedeeld bij Defensie dat een noodzakelijke korte opleiding moet volgen of experts noodzakelijk voor het functioneren van de krijgsmacht, als zij in de uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
- y. personen die inreizen omdat zij aanwezig moeten zijn bij een strafproces;
- z. functionarissen die reizen in verband met het uitvoeren van taken in opdracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid alsmede de personen die door deze functionarissen worden begeleid.

Deze lijst met uitzonderingen is voor gemeenten in beginsel niet van groot belang, omdat er geen signalen vanuit het belteam zullen worden doorgezet waarbij een uitzondering van toepassing is en voor de betrokkene op grond daarvan geen quarantaineplicht bestaat (zie verder paragraaf 11.5.2).

Aanvullende uitzonderingsmogelijkheid voor gevaccineerden

Artikel 58nc, tweede lid, van de Wpg biedt een grondslag om personen van de quarantaineplicht uit te zonderen die weliswaar in zeer hoogrisicogebied hebben verbleven, maar kunnen aantonen dat zij gevaccineerd zijn.

Artikel 58nc, tweede lid, van de Wpg

2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de verplichting, bedoeld in artikel 58nb, eerste lid, voorts niet van toepassing is op personen die voor inreis hebben verbleven in een door Onze Minister aangewezen zeer hoogrisicogebied als bedoeld in artikel 58ea, eerste lid, aanhef en onderdeel b, indien zij middels een bewijs van vaccinatie tegen covid-19 dat voldoet aan bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden kunnen aantonen dat zij op het moment van inreizen gevaccineerd waren volgens bij die regeling te bepalen minimumeisen.

De wet geeft de minister de mogelijkheid om gevaccineerde personen uit zeer hoogrisicogebied uit te zonderen van de quarantaineplicht. De minister moet dan wel besluiten dat deze uitzondering

van toepassing is. Daarbij geldt dat de wet deze uitzonderingsmogelijkheid niet biedt voor gevaccineerde personen uit uitzonderlijk hoogrisicogebieden, maar alleen uit zeer hoogrisicogebieden.

Aanvullende uitzonderingsmogelijkheid in Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

In artikel 58nc, derde lid, van de Wpg is tot slot de mogelijkheid opgenomen dat bij ministeriële regeling nog andere categorieën van personen kunnen worden aangewezen op wie de quarantaineplicht niet van toepassing is.

Artikel 58nc, derde lid, van de Wpg

3. Bij ministeriële regeling kunnen categorieën van personen worden aangewezen op wie de verplichting, bedoeld in artikel 58nb, eerste lid, eveneens niet van toepassing is.

Op dit moment zijn de aangewezen uitzonderingen opgenomen in artikel 6.19, vijfde lid, van de Trm. Deze lijst kan aangevuld worden. Ook voor deze uitzonderingen geldt dat zij in beginsel niet van belang zijn voor gemeenten, omdat personen voor wie vanwege een uitzondering geen quarantaineplicht geldt, zich daar dus ook niet aan hoeven te houden. Signalen van het belteam zullen dan ook geen betrekking hebben op deze personen, maar uitsluitend op personen voor wie de quarantaineplicht wel geldt.

11.4.3 Verplichtingen bij thuisquarantaine

De verplichtingen die gelden voor inreizigers uit een zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied zijn opgenomen in artikel 58nb Wpg.

Artikel 58nb Wpg

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine op zijn woonadres of het krachtens artikel 58ne opgegeven adres van een verblijfplaats.
2. Het bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen van de thuisquarantaine bedraagt ten hoogste 14 dagen.
3. In afwijking van het eerste lid, eindigt de periode van thuisquarantaine op het moment dat de betrokkene beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij zich na het verstrijken van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen na het moment van inreis heeft laten testen en op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2. De betrokkene bewaart de testuitslag gedurende het resterende aantal dagen van de periode, bedoeld in het eerste lid, en toont deze op verzoek aan een toezichthouder.
4. Gedurende de periode van thuisquarantaine is de betrokkene in het kader van de op hem rustende verplichting tot het verlenen van medewerking aan een toezichthouder, bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gehouden om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder.
5. De verplichting van het eerste lid is niet of niet langer van toepassing ingeval van en voor de duur van een noodsituatie als gevolg waarvan de betrokkene genoodzaakt is zich aan thuisquarantaine te onttrekken.
6. De verplichting van het eerste lid mag uitsluitend worden onderbroken ten behoeve van en voor de duur van het laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2.

7. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het derde lid, die in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond.
8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het bepaalde in het eerste en derde lid.
9. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

De reiziger die het Europese deel van Nederland inreist vanuit een zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied, heeft de volgende verplichtingen:

- De betrokkene moet na inreis een periode van (op dit moment⁷³) tien dagen onafgebroken in thuisquarantaine, tenzij de betrokkene na (op dit moment⁷⁴) vijf dagen een negatieve testuitslag kan laten zien (lid 1).
- De betrokkene moet deze testuitslag bewaren tot het moment dat de betrokkene zonder (negatieve) testuitslag uit quarantaine had gemogen (lid 3).
- De betrokkene moet de testuitslag op verzoek van een toezichthouder kunnen tonen tot het moment dat de betrokkene zonder (negatieve) testuitslag uit quarantaine had gemogen (lid 3).
- De betrokkene is gedurende de periode van thuisquarantaine verplicht om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder (lid 4).
- Bij ministeriële regeling kunnen nog nadere regels worden gesteld over de quarantaineplicht (lid 8).

Deze verplichtingen komen hierna aan de orde.

Onafgebroken in thuisquarantaine

De quarantaineplicht houdt in dat de betrokkene gedurende de duur van de op hem/haar rustende verplichting in de woning of de opgegeven verblijfplaats moet verblijven en zich niet buitenshuis mag begeven. De quarantaineplicht gaat in op de dag van inreis. De precieze duur van de quarantaine wordt bij ministeriële regeling bepaald, maar is maximaal veertien dagen (zie artikel 58nb, tweede lid, van de Wpg). Bij inwerkingtreding van de wet is gekozen voor een termijn van tien dagen. Als de betrokkene dus op maandag Nederland is ingereisd, dan geldt de quarantaineplicht (op dit moment) in principe tot en met de woensdag in de volgende week. Donderdag (de 11^e dag gerekend vanaf inreis) mag de betrokkene dan weer uit quarantaine.

De quarantaineplicht houdt in dat de gekozen locatie niet mag worden verlaten. De betrokkene mag dus ook niet een korte wandeling maken of een luchtje scheppen, anders dan in of op een bij de woning behorende tuin, erf of balkon.⁷⁵

Testuitslag bewaren en test aan toezichthouder kunnen tonen

Als de betrokkene besluit om zich te laten testen om zo eerder (op dit moment: vijf dagen na inreis) uit quarantaine te kunnen, en de betrokkene krijgt een negatieve testuitslag, dan is de betrokkene verplicht om de testuitslag te bewaren en aan de toezichthouder te tonen tot aan het moment dat de quarantaineplicht zou zijn vervallen als de desbetreffende persoon geen (negatieve) testuitslag zou hebben (op dit moment: tien dagen na inreis). Op die manier kan de betrokkene bij een eventuele controle aantonen dat hij vroegtijdig uit quarantaine mag en dus niet de quarantaineplicht overtreedt.

Verplichting om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder

In artikel 58nb, vierde lid, van de Wpg wordt de medewerkingsplicht, die op grond van artikel

⁷³ Zie voor het actuele aantal dagen artikel 6.19, eerste lid, van de Trm.

⁷⁴ Zie voor het actuele aantal dagen artikel 6.19, tweede lid, van de Trm.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 12.*

5:20, eerste lid, van de Awb geldt, in het concrete geval van de quarantaineplicht verduidelijkt. De betrokkene dient gedurende de periode van thuisquarantaine bereikbaar te zijn voor een toezichthouder. Dat houdt onder meer in dat de betrokkene de deur dient open te doen of op een andere wijze kenbaar dient te maken dat hij op het opgegeven adres aanwezig is, aldus de memorie van toelichting. Op die manier kan de toezichthouder constateren dat de betrokkene daadwerkelijk op het quarantaineadres verblijft en zich daarmee aan de quarantaineplicht houdt. Ook kan de medewerkingsplicht volgens de wetgever inhouden dat de betrokkene telefonisch bereikbaar is voor de toezichthouder.⁷⁶

11.4.4 (Vroegtijdig) vervallen quarantaineplicht na negatieve test

Op grond van artikel 58nb, derde lid, van de Wpg kan de quarantaineplicht vroegtijdig worden opgeheven indien de betrokkene na het verstrijken van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen na inreis (op dit moment: vijf dagen⁷⁷) een test laat afnemen en negatief getest wordt.

Indien de betrokkene zich eerder dan dat moment (bijvoorbeeld vanwege klachten op dag twee na inreis) laat testen, blijft de quarantaineplicht gewoon gelden.⁷⁸ Ook bij een positieve test blijft de quarantaineplicht gelden.⁷⁹ De betrokkene mag wel tijdelijk uit quarantaine voor het laten afnemen van een test (zie artikel 58nb, zesde lid, van de Wpg). De betrokkene is – als hij zich laat testen om eventueel eerder uit quarantaine te kunnen – verplicht om de testuitslag te bewaren en aan de toezichthouder te kunnen tonen (zie paragraaf 11.4.3).

Het is overigens niet verplicht om de test te laten doen. De betrokkene kan er ook voor kiezen om de quarantaineperiode volledig in quarantaine te blijven.

De quarantaineplicht eindigt van rechtswege. Er hoeft dus geen besluit te worden genomen over het beëindigen van de quarantaineplicht. Die eindigt ofwel na afloop van de volledige quarantaine-educuur (op dit moment: tien dagen) of bij een negatieve uitslag van een test die na het verstrijken van het nader bepaalde aantal dagen is afgenomen (op dit moment: vijf dagen na inreis).

11.4.5 Tijdelijk vervallen quarantaineplicht bij noodsituatie

In artikel 58nb, vijfde lid, van de Wpg is opgenomen dat de quarantaineplicht (tijdelijk) niet geldt bij een noodsituatie als gevolg waarvan de betrokkene genoodzaakt is zich aan de thuisquarantaine te onttrekken. Daarbij gaat het niet om alledaagse problemen die kunnen ontstaan door de quarantaine, zoals het moeten doen van boodschappen.⁸⁰ Deze uitzondering is uitsluitend bedoeld voor een onvoorziene, acute situatie die met zich brengt dat de betrokkene uit quarantaine moet gaan (zoals: brand in huis, een opname in het ziekenhuis of huiselijk geweld).⁸¹

11.4.6 Ontheffingsmogelijkheid (indien geactiveerd; op 1 juni 2021 is dat nog niet het geval)

De bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen voor de quarantaineplicht geldt alleen indien dit bepaald wordt in een ministeriële regeling. Op het moment van inwerkingtreding van de wet op **1 juni 2021** is die mogelijkheid **niet** benut. De burgemeester is op 1 juni 2021 dus ook nog niet bevoegd om ontheffing te verlenen. Deze paragraaf wordt pas relevant op het moment dat de ontheffingsbevoegdheid geactiveerd wordt.

Op grond van artikel 58nc, vierde lid, van de Wpg kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de burgemeester vanwege bijzondere omstandigheden ontheffing kan verlenen van de quarantaineplicht. De burgemeester heeft dus alleen de bevoegdheid om in een individueel geval een ontheffing te verlenen als dat in de ministeriële regeling is bepaald.

⁷⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 3 (MvT), p. 12.

⁷⁷ Zie voor het actuele aantal dagen artikel 6.19, tweede lid, van de Trm.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 3 (MvT), p. 18-19.

⁷⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 3 (MvT), p. 25-26.

⁸⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 7, vraag 79.

⁸¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 3 (MvT), p. 18; *Kamerstukken II 2020/21*, 35 808, 7, vraag 96.

Artikel 58nc, vierde lid, van de Wpg

Bij ministeriële regeling kan voorts worden bepaald dat de burgemeester met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing kan verlenen van het bepaalde bij of krachtens artikel 58nb, eerste lid, en artikel 58ne. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Artikel 58e, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Bijzondere situatie

De burgemeester kan – als dit in de ministeriële regeling wordt bepaald – slechts vanwege bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van de quarantaineplicht. Het gaat dan om een individuele uitzondering in een concreet geval. Volgens het amendement waarmee de ontheffingsmogelijkheid is toegevoegd aan de wet moet het gaan om een evident uitzonderlijke situatie waarbij het opleggen van de quarantaineplicht disproportionele gevolgen heeft en snelheid geboden is.⁸²

Advies GGD

De burgemeester zal voor de beslissing over de ontheffing advies moeten vragen aan de GGD (zie artikel 58e, derde lid, van de Wpg).

Aspecten die in het advies aan de orde zouden kunnen komen, zijn bijvoorbeeld of er (grote) risico's voor besmettingen zijn gelet op het zeer of uitzonderlijk hoogrisicogebied van waaruit de betrokkene inreist, wat de betrokkene van plan is te gaan doen, of de betrokkene bereid is zich (regelmatig) te laten testen en of het gaat om een uitzondering voor de gehele quarantaineperiode of slechts voor een gedeelte daarvan.

