

Handreiking handhavingsstrategie noodverordening Covid-19 veiligheidsregio's

Versie 20 maart 2020

1) Inleiding

Het kabinet heeft maatregelen genomen in de aanpak van het coronavirus. Dit heeft geleid tot een aantal aanwijzingen en opdrachten richting de veiligheidsregio's. De verwachting is dat men zich zal houden aan de genomen maatregelen. Een kleine minderheid onttrekt zich mogelijk aan deze maatregelen. Met het oog daarop is deze Handreiking handhavingsstrategie opgesteld.

De handreiking is aangepast naar aanleiding van ambtelijk overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid over de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving (zie hierna onder 4) en ambtelijk afgestemd met juristen van de veiligheidsregio's.

2) Maatregelen in de noodverordening en andere maatregelen

De noodverordening vormt het normenkader voor eventueel handhavend optreden tegen overtreding van de daarin opgenomen voorschriften. Het gaat dan om een aantal maatregelen van het kabinet die grote groepen burgers en ondernemers binden (samenkomsten van meer dan honderd personen, sluiting van onder meer eet- en drinkgelegenheden) en waarop naar verwachting gehandhaafd moet worden.

De maatregelen van het kabinet inzake scholen en kinderopvang en inzake verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg zijn (nog) niet in de noodverordening opgenomen. Reden is dat deze maatregelen in nauw overleg met de sector bepaald worden, aan verandering onderhevig zijn en dat er naar verwachting niet snel op gehandhaafd zal moeten worden. Omdat het niet wenselijk is dat de noodverordening vaak gewijzigd wordt, worden deze maatregelen pas in de noodverordening opgenomen indien daar een dringende noodzaak toe is. Ook bij toekomstige kabinetsmaatregelen zal bezien worden of het dringend noodzakelijk is de noodverordening te wijzigen.

Ten aanzien van de kabinetsmaatregelen die niet in de noodverordening zijn opgenomen kan in incidentele gevallen worden opgetreden op basis van andere (nood)bevoegdheden. Gedacht kan worden aan een noodbevel of een maatregel op grond van [artikel 47 van de Wet publieke gezondheid](#). Bij de maatregelen met betrekking tot preventieve sluiting van verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg voor bepaalde bezoekers kan tevens gedacht worden aan [artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht](#) (huisvredebreuk).

3) Uitgangspunten handhaving noodverordening

Voor de concrete handhaving van de noodverordening worden de volgende uitgangspunten voorgesteld voor de veiligheidsregio's:

- De bestrijding van COVID-19 vereist vergaande maatregelen;
- Een overtreding van de noodverordening is een strafbaar feit ([artikel 443 Wetboek van Strafrecht](#)). De officier van justitie gaat over de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

- De handhaving is in beginsel reactief. Handhaving start enkel nadat er signalen vooraf zijn of melding is gedaan van een overtreding of als sprake is van een heterdaad constatering door politie, toezichthouders of boa's van de regiogemeente;
- Operationalisering van de handhaving van de noodverordening is een gezamenlijke opdracht van de betreffende veiligheidsregio;
- Bij beperkte capaciteit ligt de prioriteit bij ernstige gezondheidsrisico's en/of overtreding;
- De handhaving richt zich op de eigenaar/exploitant en in beginsel niet op personeel en/of de gasten. Let wel, eenieder is verplicht om mee te werken aan toezicht en handhaving en moet zich houden aan de noodverordening voor zover die zich tot publiek richt (bijv. het verbod om deel te nemen aan samenkomsten);
- De handhaving is gefaseerd en in eerste instantie niet gericht op aanhouding, maar op het beëindigen van de overtreding.

4) Lijn van optreden

Bij signalen vooraf:

- Als er aanwijzingen zijn dat een (vermoedelijk toekomstig) overtreder zich niet aan een verbodsbepaling uit de noodverordening zal houden, dan wordt deze aangesproken op zijn verantwoordelijkheid.
- Indien de overtreder aangeeft zich niet aan de verbodsbepaling te houden, dan wordt dit vastgelegd in een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar of toezichthouder.
- Pas daarna volgt eventueel een noodbevel met specifieke geboden. Er zou ook gekozen kunnen worden voor een preventieve last onder dwangsom. Let op: deze dient op schrift te zijn gesteld; de Awb staat niet toe dat een last onder dwangsom achteraf op schrift wordt gesteld.

Overtreding ter plekke geconstateerd:

- De overtreder wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid en ontvangt een (mondeling) waarschuwing.
- Is de overtreding na maximaal een halfuur (afhankelijk van de spoedeisendheid) nog niet beëindigd, dan wordt proces-verbaal opgemaakt met daarin een strafbeschikking op grond van [artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht](#) met een boete van de tweede categorie.
- Wordt de overtreding vervolgens wederom niet binnen een halfuur beëindigd, dan wordt overgegaan tot feitelijke beëindiging door de politie ([artikel 172 lid 2 Gemeentewet](#) jo. [artikel 39 Wet veiligheidsregio's](#)).
- Bij herhaalde overtreding volgt eventueel een noodbevel ([artikel 175 Gemeentewet](#) jo. [artikel 39 Wet veiligheidsregio's](#)). Daarbij kan een pand bijvoorbeeld gesloten en vergrendeld worden tot en met 6 april 2020.

Bestuursrechtelijke handhaving

De algemene bestuursdwangbevoegdheid van [artikel 125 van de Gemeentewet](#) wordt in [artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's](#) (en de wetsgeschiedenis) niet vermeld. De burgemeester is slechts bevoegd een last onder bestuursdwang te geven, indien die strekt tot handhaving van regels die de burgemeester uitvoert. Dit laatste is nu niet meer het geval. Het is als redelijke wetstoepassing verdedigbaar, maar niet juridisch waterdicht, dat artikel 125 van de Gemeentewet als het ware 'connex' met de bevoegdheden, genoemd in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's meegaat naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het kan immers niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest om, toegepast op dit geval, de noodbevoegdheden in een escalatiegeval over te hevelen

naar de voorzitter van de veiligheidsregio, maar handhaving van die bevoegdheden die in een niet-geëscaleerd geval mogelijk is, bij escalatie onmogelijk te maken of bij de burgemeester te laten liggen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid deelt deze interpretatie.

Indien gekozen wordt voor bestuursrechtelijke handhaving kan de voorzitter voorafgaand aan het inschakelen van de politie een (preventieve, zie het criterium van [artikel 5:7 Awb](#)) last onder dwangsom opleggen en bij voortzetting van de overtreding bestuursdwang toepassen (bijv. sluiten en gesloten houden én feitelijk dichtspijkeren). Eerst indien toepassing van deze bevoegdheden geen effect heeft, kan de voorzitter de politie inschakelen ter effectuering van de last onder bestuursdwang dan wel ter handhaving van de noodverordening.

5) Communicatie

Via de communicatielijn van de veiligheidsregio over de noodverordening worden de doelgroepen geïnformeerd over het bestuurlijk optreden, de medische noodzaak hiervan en de gevolgen van het overtreden (boete, dwangsom en uiteindelijk sluiting).