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.

11.5 Toezicht en handhaving quarantaineplicht voor gemeenten

11.5.1 Inleiding

De quarantaineplicht brengt een juridisch afdwingbare verplichting met zich. Als de betrokkene zich niet houdt aan de quarantaineplicht door zich buiten de quarantainelocatie te bevinden, dan kan er in beginsel handhavend worden opgetreden.

De burgemeester van de gemeente waar de betrokkene zijn (gekozen) woon- of verblijfplaats heeft, is bevoegd om handhavend op te treden.⁸³ Als een inreiziger ervoor kiest om zijn quarantaine te vervullen in een hotelkamer of vakantiewoning, dan is de burgemeester van de gemeente waar die locatie zich bevindt, bevoegd om de quarantaineplicht te handhaven.

Toezicht door de burgemeester is pas aan de orde op het moment dat er een melding komt van het belteam van het ministerie van VWS (stap 0; paragraaf 11.5.2). De burgemeester weet dan dat de persoon waar de melding betrekking op heeft, zich aan de quarantaineplicht moet houden. Naar aanleiding van de melding kan de gemeentelijke toezichthouder besluiten een onderzoek in te stellen (stap 1; paragraaf 11.5.3). De toezichthouder zal dan moeten vaststellen of de betrokkene zich aan de quarantaineplicht houdt, zo nodig de vraag moeten beantwoorden of er genoeg bewijs

⁸² *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 33, p. 1.*

⁸³ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 19.*

is dat de betrokkene zich niet aan de quarantaineplicht houdt en daarmee een overtreding begaat (stap 2; paragraaf 11.5.4). Als de toezichthouder vaststelt dat de betrokkene de quarantaineplicht heeft overtreden, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (stap 3; paragraaf 11.5.5). Als aanvulling op de bestuurlijke boete zou eventueel een last onder dwangsom opgelegd kunnen worden (stap 4; paragraaf 11.5.5).⁸⁴

11.5.2 Stap 0: melding van het belteam aan gemeentelijke toezichthouder

Het ministerie van VWS is belast met de monitoring van de quarantaineplicht. Dat houdt in dat er een belteam is dat namens het ministerie van VWS reizigers kort na inreis kan nabellen. Het belteam zal bellen met een herkenbaar nummer dat ook op de website van de Rijksoverheid zal worden gecommuniceerd.⁸⁵ Er zal risicogestuurd worden gebeld. Dat wil zeggen dat gekeken wordt welke reizigers op dat moment het grootste risico zouden kunnen zijn voor de verspreiding van covid-19(-varianten).

De leden van het belteam zijn geen toezichthouders en er geldt jegens hen dan ook geen medewerkingsplicht.⁸⁶

Als het belteam bepaalde bevindingen doet op grond waarvan nader onderzoek wenselijk wordt geacht, kan het belteam een melding doen aan de burgemeester van de gemeente waar de quarantaineplaats van de betreffende persoon is gelegen.⁸⁷ Daar kan bijvoorbeeld reden voor zijn indien uit het telefoongesprek blijkt dat iemand zich niet thuis bevindt. Bij geen gehoor zal er wel altijd eerst nog een aantal keer gebeld worden, voordat eventueel een melding wordt gegeven aan de burgemeester.⁸⁸ Het belteam bepaalt niet of de betrokkene in overtreding is, maar selecteert uitsluitend de gevallen die als melding aan gemeenten zullen worden doorgegeven. Er kunnen verschillende redenen zijn om een melding te doen aan de burgemeester. Het feit dat er een melding wordt doorgestuurd, is dus ook op zichzelf nog geen aanwijzing dat de betrokkene de quarantaineplicht daadwerkelijk overtreedt. Die overtreding moet zelfstandig door de gemeentelijk toezichthouder worden vastgesteld. Er wordt door het belteam niet aangegeven waarom een melding is gedaan aan de burgemeester van de gemeente.

De burgemeester van de gemeente waar de quarantaineplaats van de betrokkene is gelegen, zal na een melding de quarantaineverklaring van de betrokkene ontvangen. Daarop staan de gegevens die noodzakelijk zijn voor het toezicht en de handhaving van de quarantaineplicht. Op de website van de VNG zal een voorbeeld van de quarantaineverklaring worden opgenomen.

11.5.3 Stap 1: onderzoek toezichthouder

Ambtenaren van de gemeente die aangewezen zijn om toezicht te houden op de reguliere gemeentelijke regels (in bijvoorbeeld de APV) zijn op grond van artikel 64a Wpg ook aangewezen als toezichthouder voor de coronaregels. Deze toezichthouders kunnen op basis van een melding van het belteam een controle uitvoeren op de naleving van de quarantaineplicht, waarbij de bevoegdheden uit titel 5.2 van de Awb kunnen worden gebruikt.

De toezichthouder heeft daarbij onder andere de bevoegdheid om:

- elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 5:15, eerste lid, van de Awb);
- inlichtingen te vorderen van de betrokkene of andere personen (artikel 5:16 Awb); en
- inzage van een identiteitsbewijs te vorderen (artikel 5:16a Awb).

De toezichthouder mag alleen gebruikmaken van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak (zie artikel 5:13 Awb). De inzet van de bevoegdheden moet dus proportioneel zijn.

De toezichthouder moet daarbij aan de betrokkene laten weten dat hij niet verplicht is om vragen van de toezichthouder te beantwoorden (cautie, zie ook artikel 5:10a, tweede lid, van de Awb),

84 *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 29.*

85 *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 6, vraag. 130.*

86 *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 27.*

87 *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 28.*

88 *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 6, vraag. 130.*

omdat diens verklaringen doorgaans het bewijs zullen zijn voor de boete, terwijl niemand gehouden mag worden tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen (zwijgrecht). Wel moet de betrokkene bereikbaar zijn voor de toezichthouder. De cautieplicht geldt overigens niet voor de enkele controle van de identiteit van de betrokkene (artikel 5:16a Awb). Daarnaast hoeft er geen cautie te worden gegeven aan andere personen dan de betrokkene zelf. De toezichthouder hoeft bijvoorbeeld aan de huisgenoot van de betrokkene geen cautie te geven voordat de toezichthouder vraagt of de betrokkene thuis is. In die situatie is immers geen sprake van de situatie dat iemand tegen zichzelf getuigt of een bekentenis aflegt.

De toezichthouder heeft geen bevoegdheid om zonder toestemming van de eigenaar of bewoner de woning binnen te treden. In de memorie van toelichting is daarbij aangegeven dat binnentreden ook niet nodig zal zijn, omdat de betrokkene in het licht van de medewerkingsplicht bereikbaar dient te zijn voor de toezichthouder. Als de betrokkene niet aanwezig lijkt te zijn, kan dat volgens de wetgever het vermoeden vormen dat de quarantaineplicht niet wordt nageleefd.⁸⁹ Zie daarvoor verder paragraaf 11.5.4.

In de memorie van toelichting is daarbij expliciet aangegeven dat de quarantaineplicht door gemeentelijke toezichthouders en de burgemeester gehandhaafd wordt en niet door de politie. De politie kan de gemeentelijke toezichthouders wel bijstand verlenen bij bijvoorbeeld (verwachte) agressie.⁹⁰

Toezichtsbevoegdheden bij andere verblijfoctatie

Het onderzoek van de toezichthouder kan zich richten op een betrokkene die op het eigen woonadres verblijft. Het is echter ook goed mogelijk dat een inreiziger ervoor kiest om een hotelkamer of vakantiehuisje te huren om te voldoen aan de quarantaineplicht. In dat geval kan de toezichthouder bijvoorbeeld ook naar de receptie van het hotel/vakantiepark gaan om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb), bijvoorbeeld over de aanwezigheid van de betrokkene. De toezichthouder kan daarnaast vanzelfsprekend ook bij de hotelkamer aankloppen of bij het vakantiehuisje aanbellen, of naar de kamer of het huisje bellen.

11.5.4 Stap 2: vaststellen eventuele schending quarantaineplicht

De toezichthouder moet aan het einde van zijn onderzoek naar een mogelijke overtreding de vraag beantwoorden of er voldoende bewijs is voor de vaststelling dat de betrokkene zijn quarantaineplicht niet naleeft.

Daarvoor moet de toezichthouder eerst beoordelen of er voldoende bewijs is dat de betrokkene niet op de quarantaineplaats verblijft of heeft verbleven en dus de quarantaineplicht heeft overtreden. Vervolgens moet er gekeken worden of er aanwijzingen zijn dat de betrokkene buiten de quarantaineplaats mocht verblijven (vanwege een test of vanwege een noodsituatie).

Bewijs overtreding quarantaineplicht (niet aanwezig op quarantaineplaats)

Een aantal vuistregels kan behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag of iemand de quarantaineplicht heeft overtreden. Die vuistregels komen hierna aan de orde. Er kan echter niet met zekerheid vooraf worden gezegd wanneer voldoende bewezen is dat een betrokkene de quarantaineplicht heeft overtreden. Dat zal de gemeente van geval tot geval, met inachtneming van alle relevante omstandigheden, moeten bepalen. De vuistregels zijn daarvoor dus niet bepalend.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 28-29.*

⁹⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 43.*

Schematisch gezien gaat het om de volgende vijf vuistregels:

**Vuistregel 1
(constatering buiten
verblijfplaats)**

- Betrokkene wordt buiten verblijfplaats waargenomen
- Betrokkene heeft daarvoor geen (goede) reden gegeven

**Vuistregel 2
(betrokkene niet op
verblijfplaats)**

- Betrokkene doet niet open op de verblijfplaats
- Andere aanwezige op verblijfplaats verklaart dat de betrokkene niet op verblijfplaats is

**Vuistregel 3 (geen
gehoor)**

- Twee maal bezoek
- Briefje achterlaten
- Eenmaal bellen
- Geen gehoor

**Vuistregel 4 (bewijs
door bezoek/bellen en
overige
omstandigheden)**

- Bezoek en/of bellen
- Overige omstandigheden die wijzen op overtreden quarantaineplicht

**Vuistregel 5
(quarantaine op
andere locatie)**

- Quarantaine op andere locatie (geen woning)
- Eenmaal bezoek
- Eenmaal bellen
- Aanvullend bewijs (van bijvoorbeeld beheerder)

Deze vuistregels worden hierna uitgewerkt.

Vuistregel 1: waarneming betrokkene buiten quarantaineplaats:

- Als de toezichthouder waarneemt dat de betrokkene buiten de quarantaineplaats verblijft, mag als vuistregel worden aangenomen dat er voldoende bewijs is van ene overtreding.
- Daarbij moet wel nog gekeken worden of de betrokkene zich buiten de verblijfplaats mocht ophouden (zie later in deze paragraaf).

Vuistregel 2: verklaring aanwezige op verblijfplaats betrokkene:

- De toezichthouder gaat langs bij de quarantaineplaats, waar een andere persoon dan betrokkene open doet en deze persoon verklaart dat de betrokkene niet daar aanwezig is maar zich op dat moment elders ophoudt.⁹¹

Vuistregel 3: De toezichthouder gaat tweemaal langs en belt eenmaal telefonisch en krijgt geen contact met de betrokkene:

- De toezichthouder gaat tweemaal langs (met minstens twee uur tussen de controles), maar treft niemand thuis aan.
- De eerste keer laat de toezichthouder een briefje achter waarin de toezichthouder aan de betrokkene laat weten langs te zijn geweest en verzoekt om zo spoedig mogelijk contact op te nemen.
- De toezichthouder stuurt na de eerste controle tevens een sms aan de betrokkene met dezelfde mededeling.
- De toezichthouder heeft gebeld op het opgegeven telefoonnummer van de betrokkene, maar krijgt geen gehoor.

91 Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 7, vraag 98.

Vuistregel 4: De toezichthouder gaat langs bij de quarantaineplaats en/of belt telefonisch en er zijn andere feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene zich niet aan de quarantaineplicht houdt:

- De toezichthouder onderneemt een of meer van de onder vuistregel 3 beschreven acties, en er zijn aanvullende omstandigheden, zoals:
- de betrokkene verklaart (nadat hij de cautie heeft gekregen) dat hij zich niet aan de quarantaineplicht houdt.

Vuistregel 5: Als de betrokkene op een andere locatie verblijft, zoals in een hotelkamer of vakantiehuisje, is de toezichthouder éénmaal langsgegaan maar heeft ook aanvullend bewijs verzameld van de beheerder van die plaats:

- De toezichthouder gaat langs, maar treft de betrokkene niet aan.
- De toezichthouder heeft gebeld op het opgegeven telefoonnummer van de betrokkene, maar krijgt geen gehoor of er is geen goede verklaring waarom de betrokkene niet op de opgegeven locatie was.
- De toezichthouder heeft aan de (medewerker van de) beheerder van de verblijfslocatie inlichtingen gevorderd waaruit blijkt dat de betrokkene zich niet op de quarantaineplaats bevindt (zoals: geen reservering bekend in het systeem, verblijf buiten de hotelkamer, etc.) of er zijn andere omstandigheden die erop wijzen dat de betrokkene de quarantaineplicht schendt. De betrokkene verklaart bijvoorbeeld zich niet aan de quarantaineplicht te houden (en doet deze uitspraak nadat de toezichthouder heeft aangegeven dat de betrokkene geen antwoord hoeft te geven op de vragen van de toezichthouder), of anderen verklaren dat de betrokkene zich niet aan de quarantaineplicht houdt.

Uiteindelijk zal het aan de bestuursrechter zijn om een oordeel te geven over het bewijs. Het gaat hier dus uitdrukkelijk om vuistregels. Uiteindelijk moet de toezichthouder zelf aan de hand van alle feiten en omstandigheden afwegen of er sprake is van een overtreding van de quarantaineplicht.

Het is van belang om alle toezichtshandelingen goed vast te leggen. Dat houdt in dat de toezichthouder precies noteert wanneer hij bij de quarantaineplaats is langsgegaan, wanneer en naar welk telefoonnummer hij heeft gebeld, wat er ter plaatse is waargenomen of wat er in het telefoongesprek is gezegd. De toezichthouder kan dit direct in het handhavingsbesluit opnemen of daarvan een apart rapport of proces-verbaal opmaken. Aangezien de boete minder dan €340 euro bedraagt, is de lichte procedure van toepassing en kunnen de feiten ook in het boetebesluit zelf worden opgenomen (zie artikel 5:53 Awb).

Let op: cautie

Ook is het van belang dat de toezichthouder zich in een vroeg stadium realiseert dat er een bestuurlijke boete opgelegd zou kunnen worden. Op het moment dat de toezichthouder de betrokkene om een (schriftelijke of mondelinge) verklaring vraagt, moet de toezichthouder die betrokkene erop wijzen dat hij/zij geen antwoord hoeft te geven op vragen van de toezichthouder (cautie; zie artikel 5:10a, tweede lid, van de Awb). Deze cautieplicht geldt alleen voor vragen aan de betrokkene zelf (en niet bijvoorbeeld voor diens huisgenoot) en geldt niet voor het vaststellen van de identiteit van de betrokkene.

Aanwijzingen dat de betrokkene buiten de quarantaineplaats mocht verblijven?

Vervolgens moet de toezichthouder nagaan of er omstandigheden zijn die maken dat de betrokkene (tijdelijk) uit quarantaine mocht. De vraag is dan of:

- er aanwijzingen zijn dat de betrokkene zich in een noodsituatie bevond en daardoor zich aan de quarantaineplicht heeft mogen onttrekken; of
- de betrokkene bij de teststraat was om zich te laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2 (of onderweg naar of van de teststraat was); of
- de betrokkene een negatieve testuitslag kan laten zien van een test die is uitgevoerd na een bepaald aantal dagen (op dit moment: vijf dagen na inreis), waardoor de quarantaineplicht al was vervallen.

Als de toezichthouder de betrokkene alsnog te spreken krijgt, kan hij informeren wat de reden was om niet op de quarantaineplaats te verblijven. Daarbij moet de toezichthouder wel altijd eerst aangeven dat de betrokkene niet verplicht is om antwoord te geven (cautie; zie artikel 5:10a Awb). Ook kan de toezichthouder aan de betrokkene vragen de testafpraak te overleggen. Het is aan de toezichthouder om te beoordelen wat passend en nodig is voor het onderzoek naar de (eventuele) overtreding van de quarantaineplicht.

11.5.5 Stap 3: handhaving van de quarantaineplicht via bestuurlijke boete

Algemeen

Op het moment dat de toezichthouder voldoende bewijs heeft verzameld dat de betrokkene zijn quarantaineplicht heeft geschonden, zal er in beginsel gehandhaafd worden met een bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete voor de overtreding van de quarantaineplicht bedraagt €339,-. Daarmee gaat het om een boete waarvoor de zogenaamde 'lichte procedure' geldt. In dat geval hoeft er van de overtreding geen apart rapport of proces-verbaal te worden opgemaakt, maar kunnen alle toezichtshandelingen en feiten worden opgenomen in het boetebesluit zelf (zie artikel 5:53, tweede lid, van de Awb). Daarbij komt dat het niet verplicht is om voor het opleggen van de bestuurlijke boete aan de overtreder een zienswijze te vragen (zie artikel 5:53, derde lid, van de Awb). Dat mag vanzelfsprekend wel. De gemeente zou er dan bijvoorbeeld voor kunnen kiezen het voorgenomen boetebesluit of alleen de daarin opgenomen feiten ter vaststelling van de overtreding aan de betrokkene voor te leggen en hem/haar in staat stellen om naar keuze mondeling of schriftelijk te reageren.

Inhoud en motivering van de bestuurlijke boete

Als door of namens de burgemeester wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit opgenomen worden:

- De gegevens van de betrokkene en de constatering dat deze persoon als overtreder aangemerkt wordt.
- Het overtreden voorschrift (artikel 58nb, eerste lid, van de Wpg) en de bevoegdheidsgrondslag van de bestuurlijke boete (artikel 58v Wpg).
- De feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de quarantaineplicht is overtreden en de data waarop de constatering zijn gedaan.
 - Waaruit blijkt dat de betrokkene niet op het quarantaineadres heeft verbleven?
 - Zijn er aanwijzingen waaruit blijkt dat er sprake was van een noodsituatie (artikel 58nb, vijfde lid, van de Wpg) of dat de betrokkene een test aan het doen was (artikel 58nb, zesde lid, van de Wpg)?
- De reden waarom de overtreding verwijtbaar is (artikel 5:41 Awb).
- De hoogte van de boete (€339,-).
- Of er een zienswijze gevraagd en gegeven is, wat eventueel de inhoud daarvan is en waarom dat geen reden is om af te zien van de boete.
- Dat er geen bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb bekend zijn op grond waarvan de boete gematigd zou moeten worden.
- Een belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader uit artikel 58b, tweede lid, van de Wpg (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5). Dat kan in het geval van de bestuurlijke boete voor overtreding van de quarantaineplicht kort, aangezien de wetgever door invoering van de quarantaineplicht deze afweging al heeft gemaakt.

Deze punten komen terug in het model voor een bestuurlijke boete. Voor het laatste punt is een tekstvoorstel gedaan. Het model is opgenomen in de bijlage van de Handreiking en op de website van de VNG.

Aandachtspunten en bijzondere waarborgen bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete zal dus voldaan moeten worden aan de voorwaarden die gelden voor het opleggen van punitieve sancties

(uit o.a. de Awb en artikel 6 EVM). Dit houdt voor de bestuurlijke boete voor overtreding van de quarantaineplicht onder andere het volgende in:

- De toezichthouder moet de betrokkene meedelen dat hij niet verplicht is om antwoorden te geven op de (mondelinge en schriftelijke) vragen van de toezichthouder (de cautie; zie artikel 5:10a, tweede lid, van de Awb).
- De toezichthouder moet nagaan of er bijzondere omstandigheden aan de orde zijn op grond waarvan de bestuurlijke boete niet in de volle omvang zou kunnen worden opgelegd (zie artikel 5:46, derde lid, van de Awb).
- De toezichthouder moet nagaan of de overtreding aan de overtreder kan worden verweten (zie artikel 5:41 Awb). Dat zal bij overtreding van de quarantaineplicht doorgaans het geval zijn als geen sprake is van een wettelijk geregelde (tijdelijke) uitzondering.

11.5.6 Eventueel stap 4: handhaving van de quarantaineplicht via last onder dwangsom

Algemeen

Op het moment dat de betrokkene de quarantaineplicht heeft overtreden, wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd (zie stap 3). Als de betrokkene zich daarna – ondanks de boete – opnieuw onttrekt aan de quarantaineplicht (of er redelijke aanwijzingen zijn dat de betrokkene dit zal doen), dan kan door of namens de burgemeester besloten worden om ook een last onder dwangsom op te leggen. Dit houdt in dat de betrokkene zich vanaf de oplegging van de last zal moeten houden aan de quarantaineplicht. Doet de betrokkene dit niet, dan wordt een dwangsom verbeurd. De last onder dwangsom is daarmee een aanvullend instrument om alsnog aanpassing van het gedrag van de betrokkene te bewerkstelligen.

Als een betrokkene aan de toezichthouder al duidelijk aangeeft zich niets van de quarantaineplicht te zullen aantrekken, kan ook besloten worden om – naast een boete – direct een last onder dwangsom op te leggen. Dit zal echter wel alleen in uitzonderingsgevallen de aangewezen weg zijn.

Inhoud en motivering van de last onder dwangsom

Als door of namens de burgemeester wordt overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, moeten de volgende punten in ieder geval in het besluit opgenomen worden:

- De gegevens van de betrokkene.
- Het overtreden voorschrift (artikel 58nb, eerste lid, van de Wpg) en de bevoegdheidsgrondslag van de last onder dwangsom (artikel 58u, vierde lid, van de Wpg).
- De feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de quarantaineplicht is overtreden en de data waarop de constatering is gedaan.
 - Waaruit blijkt dat de betrokkene niet op het quarantaineadres heeft verbleven?
 - Zijn er aanwijzingen waaruit blijkt dat er sprake was van een noodsituatie (artikel 58nb, vijfde lid, van de Wpg) of dat de betrokkene een test aan het doen was (artikel 58nb, zesde lid, van de Wpg)?
- De last. Waaraan moet de betrokkene concreet voldoen?
- De maximaal te verbeuren dwangsom.
- De dwangsom die per overtredingseenheid (per dag, dagdeel, etc.) wordt verbeurd.
- Of er een zienswijze gevraagd en gegeven is, wat eventueel de inhoud daarvan is en waarom dat geen reden is om af te zien van de last onder dwangsom.
- Of er eerder een bestuurlijke boete is opgelegd en – als dat niet het geval is – waarom er geen bestuurlijke boete is opgelegd.
- Een belangenafweging op grond van het algemene beoordelingskader uit artikel 58b, tweede lid, van de Wpg (geschiktheid, proportionaliteit, subsidiariteit, grondrechten; zie verder paragraaf 3.5). Dat kan in het geval van de last onder dwangsom voor overtreding van de quarantaineplicht kort, aangezien de wetgever deze afweging bij de invoering van de quarantaineplicht al heeft gemaakt.

Deze punten komen ook terug in het model voor een last onder dwangsom. Dit model is opgenomen in de bijlage van de Handreiking en op de website van de VNG.

Aandachtspunten

De last onder dwangsom moet in het kader van de quarantaineplicht gezien worden als laatste stap op het moment dat een betrokkene de quarantaineplicht – ondanks de (dreiging van een)

bestuurlijke boete – schendt.

11.6 Mandateren bevoegdheden handhaving quarantaineplicht

Het is op grond van artikel 10:3, eerste lid, van de Awb mogelijk dat de burgemeester zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete (artikel 58v Wpg) of een last onder dwangsom (artikel 58u, vierde lid, van de Wpg) op te leggen, mandateert aan (bijvoorbeeld) een toezichthouder. In de bijlage van de Handreiking is om die reden een model-mandaatbesluit opgenomen. Dit model wordt ook op de website van de VNG geplaatst.

11.7 Mogelijkheid tot samenwerking tussen gemeenten/veiligheidsregio

De wetgever heeft aan gemeenten expliciet de mogelijkheid gelaten om onderling regionale afspraken te maken (bijvoorbeeld binnen het regionaal beleidsteam van de veiligheidsregio) over het toezicht en de handhaving van de quarantaineplicht. Op die manier kunnen gemeenten samenwerken om het toezicht en de handhaving van de quarantaineplicht te regelen.

Als gemeenten kiezen voor deze wijze van samenwerking, moet verzekerd worden dat het toezicht op de quarantaineplicht uitgevoerd wordt door personen die in een van de gemeenten met het toezicht op algemeen verbindende voorschriften belast zijn. Deze personen zijn door de minister van VWS aangewezen als toezichthouder van de coronamaatregelen en kunnen dat toezicht in alle (samenwerkende) gemeenten uitvoeren.⁹²

Als de toezichthouders zelf de handhavingsbesluiten in mandaat zullen nemen, moeten deze toezichthouders wel het mandaat krijgen van alle burgemeesters van de samenwerkende gemeenten.

11.8 Rechtsbescherming bij quarantaineplicht

Rechtsbescherming bij de quarantaineplicht vindt enerzijds plaats via een verzoekschriftprocedure waarin de betrokkene gedurende de quarantainetermijn de eigen quarantaineplicht aan de rechter kan voorleggen. Daarnaast kan de betrokkene bij een handhavingsbesluit (bestuurlijke boete of last onder dwangsom) in bezwaar en (hoger) beroep bij de bestuursrechter, en daar eventueel een voorlopige voorziening vragen.

Verzoekschriftprocedure

In artikel 58nd Wpg is een systeem van rechtsbescherming neergelegd, waarbij de betrokkene zijn eigen quarantaineplicht snel kan voorleggen aan de burgerlijke rechter. Bij deze procedure is de gemeente waar de betrokkene de quarantaineplicht vervult geen partij.

Artikel 58nd Wpg

1. De in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing is.
2. Het verzoekschrift wordt ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank binnen wiens rechtsgebied de woon- of verblijfplaats, bedoeld in artikel 58nb, eerste lid, van de indiener van het verzoekschrift is gelegen. Voor de behandeling van het verzoekschrift wordt geen griffierecht geheven. Artikel 46 is van overeenkomstige toepassing.

⁹² Zie artikel 1 aanhef en onder a van het Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 2020, kenmerk 1793063-215168-WJZ, houdende aanwijzing van ambtenaren voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19, Stcrt. 2020, 66366.

3. In aanvulling op artikel 278, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat het verzoekschrift het e-mailadres en telefoonnummer waarop de verzoeker bereikbaar is en eventuele bewijsstukken die het verzoek ondersteunen.
4. Voordat op het verzoekschrift wordt beslist, hoort de rechter de indiener van het verzoekschrift door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, tenzij de indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt. Artikel 41, derde lid, is van toepassing.
5. De rechter beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen drie dagen te rekenen vanaf de dag na die van het indienen van het verzoekschrift. Tegen de beslissing van de rechter staat geen voorziening open.

De betrokkene kan zijn quarantaineplicht voorleggen aan de rechter door een verzoekschrift in te dienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die is gelegen binnen het arrondissement van het woonadres van de betrokkene of het opgegeven adres van de verblijfplaats (lid 1).

De rechter zal de betrokkene zo spoedig mogelijk door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (bijvoorbeeld: Skype) horen. Deze wijze van horen is dwingend voorgeschreven en is dus niet optioneel. Het is mogelijk dat van horen wordt afgezien indien de betrokkene niet bereikbaar is op het door de rechter vastgestelde tijdstip van horen.⁹³

De rechter dient – gelet op de spoed – zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie dagen na indiening van het verzoekschrift op het verzoek te beslissen. Daarbij merkt de wetgever op dat de Algemene termijnenwet niet van toepassing is. Dat houdt in dat de rechter op een verzoekschrift dat vrijdag is ingediend, uiterlijk maandag moet beslissen.⁹⁴

Gemeenten worden niet actief op de hoogte gesteld van verzoekschriftprocedures, en zijn daarbij ook geen partij. Toezichthouders moeten er daarom op bedacht zijn dat betrokkenen kunnen aangeven dat zij een verzoekschriftprocedure zijn gestart. Zo lang de rechter niet heeft beslist dat de quarantaineplicht niet (langer) geldt, is de betrokkene gehouden zich aan de quarantaineplicht te houden. Juridisch gezien kan er – ondanks de verzoekschriftprocedure – een boete worden opgelegd bij overtreding van de quarantaineplicht. Het is aan de toezichthouder om een afweging te maken of het opleggen van een boete, voorafgaand aan de beslissing van de rechter, voor de hand ligt of niet. De toezichthouder kan daarbij ook aangeven dat de betrokkene desnoods bezwaar kan maken tegen de boete op het moment dat de rechter beslist dat de quarantaineplicht niet voor de betrokkene geldt.

Rechtsbescherming bij handhaving

Tegen een besluit om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen staan de mogelijkheden van bezwaar (artikel 7:1, eerste lid, van de Awb) en beroep (artikel 8:1 Awb) open. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hangende bezwaar of beroep kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Dat ligt vooral bij een last onder dwangsom in de rede.

⁹³ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 20.*

⁹⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35 808, 3 (MvT), p. 20-21.*

Model bestuurlijke boete quarantaineplicht

AANGETEKEND

[naam]

[adres of verblijfplaats]

Bezoekadres

Postadres

Datum:

Ons kenmerk:

Uw kenmerk:

Contact:

Telefoon:

Fax:

E-mail:

Onderwerp:

**Bestuurlijke boete overtreden
quarantaineplicht**

Geachte heer, mevrouw,

Artikel 58nb lid 1 van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) bepaalt dat degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een aangewezen hoogrisicogebied direct na inreis een aangewezen aantal dagen in thuisquarantaine moet op zijn woonadres of adres van een verblijfplaats dat is opgegeven op de quarantaineverklaring (hierna: de quarantaineplicht). Op grond van artikel 6.19 lid 1 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm) bedraagt de quarantaineduur op dit moment in principe tien dagen.

U heeft in een aangewezen (zeer of uitzonderlijk) hoogrisicogebied verbleven en moest daardoor van [datum] tot en met [datum] in thuisquarantaine. Dat blijkt uit de gegevens op uw quarantaineverklaring.

[Naam toezichthouder], aangewezen als toezichthouder, heeft echter vastgesteld dat u in voormelde periode niet heeft voldaan aan de quarantaineplicht van artikel 58nb lid 1 Wpg.

Ik leg u daarvoor een bestuurlijke boete van **€339,- (driehonderdnegenendertig euro)** op.

Overwegingen

Voorop staat dat op dit moment sprake is van een wereldwijde crisis als gevolg van de covid-19-epidemie. Ten behoeve van de bestrijding van de epidemie is het noodzakelijk om vergaande maatregelen te treffen.

De maatregelen zoals neergelegd in de Wpg en de Trm zijn op nationaal niveau vastgesteld. De quarantaineplicht is noodzakelijk geacht om invoer van covid-19(-varianten) uit hoogrisicogebieden naar Nederland tegen te gaan. De invoering van de quarantaineplicht is door de wetgever getoetst aan de beginselen die genoemd zijn in artikel 58b lid 2 Wpg en wordt dus noodzakelijk en evenredig geacht.

De burgemeester van de door u opgegeven woon- of verblijfplaats is verantwoordelijk voor de handhaving van de quarantaineplicht. Degene die dit besluit heeft ondertekend, is als toezichthouder op grond van artikel

10:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gemandateerd om boetebesluiten te nemen voor overtreding van de quarantaineplicht.

Wettelijk kader

In bijlage 1 zijn de voor dit besluit relevante bepalingen uit de Wpg, de Trm en de Awb opgenomen.

Constatering van de overtreding

Op [datum/data] heeft toezichthouder [naam toezichthouder] de volgende feiten en omstandigheden geconstateerd waaruit blijkt dat u zich niet aan de quarantaineplicht heeft gehouden:

1. Constateringen op woon- of verblijfadres

[Invullen feiten en omstandigheden met precieze tijdstip waarop de twee controles hebben plaatsgevonden]

2. Telefonisch contact

Op [datum en tijdstip] heeft de toezichthouder contact gezocht met het telefoonnummer dat u heeft opgegeven op de quarantaineverklaring. U nam niet op/u nam op en gaf, nadat de toezichthouder u gemeld had niet tot antwoorden verplicht te zijn, het volgende aan [samenvatting van gesprek invullen]. De toezichthouder heeft hiervan de volgende telefoonnotitie gemaakt.

3. Overige feiten en omstandigheden

[Eventueel: overige feiten en omstandigheden invullen]

Op grond van bovenstaande constateringen acht ik bewezen dat u artikel 58nb lid 1 Wpg heeft overtreden. Ik merk u daarbij aan als overtreder. Er is mij geen rechtvaardigingsgrond als bedoeld in artikel 5:5 Awb bekend.

Zienschijze

Aangezien het gaat om een bestuurlijke boete van minder dan €340,- ben ik niet verplicht u om een zienschijze te vragen (zie ook artikel 5:53 lid 3 Awb).

OF

U bent in de gelegenheid gesteld om een zienschijze in te dienen. U bent daarbij geweest op het feit dat u op grond van artikel 5:10a Awb niet verplicht bent om te verklaren over de overtreding of om vragen te antwoorden. U heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid en ik zie dan ook geen aanleiding om af te zien van het opleggen van de bestuurlijke boete.

OF

U bent in de gelegenheid gesteld om een zienschijze in te dienen. U bent daarbij geweest op het feit dat u op grond van artikel 5:10a Awb niet verplicht bent om te verklaren over de overtreding of om vragen te antwoorden. Op [datum] heeft u een zienschijze ingediend. [Zienschijze kort samenvatten en motiveren waarom de zienschijze er niet toe leidt dat van het opleggen van de bestuurlijke boete wordt afgezien.]

Besluit opleggen bestuurlijke boete

Ik leg u, [naam overtreder], een bestuurlijke boete op van €339,- (driehonderdneuenendertig euro).

De hoogte van de boete volgt uit artikel 58v lid 2 Wpg en is dus wettelijk vastgelegd.

Deze overtreding kan u volledig worden verweten, omdat uit de quarantaineverklaring duidelijk blijkt dat u zich aan de quarantaineplicht moet houden en welke verplichtingen daarbij komen kijken. Een noodsituatie als bedoeld in artikel 58nb lid 5 Wpg heeft zich niet voorgedaan. Daarnaast heeft u niet aangegeven dat u uw quarantaineplicht heeft onderbroken ten behoeve van het laten testen op infectie met het virus SARS-

CoV-2 als bedoeld in artikel 58nb lid 6 Wpg. U heeft aangegeven dat u uw quarantaineplicht heeft onderbroken ten behoeve van het laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2 als bedoeld in artikel 58nb lid 6 Wpg. Uit de volgende omstandigheden blijkt echter dat deze uitzondering niet opgaat: **[omstandigheden invullen]**.

Vanwege de ernst van de overtreding en het risico dat een dergelijke overtreding met zich meebrengt voor de bestrijding van covid-19, ben ik van oordeel dat het opleggen van een bestuurlijke boete voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 58b lid 2 Wpg. Er zijn mij bovendien geen bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46 lid 3 Awb bekend op grond waarvan ik de bestuurlijke boete zou moeten matigen.

Betaling

Het bedrag van €339,- moet u binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit overmaken naar bankrekeningnummer **[IBAN invullen]** ten name van **[naam rekening]**, onder vermelding van **[kenmerk]**. Als u niet (tijdig) betaalt, zullen er invorderingsmaatregelen getroffen kunnen worden.

Overige bepalingen

Als u de quarantaineplicht, ondanks deze bestuurlijke boete, blijft overtreden, kan ik ook besluiten om op grond van artikel 58u lid 4 Wpg een last onder dwangsom op te leggen om te zorgen dat u deze overtreding zal staken en gestaakt zal houden.

Hoogachtend,

de burgemeester van [XXX]
namens deze,

Bezwaar

Bent u het niet eens met dit besluit dan kunt u binnen zes weken na verzending van dit besluit bezwaar maken tegen dit besluit op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en het dient ten minste de volgende gegevens te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U dient tevens een kopie van het besluit bij te voegen, en, wanneer u zich laat vertegenwoordigen, een schriftelijke machtiging. Het correspondentieadres is: **[correspondentieadres toevoegen]**. Voor de volledigheid wijs ik u erop dat het indienen van een bezwaarschrift geen opschortende werking heeft. Wanneer u dit wenst kunt u een voorlopige voorziening verzoeken bij de rechtbank.

Voorlopige voorziening

Indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, het vereist, kunt u, op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, nadat u een bezwaarschrift hebt ingediend, de Voorzieningenrechter van de rechtbank in **[rechtbank invullen]** verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. Het correspondentieadres is: **[adresgegevens rechtbank]**.

BIJLAGE 1: Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 5:5

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Artikel 5:10a

1. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.
2. Voor het verhoor wordt aan de betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Artikel 5:40

1. Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.
2. Deze titel is niet van toepassing op de intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

1. De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.
2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.
4. Artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5:53

1. Dit artikel is van toepassing indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
2. In afwijking van artikel 5:48 wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt.
3. In afwijking van afdeling 4.1.2 wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 10:3 lid 1

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

Wet publieke gezondheid (Wpg)

Artikel 58b lid 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.

Artikel 58nb

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine op zijn woonadres of het krachtens artikel 58ne opgegeven adres van een verblijfplaats.

2. Het bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen van de thuisquarantaine bedraagt ten hoogste 14 dagen.

3. In afwijking van het eerste lid, eindigt de periode van thuisquarantaine op het moment dat de betrokkene beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij zich na het verstrijken van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen na het moment van inreis heeft laten testen en op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2. De betrokkene bewaart de testuitslag gedurende het resterende aantal dagen van de periode, bedoeld in het eerste lid, en toont deze op verzoek aan een toezichthouder.

4. Gedurende de periode van thuisquarantaine is de betrokkene in het kader van de op hem rustende verplichting tot het verlenen van medewerking aan een toezichthouder, bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gehouden om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder.

5. De verplichting van het eerste lid is niet of niet langer van toepassing ingeval van en voor de duur van een noodsituatie als gevolg waarvan de betrokkene genoodzaakt is zich aan thuisquarantaine te onttrekken.

6. De verplichting van het eerste lid mag uitsluitend worden onderbroken ten behoeve van en voor de duur van het laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2.

7. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het derde lid, die in elk geval betrekking hebben op:

- a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
- b. het type test dat is uitgevoerd;
- c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond.

8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het bepaalde in het eerste en derde lid.

9. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

Artikel 58v

1. De burgemeester is bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58nb, eerste lid.

2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt € 339.

Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm)

Artikel 6,19

[voeg meest recente versie toe]

Model last onder dwangsom

AANGETEKEND

[naam]

[adres of verblijfplaats]

Bezoekadres

Postadres

Datum:

Ons kenmerk:

Uw kenmerk:

Contact:

Telefoon:

Fax:

E-mail:

Onderwerp:

**Last onder dwangsom overtreden
quarantaineplicht**

Geachte heer, mevrouw,

Artikel 58nb lid 1 van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) bepaalt dat degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een aangewezen hoogrisicogebied direct na inreis een aangewezen aantal dagen in thuisquarantaine moet op zijn woonadres of adres van een verblijfplaats die is opgegeven op de quarantaineverklaring (hierna: de quarantaineplicht). Op grond van artikel 6.19 lid 1 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm) bedraagt de quarantaineduur op dit moment in principe tien dagen.

Ik stel vast dat u kennelijk in een aangewezen (zeer of uitzonderlijk) hoogrisicogebied heeft verbleven en daardoor van [datum] tot en met [datum] in thuisquarantaine heeft moeten gaan. Dat blijkt uit de gegevens op uw quarantaineverklaring. [Naam toezichhouder], aangewezen als toezichhouder, heeft echter geconstateerd dat u niet heeft voldaan aan de quarantaineplicht.

Ik leg u daarom een last onder dwangsom op. Het doel van mijn besluit is om u de overtreding te laten beëindigen en om herhaling van de overtreding te voorkomen. In dit besluit staat wat u moet doen om aan het besluit te voldoen. Als u deze overtreding niet beëindigt en beëindigd houdt, zal u een dwangsom verbeuren.

Overwegingen

Voorop staat dat op dit moment sprake is van een wereldwijde crisis als gevolg van de covid-19-epidemie. Ten behoeve van de bestrijding van de epidemie is het noodzakelijk om vergaande maatregelen te treffen.

De maatregelen zoals neergelegd in de Wpg en de Trm zijn op nationaal niveau vastgesteld. De quarantaineplicht is noodzakelijk geacht om invoer van covid-19(-varianten) uit hoogrisicogebieden naar Nederland tegen te gaan. De invoering van de quarantaineplicht is door de wetgever getoetst aan de beginselen die genoemd zijn in artikel 58b lid 2 Wpg en wordt dus noodzakelijk en evenredig geacht.

De burgemeester van de door u opgegeven woon- of verblijfplaats is verantwoordelijk voor de handhaving van de quarantaineplicht. De toezichthouder is op grond van artikel 10:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gemandateerd om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de quarantaineplicht.

Wettelijk kader

In bijlage 1 zijn de voor dit besluit relevante bepalingen uit de Wpg, de Trm en de Awb opgenomen.

Constatering van de overtreding

Op [datum/data] heeft de toezichthouder [naam toezichthouder], de volgende feiten en omstandigheden geconstateerd waaruit blijkt dat u zich niet aan de quarantaineplicht heeft gehouden:

1. Constateringen op woon- of verblijfadres

[Invullen feiten en omstandigheden met precieze tijdstip waarop de twee controles hebben plaatsgevonden]

2. Telefonisch contact

Op [datum en tijdstip] heeft de toezichthouder contact gezocht met het telefoonnummer dat u heeft opgegeven op de quarantaineverklaring. U nam niet op/u nam op en gaf het volgende aan [samenvatting van gesprek invullen]. De toezichthouder heeft hiervan de volgende telefoonnotitie gemaakt.

3. Overige feiten en omstandigheden

[Eventueel: overige feiten en omstandigheden invullen]

Op grond van bovenstaande constateringen acht ik bewezen dat u artikel 58nb lid 1 Wpg heeft overtreden door u niet aan de quarantaineplicht te houden. Ik merk u daarbij aan als overtreder. Er is mij geen rechtvaardigingsgrond als bedoeld in artikel 5:5 Awb bekend.

Bij besluit van [aanvullen datum en kenmerk boetebesluit] is aan u al een bestuurlijke boete opgelegd vanwege overtreding van de quarantaineplicht. Ik heb reden te vreezen voor herhaling van deze overtreding, vanwege [aanvullen waar de vrees voor herhaling op is gebaseerd die een last nodig maakt].

Zienswijze

Overeenkomstig artikel 4:11 onder a van de Awb bied ik u geen mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. De vereiste spoed, gelegen in de veiligheid en gezondheid van mensen, verzet zich tegen het geven van een termijn voor het indienen van een zienswijze.

OF

U bent in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. U heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid en ik zie dan ook geen aanleiding om af te zien van het opleggen van de last onder dwangsom.

OF

U bent in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Op [datum] heeft u een zienswijze ingediend. [Zienswijze kort samenvatten en motiveren waarom de zienswijze er niet toe leidt dat van het opleggen van de last onder dwangsom wordt afgezien.]

Besluit last onder dwangsom

Ik gelast u direct de overtreding van artikel 58nb lid 1 Wpg te beëindigen en beëindigd te houden door te voldoen aan de quarantaineplicht uit artikel 58nb lid 1 Wpg en daaraan te blijven voldoen totdat de quarantaineplicht van rechtswege vervalt. Dat houdt in dat u gedurende die periode op het door u opgegeven woon- of verblijfadres moet blijven, tenzij er sprake is van een noodsituatie. Ook kunt u zich desgewenst laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2 zonder dat u uw quarantaineplicht schendt.

Ik besluit dat wanneer u niet aan deze last voldoet, u per dag dat u niet voldoet aan bovengenoemde regels een dwangsom van € 5.000,- (vijfduizend euro) met een maximum van € 20.000,- (twintigduizend euro) verbeurt. Ik ben hiertoe bevoegd op basis van artikel 58u lid 4 van de Wpg.

Overige bepalingen

Als u ondanks deze last (en een eventuele invordering van de dwangsom) opnieuw niet aan de quarantaineplicht voldoet, kan ik besluiten opnieuw een (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook kunt u dan een (nieuwe) bestuurlijke boete opgelegd krijgen.

Hoogachtend,

de burgemeester van [XXX]
namens deze,

Bezwaar

Bent u het niet eens met dit besluit dan kunt u binnen zes weken na verzending van dit besluit bezwaar maken tegen dit besluit op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en het dient ten minste de volgende gegevens te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U dient tevens een kopie van het besluit bij te voegen, en, wanneer u zich laat vertegenwoordigen, een schriftelijke machtiging. Het correspondentieadres is: **[correspondentieadres toevoegen]**. Voor de volledigheid wijs ik u erop dat het indienen van een bezwaarschrift geen opschortende werking heeft. Wanneer u dit wenst kunt u een voorlopige voorziening verzoeken bij de rechtbank.

Voorlopige voorziening

Indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, het vereist, kunt u, op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, nadat u een bezwaarschrift hebt ingediend, de Voorzieningenrechter van de rechtbank in **[rechtbank invullen]** verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. Het correspondentieadres is: **[adresgegevens rechtbank]**.

BIJLAGE 1: Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 4:11

Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 achterwege laten voor zover:

- a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
- b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
- c. het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

Artikel 5:5

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Artikel 5:31d

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 10:3 lid 1

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

Wet publieke gezondheid (Wpg)

Artikel 58b lid 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.

Artikel 58nb

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreis en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine op zijn woonadres of het krachtens artikel 58ne opgegeven adres van een verblijfplaats.
2. Het bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen van de thuisquarantaine bedraagt ten hoogste 14 dagen.
3. In afwijking van het eerste lid, eindigt de periode van thuisquarantaine op het moment dat de betrokkene beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij zich na het verstrijken van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen na het moment van inreis heeft laten testen en op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2. De betrokkene bewaart de testuitslag gedurende het resterende aantal dagen van de periode, bedoeld in het eerste lid, en toont deze op verzoek aan een toezichthouder.

4. Gedurende de periode van thuisquarantaine is de betrokkene in het kader van de op hem rustende verplichting tot het verlenen van medewerking aan een toezichthouder, bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gehouden om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder.
5. De verplichting van het eerste lid is niet of niet langer van toepassing ingeval van en voor de duur van een noodsituatie als gevolg waarvan de betrokkene genoodzaakt is zich aan thuisquarantaine te onttrekken.
6. De verplichting van het eerste lid mag uitsluitend worden onderbroken ten behoeve van en voor de duur van het laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2.
7. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het derde lid, die in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond.
8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het bepaalde in het eerste en derde lid.
9. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

Artikel 58u lid 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, of ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58nb, eerste lid.

Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm)

Artikel 6,19

[voeg meest recente versie toe]

Model mandaatbesluit quarantaineplicht

Besluit van de burgemeester van [XXX] tot het verlenen van mandaat aan toezichthouders voor het handhaven van de quarantaineplicht uit artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid

De burgemeester van [XXX],

gelet op:

- artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht,
- artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid,
- artikel 58u lid 4 Wet publieke gezondheid,
- artikel 58v Wet publieke gezondheid,
- artikel 64a lid 1 Wet publieke gezondheid
- artikel 1 aanhef en onder a Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 2020, kenmerk 1793063-215168-WJZ, houdende aanwijzing van ambtenaren voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19,

overwegende dat:

- het gelet op de korte duur van de thuisquarantaine en het spoedeisende belang bij handhaving wenselijk is dat de toezichthouders die zijn aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de regels die gesteld zijn bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid ook bevoegd zijn om direct handhavend op te kunnen treden bij overtreding van de quarantaineplicht,
- de bestuurlijke boete op grond van artikel 58v lid 2 €339 bedraagt en er dus geen mandaatverbod geldt voor toezichthouders die ook toezicht houden op de naleving van de regels op grond van artikel 10:3 lid 4 Awb, omdat artikel 5:53 Awb niet van toepassing is,

besluit

1. de personen die als gemeentelijk ambtenaar zijn aangesteld en belast zijn met de toezicht op de naleving van in de gemeente [XXX] van toepassing zijnde algemeen verbindende voorschriften het mandaat te verlenen om te besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 58v Wet publieke gezondheid in geval van een overtreding van artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid, en

2. de personen die als gemeentelijk ambtenaar zijn aangesteld en belast zijn met de toezicht op de naleving van in de gemeente [XXX] van toepassing zijnde algemeen verbindende voorschriften het mandaat te verlenen om te besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 58u lid 4 Wet publieke gezondheid in geval van een overtreding van artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid.

Dit besluit treedt een dag na de publicatie in werking.

[Plaats, datum],

De burgemeester van [XXX],

Model mandaatbesluit toezichthouder andere gemeente

Besluit van de burgemeester van [eigen gemeente] tot het verlenen van mandaat aan toezichthouders van de gemeente [andere gemeente] voor het handhaven van de quarantaineplicht uit artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid

De burgemeester van [eigen gemeente],

gelet op:

- artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht,
- artikel 10:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht,
- artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid,
- artikel 58u lid 4 Wet publieke gezondheid,
- artikel 58v Wet publieke gezondheid,
- artikel 64a lid 1 Wet publieke gezondheid
- artikel 1 aanhef en onder a Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 2020, kenmerk 1793063-215168-WJZ, houdende aanwijzing van ambtenaren voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19,

overwegende dat:

- het gelet op de korte duur van de thuisquarantaine en het spoedeisende belang bij handhaving wenselijk is dat de toezichthouders die zijn aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de regels die gesteld zijn bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid ook bevoegd zijn om direct handhavend op te kunnen treden bij overtreding van de quarantaineplicht,
- de bestuurlijke boete op grond van artikel 58v lid 2 €339 bedraagt en er dus geen mandaatverbod geldt voor toezichthouders die ook toezicht houden op de naleving van de regels op grond van artikel 10:3 lid 4 Awb, omdat artikel 5:53 Awb niet van toepassing is,
- de burgemeester van de gemeente onder wiens verantwoordelijkheid de toezichthouders werken instemming als bedoeld in artikel 10:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht heeft gegeven voor dit mandaat en de gemandateerden instemmen met het mandaat,

[Aandachtspunt: leg de instemming van de burgemeester geordend vast, zodat deze zo nodig in een procedure getoond kan worden. De instemming van de toezichthouders kan ofwel blijken uit de uitoefening van het mandaat zelf, maar er kan ook gekozen worden om de instemming van de gemandateerden schriftelijk vast te leggen.]

besluit

1. de personen die als gemeentelijk ambtenaar zijn aangesteld en belast zijn met de toezicht op de naleving van in de gemeente [andere gemeente] van toepassing zijnde algemeen verbindende voorschriften het mandaat te verlenen om te besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 58v Wet publieke gezondheid in geval van een overtreding van artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid in de gemeente [eigen gemeente], en
2. de personen die als gemeentelijk ambtenaar zijn aangesteld en belast zijn met de toezicht op de naleving van in de gemeente [andere gemeente] van toepassing zijnde algemeen verbindende voorschriften het mandaat te verlenen om te besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 58u lid 4 Wet publieke gezondheid in geval van een overtreding van artikel 58nb lid 1 Wet publieke gezondheid in de gemeente [eigen gemeente].

Dit besluit treedt een dag na de publicatie in werking.

[Plaats, datum],

De burgemeester van [eigen gemeente],

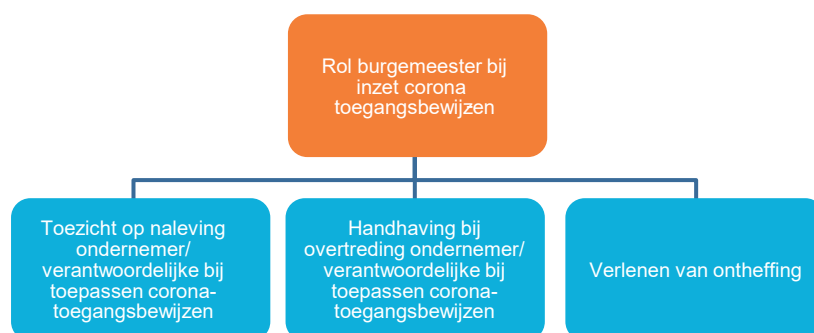
12 Aanvulling 1 juni 2021: inzet van coronatoegangsbewijzen

12.1 Inleiding

Op 1 juni 2021 is de wet tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met het stellen van tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij de bestrijding van het virus SARS-CoV-2 (Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen) in werking getreden. Deze wet biedt de grondslag om coronatoegangsbewijzen in te zetten bij het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus bij het heropenen of geopend houden van de samenleving.

Het gaat dan om de verplichting om over testbewijzen, vaccinatiebewijzen en herstelbewijzen (samen een coronatoegangsbewijs) te beschikken om toegang te kunnen krijgen tot specifieke plaatsen of deel te kunnen nemen aan specifieke aangewezen activiteiten (zoals evenementen). De wet biedt daarbij de basis, maar de concrete uitwerking vindt plaats bij ministeriële regeling.

In dit hoofdstuk komt de inzet van coronatoegangsbewijzen aan de orde en dan met name de rol die de gemeente (of preciezer gezegd: de burgemeester) daarbij heeft. In paragraaf 12.2 wordt het wettelijk kader uiteengezet, in paragraaf 12.3 waar en voor wie een verplicht coronatoegangsbewijs kan gelden en wat onder een coronatoegangsbewijs wordt verstaan. Paragraaf 12.4 gaat dan nader in op de taak van de burgemeester. Schematisch weergegeven heeft de burgemeester bij de inzet van coronatoegangsbewijzen de volgende taken:



12.2 Wettelijk kader

12.2.1 Inleiding

De mogelijkheid om coronatoegangsbewijzen in te zetten op bepaalde terreinen is neergelegd in hoofdstuk Va van de Wpg. Deze mogelijkheid zal dus vervallen op het moment dat hoofdstuk Va van de Wpg vervalt.

De precieze uitwerking wanneer (en welke) coronatoegangsbewijzen vereist zijn voor toegang tot bepaalde activiteiten/plaatsen is bij ministeriële regeling bepaald. De Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna weer: Trm) is hiertoe aangevuld. In de Trm is dus neergelegd bij welke activiteiten of bij de toegang tot welke plaatsen een verplicht coronatoegangsbewijs zal moeten worden getoond.

12.2.2 Wet publieke gezondheid

De grondslagen voor het kunnen invoeren van coronatoegangsbewijzen zijn neergelegd in de artikelen 58ra tot en met 58rg van de Wpg:

Artikel 58ra	Reikwijdte coronatoegangsbewijzen
Artikel 58rb	Voorwaarden coronatoegangsbewijzen
Artikel 58rc	Verstrekking testen
Artikel 58rd	Resultaat (waaruit blijkt dat iemand toegang kan krijgen?)
Artikel 58re	Coronatoegangsbewijs (hoe kan het resultaat getoond worden?)
Artikel 58rf	Ontheffing en vrijstelling minister VWS
Artikel 58rg	Geneeskundige behandelingsovereenkomst bij uitvoering test

Daarnaast worden nog enkele al bestaande artikelen aangepast om de regels over de coronatoegangsbewijzen in het systeem van de Wpg te laten passen.

12.2.3 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

De regels over het vereisen van coronatoegangsbewijzen zijn uitgewerkt in de Trm. Deze regels zullen steeds worden aangepast aan de huidige bestrijdingssituatie. De meest recente versie van de Trm is te raadplegen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044416>.

13.3 Op welke gebieden, voor wie en onder welke voorwaarden kan een verplicht coronatoegangsbewijs worden ingevoerd?

Er wordt op landelijk niveau voorgeschreven bij welke activiteiten of op welke plaatsen verplichte coronatoegangsbewijzen worden ingezet. Dit kan veranderen naarmate de situatie rondom het coronavirus verandert.

Bij welke activiteiten of op welke plaatsen kunnen coronatoegangsbewijzen verplicht worden gesteld?

Coronatoegangsbewijzen kunnen niet overal als voorwaarde aan de toegang of deelname aan een activiteit verplicht worden gesteld. Dit kan alleen indien dit in de Wpg is bepaald. In artikel 58ra, eerste lid, van de Wpg is neergelegd op welke terreinen verplichte coronatoegangsbewijzen kunnen worden ingezet. Het gaat dan om:

- cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport (artikel 58ra, eerste lid, van de Wpg)
- beroepsonderwijs en hoger onderwijs (artikel 58ra, derde lid, van de Wpg).

De gemeente heeft geen taak ten aanzien van beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Dit vormt daarom geen onderdeel van deze Handreiking.

In de Trm zal aangegeven worden voor welke activiteiten of plaatsen op deze terreinen verplichte coronatoegangsbewijzen ingezet kunnen worden.

Een voorbeeld uit de Trm op 5 juni 2021

Een eet- en drinkgelegenheid mag open voor het publiek als er niet meer dan 50 personen aanwezig zijn. Wil de horecaondernemer meer dan 50 personen ontvangen, dan kan dat alleen als iedereen (van het publiek) een coronatoegangsbewijs heeft.

Gemeenten zullen dus steeds in de Trm moeten kijken om te zien welke activiteiten uitsluitend mogen worden georganiseerd of welke plaatsen uitsluitend open mogen worden gesteld als een verplichting wordt gehanteerd om over een coronatoegangsbewijs te beschikken.

Artikel 58ra Wpg

1. In een krachtens paragraaf 2 van dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het beschikken over een daarbij te bepalen resultaat voor deelname aan of toegang tot daarbij te bepalen activiteiten of voorzieningen op uitsluitend de volgende terreinen:
 - a. cultuur;
 - b. evenementen;
 - c. georganiseerde jeugdactiviteiten;
 - d. horeca; of
 - e. sport.
2. Regels met betrekking tot het beschikken over vaccinatie tegen covid-19 of herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2 worden slechts gesteld indien:
 - a. op basis van een bewijs van vaccinatie tegen covid-19 of een bewijs van herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2 kan worden vastgesteld dat een vergelijkbare kans op overdracht van het virus SARS-CoV-2 bestaat als bij een bewijs van een negatieve testuitslag; en
 - b. de mogelijkheid wordt geboden in plaats van een bewijs van vaccinatie tegen covid-19 of een bewijs van herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2 gebruik te maken van een testuitslag.
3. Slechts voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald, kunnen voorts in een krachtens paragraaf 2 van dit hoofdstuk of artikel 58q vast te stellen ministeriële regeling regels als bedoeld in het eerste lid worden gesteld op het terrein van beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 1.1.1, onder h, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, of hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.1, onder b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
4. Met betrekking tot een besluit tot vaststelling of wijziging van het beleid bij de toepassing van regels als bedoeld in het eerste lid, behoeft, voor zover deze regels betrekking hebben op:
 - a. het beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 1.1.1, onder h, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, het bevoegd gezag voorafgaande instemming van:
 - 1°. de studentenraad overeenkomstig hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald ten aanzien van de instemmingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 8a.2.2 van die wet; en
 - 2°. de ondernemingsraad overeenkomstig hetgeen bij of krachtens de Wet op de ondernemingsraden is bepaald ten aanzien van het instemmingsrecht, bedoeld in artikel 27 van die wet;
 - b. het beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, het bevoegd gezag voorafgaande instemming van de vertegenwoordiging, bedoeld in artikel 5.1 van die wet;
 - c. het hoger onderwijs, bedoeld in artikel 1.1, onder b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het instellingsbestuur voorafgaande instemming van de universiteitsraad of medezeggenschapsraad dan wel de gezamenlijke vergadering overeenkomstig hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald ten aanzien van de instemmingsbevoegdheid van die raad of vergadering.
5. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de onderwijsinstelling:
 - a. zorg draagt voor een toegankelijke voorziening waar de student zich kan laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2;
 - b. de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt voor de student die niet over een coronatoegangsbewijs beschikt.

6. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid wordt gedaan door Onze Ministers in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De voordracht wordt niet eerder gedaan dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
7. In een krachtens paragraaf 2 van dit hoofdstuk of artikel 58q vast te stellen ministeriële regeling kunnen experimenten worden aangewezen die tot doel hebben het vergaren van en aan Onze Minister rapporteren over praktijkkennis over de uitvoerbaarheid en effecten van regels als bedoeld in het eerste of derde lid.
8. Ten aanzien van personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten worden geen regels als bedoeld in het eerste lid gesteld.
9. Regels als bedoeld in het eerste lid gelden niet voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van de eerste volzin, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon vanwege een beperking of ziekte geen test kan worden afgenomen en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen.
10. Het is verboden om voor deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen in openbare plaatsen of publieke plaatsen eisen te stellen met betrekking tot het beschikken over een resultaat, tenzij daarvoor regels als bedoeld in het eerste of derde lid zijn gesteld.

Wanneer kan de minister coronatoegangsbewijzen verplicht stellen?

In artikel 58rb Wpg worden de voorwaarden genoemd waaraan de minister zich moet houden bij het aanwijzen van activiteiten of locaties waar coronatoegangsbewijzen ingezet moeten worden. De minister zal deze afweging terug laten komen bij het vaststellen van de regels in de Trm. Voor gemeenten is dit verder niet van groot belang, maar in een handhavingprocedure kan het wel nuttig zijn om te weten waarom een bepaalde activiteit of voorziening is aangemerkt als een activiteit of voorziening waarvoor een coronatoegangsbewijs wordt gevraagd.

Artikel 58rb Wpg

Onverminderd artikel 58b, tweede lid, kunnen slechts regels als bedoeld in artikel 58ra, eerste of derde lid, worden gesteld, indien deze, rekening houdend met de aard van de activiteiten of voorzieningen:

- a. in het maatschappelijk belang zijn aangewezen;
- b. uitvoerbaar en doelmatig zijn, mede gelet op de aanvang en duur van de periode waarin de regels van toepassing zijn en de mogelijkheden om een resultaat te verkrijgen;
- c. gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan, waaronder afbreuk aan andere maatregelen tegen verspreiding van het virus SARS-CoV-2, vermijdbare achterstanden of ongelijke toegang tot activiteiten, voorzieningen of onderwijs te voorkomen, weg te nemen of te verminderen.

Zelf een coronatoegangsbewijs verplichten (zonder wettelijke grondslag) is verboden

De wet expliciteert vervolgens nog dat het verboden is om voor deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen in openbare plaatsen of publieke plaatsen eisen te stellen over het kunnen laten zien van een coronatoegangsbewijs, tenzij daarvoor regels zijn gesteld in de ministeriële regeling (artikel 58ra, tiende lid, van de Wpg). Een café-eigenaar kan dus geen (aanvullende) eisen stellen aan (het tonen van) coronatoegangsbewijzen die afwijken van de landelijke regels. Ook is het niet toegestaan om als beheerder coronatoegangsbewijzen verplicht te stellen voor de toegang tot een activiteit of voorziening als dat niet in de Wpg en/of Trm is bepaald. Dit is strafbaar gesteld in artikel 68bis, vierde lid, van de Wpg.

Voor wie is een coronatoegangsbewijs (niet) verplicht?

Wel verplicht voor publiek, niet voor personeel

Een coronatoegangsbewijs is uitsluitend vereist voor het publiek, en dus niet voor het personeel of anderen die op de betrokken locatie of bij de betrokken activiteit beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten (artikel 58ra, achtste lid, van de Wpg).

Niet verplicht in geval van bepaalde beperkingen of ziekte

Ook geldt de eis niet voor personen die vanwege een beperking of ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken (artikel 58ra, negende lid, van de Wpg). De minister van VWS zal een protocol maken om te bepalen wanneer iemand binnen deze uitzondering valt en wanneer aan iemand desondanks toegang geboden kan worden tot activiteiten of voorzieningen waarvoor eigenlijk een coronatoegangsbewijs zou zijn vereist. Dat is ook expliciet neergelegd in artikel 6.33 van de Trm.⁷¹

Wat kan gebruikt worden als coronatoegangsbewijs?

Het coronatoegangsbewijs wordt gedefinieerd in artikel 58a, eerste lid, van de Wpg.

Artikel 58a, eerste lid, van de Wpg

[...] coronatoegangsbewijs: bewijs van een testuitslag, een bewijs van vaccinatie tegen SARS-CoV-2 of een bewijs van herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2;

Een coronatoegangsbewijs kan dus zijn:

- Een testuitslag waaruit blijkt of de geteste persoon op het moment van afname van de test was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2.
- Een bewijs van vaccinatie tegen SARS-CoV-2.
- Een bewijs van herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2.

In artikel 58nd Wpg wordt aangegeven dat er in een ministeriële regeling nadere eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot de test, de vaccinatie of het herstel om voor een coronatoegangsbewijs gebruikt te kunnen worden. Zo kan het zijn dat een bewijs van herstel van een infectie slechts een beperkte tijd als toegangsbewijs geldig is of dat er voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop de test is uitgevoerd of de periode tussen de testuitslag en de toegang.

Op het moment van publicatie van deze aanvulling op de Handreiking geldt op grond van artikel 6.27 Trm dat alleen negatieve testuitslagen als coronatoegangsbewijs kunnen dienen. Later kan dit eventueel aangevuld worden met de andere bewijzen.

CoronaCheck Scanner

Voor gemeenten is het van belang te weten dat er een CoronaCheck Scanner app is die voor iedereen te downloaden is, waarmee de coronatoegangsbewijzen zullen worden gecontroleerd. Voor meer informatie over de CoronaCheck Scanner app zie www.coronacheck.nl/scanner. Op die website kan de CoronaCheck Scanner app ook worden gedownload.

De CoronaCheck Scanner app is te herkennen aan het volgende logo:



Het (op een juiste wijze) gebruikmaken van deze scanner zal onderwerp van toezicht en handhaving kunnen zijn. Belangrijk om te vermelden is dat in specifieke gevallen ontheffing kan worden verleend voor het gebruik van de CoronaCheck Scanner app. Daarmee is het mogelijk voor organisaties om hun eigen toegangscontrole apparatuur te gebruiken. Verzoeken voor ontheffing dienen bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te worden ingediend door organisaties en worden per geval beoordeeld en gepubliceerd in de Staatscourant.

⁷¹ Het gaat dan om de Trm per 5 juni 2021. De precieze invulling van de Trm kan inmiddels gewijzigd zijn.

12.4 Toezicht en handhaving bij overtreding regels coronatoegangsbewijzen

12.4.1 Inleiding

De regels over de coronatoegangsbewijzen passen in het huidige systeem van de Wpg. De algemene hoofdstukken in de Handreiking over handhaving zijn dus ook van toepassing op de handhaving van de regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen.

12.4.2 Toezicht en handhaving regels coronatoegangsbewijzen: onderscheid naar soort plaats

De burgemeester is bevoegd om de regels over coronatoegangsbewijzen te handhaven op publieke plaatsen, openbare plaatsen, en besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Voor de uitleg van deze begrippen en voor een algemene uitleg over de handhaving op basis van de Wpg wordt verwezen naar (met name) hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 tot en met 6 van de Handreiking.

Aangezien de terreinen waarop de coronatoegangsbewijzen ingezet kunnen worden beperkt zijn en zich met name richten op plaatsen waar (veel) publiek zal komen (zie paragraaf 12.3), zullen de meeste coronatoegangsbewijzen ingezet worden op publieke plaatsen. Daarnaast ligt het voor de hand dat de coronatoegangsbewijzen bij evenementen een rol zullen krijgen. Evenementen worden vaak op openbare plaatsen gehouden. Op publieke plaatsen en openbare plaatsen is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving.

Bij de inzet van coronatoegangsbewijzen in het beroepsonderwijs of hoger onderwijs, zal de minister van VWS verantwoordelijk zijn voor de toezicht en handhaving, aangezien onderwijsinstellingen volgens de memorie van toelichting besloten plaatsen zijn waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.⁷² Toezicht op inzet van coronatoegangsbewijzen bij onderwijsinstellingen loopt dan via de Inspectie van het Onderwijs en niet via gemeenten.⁷³

Zie voor de volledigheid nogmaals schema 3, waarbij opgemerkt wordt dat onderwijsinstellingen dus worden gezien als besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend:

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?

12.4.3 Wijze van toezicht door de burgemeester

De verantwoordelijke voor de plaats of activiteit is primair verantwoordelijk voor de juiste naleving van de regels over de coronatoegangsbewijzen. Deze verantwoordelijke heeft een plicht om ervoor te zorgen dat alle bezoekers zich aan de maatregelen kunnen houden door – indien als voorwaarde gesteld – een coronatoegangsbewijs te kunnen laten zien.

De burgemeester houdt toezicht op de ondernemer die verantwoordelijk is voor de activiteit of plaats waarvoor het coronatoegangsbewijs geldt.

De regering heeft met de VNG afgesproken dat het toezicht zich richt op de vraag of de ondernemer of verantwoordelijke voor de plaats een juiste controle op de coronatoegangsbewijzen uitvoert.

⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35 807, 3 (MvT), p. 32.

⁷³ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, 10, p. 61

De vraag is dan of:

- de ondernemer gebruik maakt van de CoronaCheck Scanner,
- de ondernemer de geboortedatum controleert bij een groen vinkje; en
- de ondernemer personen die een rood vinkje krijgen of waarvan de geboortedatum niet overeenkomt met het coronatoegangsbewijs de toegang, weigert.⁷⁴

Deze verplichtingen zijn op het moment van publicatie van deze aanvulling van de Handreiking ook neergelegd in artikel 6.30 van de Trm. Daar staat het volgende:

Artikel 6.30 Trm

1. Bij aanvang van de deelname aan een activiteit of de toegang tot een voorziening waarvoor het beschikken over een resultaat krachtens de wet is voorgeschreven:
 - a. verzoekt de beheerder de persoon die de deelname of de toegang wenst, een coronatoegangsbewijs en een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht te tonen;
 - b. toont de persoon die de deelname of de toegang wenst, zijn coronatoegangsbewijs en zijn identiteitsdocument aan de beheerder; en
 - c. ontzegt de beheerder de persoon die geen geldig coronatoegangsbewijs of geen geldig identiteitsdocument toont, de deelname of de toegang.
2. Bij aanvang van de deelname of de toegang toont de persoon die de deelname of toegang wenst, tevens zijn coronatoegangsbewijs en zijn identiteitsdocument aan een toezichthouder op diens verzoek.

Hoe de gemeente het toezicht uitvoert, is aan de gemeente zelf. Een controle ter plaatse ligt in ieder geval in de rede. Het toezicht kan uitgevoerd worden door de gemeentelijke ambtenaren die ook zijn aangewezen om toezicht te houden op de andere coronamaatregelen. Er hoeven dus niet nog specifieke ambtenaren aangewezen te worden voor het toezicht op de regels over de coronatoegangsbewijzen.

12.4.4 Verschillende handhavingsbevoegdheden: keuzemogelijkheden

Als de toezichthouder constateert dat de regels over coronatoegangstesten door de verantwoordelijke voor de plaats of de beheerder van die plaats niet worden nageleefd, kan de burgemeester overgaan tot handhaving. Daarbij moet worden aangesloten bij de reguliere coronaregels. Op het moment dat de coronatoegangsbewijzen verplicht worden gesteld voor de toegang tot een publieke plaats, geldt het als voorwaarde zoals bedoeld in artikel 58h, eerste lid, van de Wpg (regels openstelling publieke plaatsen). Op het moment dat de coronatoegangsbewijzen verplicht worden voor toegang tot of deelname aan een evenement, geldt het als voorwaarde zoals bedoeld in artikel 58i van de Wpg (evenementenregels). De burgemeester moet bij handhaving dus ook bij die bepalingen aansluiten.

De handhavingsbevoegdheden zijn dezelfde bevoegdheden als bij de handhaving van de 'reguliere' coronaregels op publieke plaatsen (op basis van artikel 58h, eerste lid, van de Wpg) of voor evenementen (op basis van artikel 58i Wpg). In beginsel wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd. Strafrechtelijke handhaving is als aanvulling mogelijk.⁷⁵ Op pagina 33 van de Handreiking is een compleet schema van alle bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden op de verschillende plaatsen opgenomen.

Voor de coronatoegangsbewijzen zal het gaan om handhaving ten aanzien van evenementen, op openbare of publieke plaatsen, of om handhaving ten aanzien van de voorwaarden om publieke plaatsen open te stellen voor het publiek.

⁷⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 807, F, p. 7.

⁷⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 807, F, p. 46.

In een overzicht leidt dat tot de volgende meest voor de hand liggende mogelijkheden:

Evenementen

- Vergunningplichtige evenementen: toezicht vooraf mogelijk door een uitgewerkt plan te verlangen van de wijze waarop coronatoegangsbewijzen zullen worden gecontroleerd. Als het plan vooraf niet volstaat, kan de aanvraag op grond van de meeste APV's worden afgewezen. Zie paragraaf 8.2 van de Handreiking voor een verdere uitwerking.
- Evenementen op openbare plaatsen (handhaving tijdens het evenement): alle nodige bevelen, zoals – zo nodig na waarschuwing en indien proportioneel – beëindigen van het evenement en naar huis sturen van alle bezoekers (artikel 58m Wpg).
- Evenementen op publieke plaatsen (handhaving tijdens het evenement): alle nodige bevelen, zoals – zo nodig na waarschuwing en indien proportioneel – beëindigen van het evenement en naar huis sturen van alle bezoekers (artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet).
- Terugkerende evenementen op openbare en publieke plaatsen: last onder dwangsom (artikel 58u, derde lid, onder a, jo. artikel 58i Wpg in samenhang met de bepalingen over evenementen uit de Trm).
- Evenementen op publieke plaatsen (handhaving tijdens het evenement of bij terugkerende evenementen) via de zorgplicht van de verantwoordelijke, door middel van een aanwijzing, zo nodig gevolgd een bevel (artikel 58k, tweede tot en met vierde lid, jo. artikel 58h, eerste lid, of artikel 58i van de Wpg in samenhang met de bepalingen over publieke plaatsen of evenementen uit de Trm).

Publieke plaatsen (niet voldoen aan voorwaarden openstellen voor het publiek)

- Last onder dwangsom, gericht op het alsnog voldoen aan de voorwaarden voor openstelling door ofwel de coronatoegangsbewijzen op juiste wijze te controleren ofwel te sluiten/ geen gebruik te maken van extra mogelijkheden (zoals meer bezoekers ontvangen) (artikel 58u, derde lid, onder a, jo. artikel 58h, eerste lid, van de Wpg in samenhang van de relevante bepalingen uit de Trm).
- Alle nodige bevelen, zoals – zo nodig na waarschuwing en indien proportioneel – sluiting en naar huis sturen van alle bezoekers (artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet).
- Handhaving via de zorgplicht van de verantwoordelijke, door middel van een aanwijzing, zo nodig gevolgd een bevel (artikel 58k, tweede tot en met vierde lid, van de Wpg jo. artikel 58h, tweede lid, in samenhang met de bepalingen over publieke plaatsen uit de Trm).

Het kiezen van het meest voor de hand liggende handhavingsinstrument hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In paragraaf 3.3 van de Handreiking hebben we daarbij een aantal richtsnoeren genoemd.

Ter illustratie komen hierna enkele mogelijke handhavingssituaties en mogelijke handelingsperspectieven aan bod.

Situatie 1: bezoekers zonder coronatoegangsbewijs worden toegelaten tot een publieke plaats (zoals een concerthal)

- Indien er op grond van de Wpg en de Trm een plicht geldt om coronatoegangsbewijzen te hanteren, maar desondanks blijkt dat er ook bezoekers zonder coronatoegangsbewijs tot (bijvoorbeeld) de concerthal worden toegelaten, kan de beheerder van de hal aangesproken worden.
- De handhaving vindt primair bestuursrechtelijk plaats.
- Bij grootschalige problemen (er wordt in het geheel niet gecontroleerd, of er worden veel personen toegelaten zonder coronatoegangsbewijs), kan de burgemeester besluiten om de publieke plaats te sluiten en alle aanwezigen weg te sturen. De burgemeester kan dat doen op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet indien dit met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig is. Proportionaliteit speelt daarbij een belangrijke rol (en zie ook verder paragraaf 4.5).
- Ook kan de burgemeester kiezen om een last onder dwangsom op te leggen aan de beheerder of verantwoordelijke voor de publieke plaats, waarin wordt aangegeven wat de

beheerder of verantwoordelijke moet doen om de overtreding te beëindigen. Dit kan de burgemeester doen op grond van artikel 58u, derde lid, onder a, en artikel 58h, eerste lid, van de Wpg in samenhang met de regels over de openstelling van publieke plaatsen uit de Trm. Zie voor de last onder dwangsom verder paragraaf 4.4.

Situatie 2: (grootschalig) evenement waarvoor evenementenvergunning nodig is; vooraf toetsen

- Het is goed denkbaar dat verplichte coronatoegangsbewijzen verlangd zullen worden bij (grote) vergunningplichtige evenementen, zoals een festival.
- Het is in dat geval aan te raden om vooraf goede afspraken te maken met de organisator van het festival over de controle van de coronatoegangsbewijzen.
- De burgemeester kan een plan eisen van de organisator waarin wordt aangegeven hoe wordt voldaan aan de eisen die gesteld worden aan de controle op de coronatoegangsbewijzen. Als het plan onvoldoende is kan de vergunning worden geweigerd (zie verder: paragraaf 8.2).

Situatie 3: evenement op openbare of publieke plaats; tijdens het evenement

- Indien er op grond van de Wpg en de Trm een plicht geldt om coronatoegangsbewijzen te hanteren, maar desondanks blijkt dat er ook bezoekers zonder coronatoegangsbewijs tot het evenement worden toegelaten, kan de organisator aangesproken worden.
- De handhaving vindt primair bestuursrechtelijk plaats.
- De burgemeester kan in dat geval – met inachtneming van de proportionaliteit – het evenement beëindigen en alle aanwezigen wegsturen. Voor evenementen op publieke plaatsen kan dat op grond van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet. Op openbare plaatsen kan dit op grond van artikel 58m Wpg.
- Bij terugkerende evenementen kan de burgemeester ook een last onder dwangsom opleggen ter voorkoming van een nieuwe overtreding. Dit kan op grond van artikel 58u, derde lid, onder a, jo. artikel 58i Wpg en de relevante artikelen over het organiseren van evenementen uit de Trm. Zie voor de last onder dwangsom verder paragraaf 4.4.

Situatie 4: de controle wordt uitgevoerd, maar is onvoldoende

- Indien er wel gecontroleerd wordt en er is verder niet vastgesteld dat personen zonder coronatoegangsbewijs zijn binnengelaten, kan het desondanks mogelijk zijn dat de controle niet goed wordt uitgevoerd. In dat soort gevallen is het wellicht niet proportioneel om de locatie direct te sluiten of de activiteit direct te beëindigen.
- Het ligt dan voor de hand dat de burgemeester een last onder dwangsom oplegt op grond van artikel 58u, derde lid, onder a, jo. artikel 58h, eerste lid (voor toegang tot publieke plaatsen) of artikel 58i (voor evenementen) Wpg in combinatie met de relevante bepalingen over publieke plaatsen of evenementen uit de Trm. Hiermee kan de burgemeester de verantwoordelijke voor de plaats of de organisator van het evenement dwingen om de controle juist uit te voeren en zich aan de regels te houden. Zie voor de last onder dwangsom verder paragraaf 4.4.
- De burgemeester kan daarnaast een aanwijzing aan de verantwoordelijke geven of – in spoedeisende gevallen – een bevel om de controle op een bepaalde manier uit te voeren. Zie daarvoor verder: paragraaf 4.3.

12.5 Ontheffing

Op grond van artikel 58e, tweede lid, onder a, van de Wpg kan de burgemeester vanwege bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van de regels uit artikel 58h, eerste lid (publieke plaatsen), en artikel 58i (evenementen) van de Wpg.

Aangezien de regels over het gebruik van coronatoegangsbewijzen aansluiten bij de bepalingen over de reguliere coronamaatregelen, is de burgemeester ook bevoegd om ontheffing te verlenen van de regels over verplichte coronatoegangsbewijzen. Daarvoor gelden dezelfde voorwaarden als voor het verlenen van ontheffing van de reguliere coronamaatregelen. In hoofdstuk 2 van de Handreiking is uitgebreid stilgestaan bij de ontheffingsbevoegdheid.

Bijlage: elementen/format besluit ontheffing

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

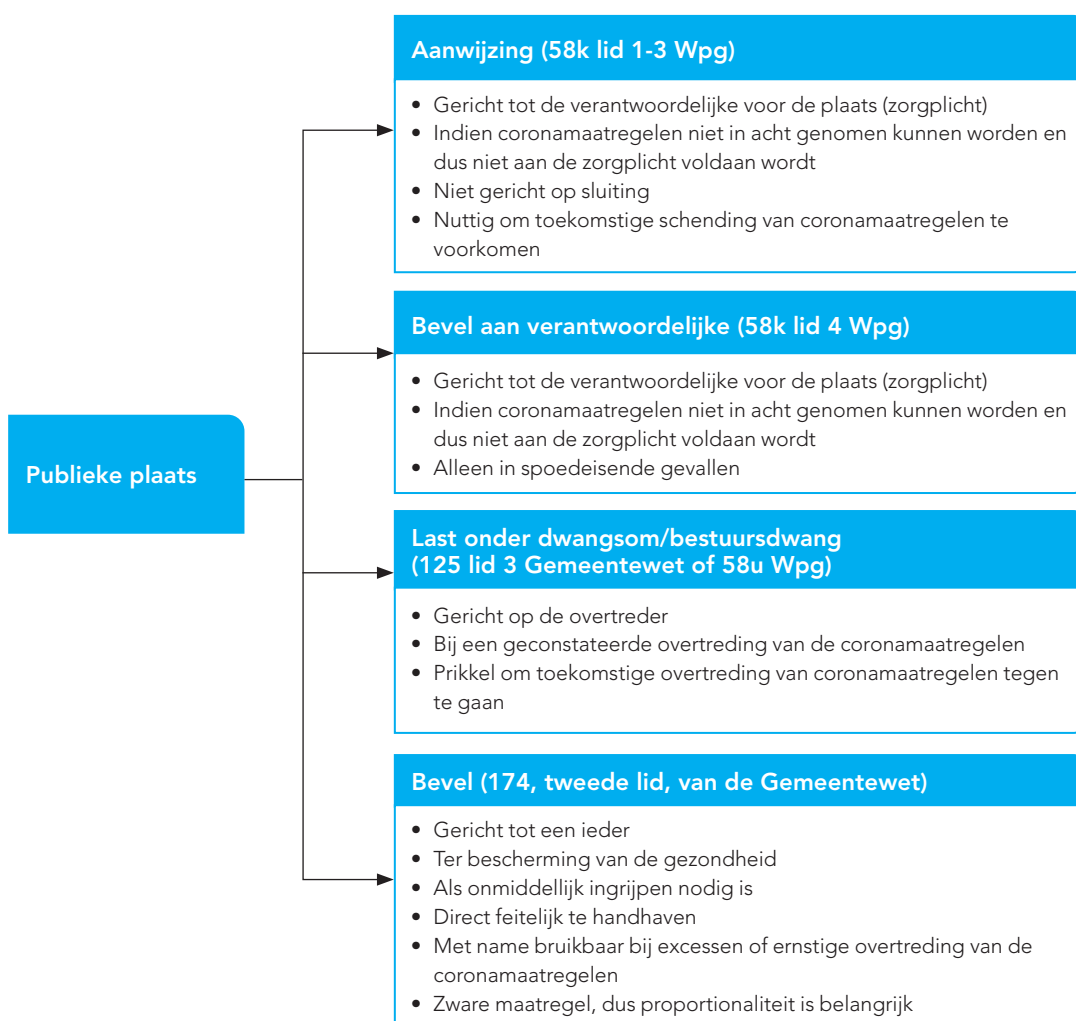
1. Inleiding
 - Overzicht procedure
 - Denk ook aan eventuele zienswijze
 - Korte beschrijving van de situatie waarvoor ontheffing wordt gevraagd
2. Grondslag besluit
 - Aangeven welke grondslag gebruikt wordt voor het besluit over de verlening of weigering van de ontheffing
 - Bijvoorbeeld: artikel 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

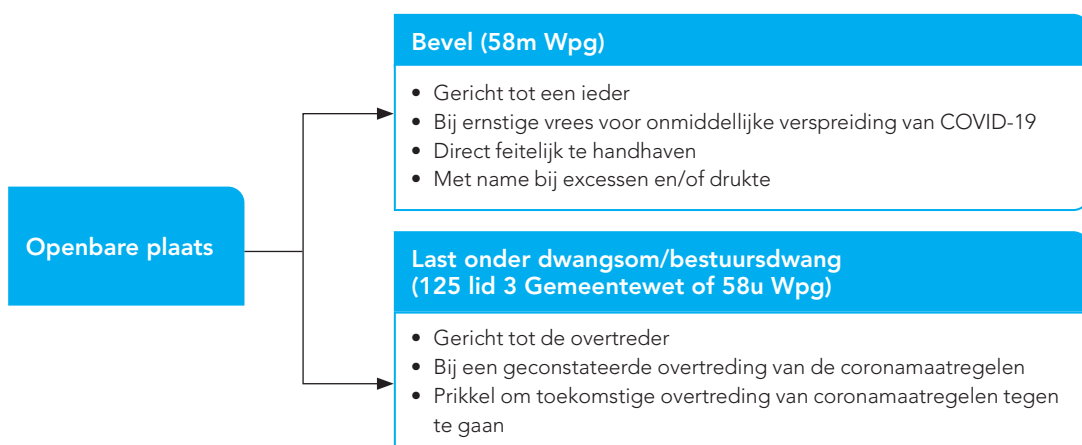
Artikel 125 Gemeentewet	paragraaf 3.3, 3.4, 4.1, 4.3.2, 5.1, 5.3.2, 5.4.1, 6.1, 8.2
Artikel 174 Gemeentewet	paragraaf 2.6.1, 3.1, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.5.1
Artikel 176 Gemeentewet	paragraaf 1.2
Artikel 6 Grondwet	paragraaf 2.6.1, 5.2, 5.3.4
Artikel VI Tijdelijke wet	paragraaf 8.6
Artikel 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

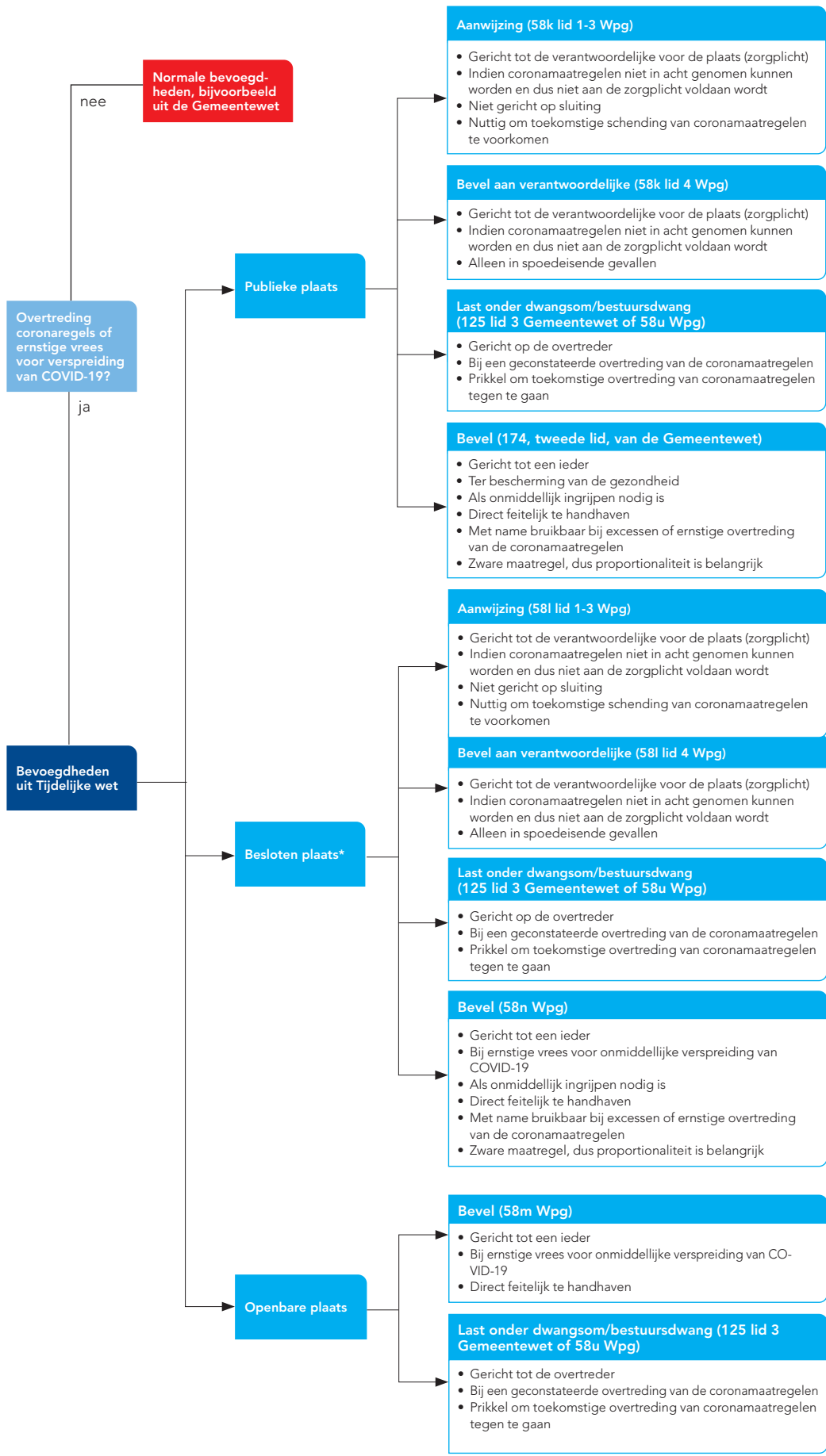
Bijlage: schema's





* 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

juni 2021

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