

eBook

Openbare Orde, Crisisbeheersing & Rampenbestrijding



*De meest gelezen blogs
van dit moment!*

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Beste lezer,

De situatie rondom het coronavirus vraagt om flexibiliteit en wendbaarheid van ons allemaal. De besluiten van de rijksoverheid van de afgelopen weken geven ons handvatten maar roepen ook een aantal vragen op voor ons als veiligheidsprofessionals;

- Waar komen de maatregelen nu precies op neer?
- Hoe zouden we de huidige noodverordening nog duidelijker kunnen maken?
- Wie kan de noodverordening op welke wijze handhaven?
- Wanneer is sprake van een verboden samenkomst?
- Wat houdt de afstandseis in de noodverordening in?

In deel 2 van dit eBook geven prof. Mr. J.G. Brouwer en mr. A.J. Wierenga je inzicht in de juridische grondslag van deze vraagstukken. Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga is rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen.

We proberen je zoveel mogelijk van up-to-date informatie te voorzien, ondanks dat de situatie rondom het coronavirus natuurlijk ieder uur kan veranderen. Wellicht helpt dit e-book je bij het vinden van antwoorden in deze bizarre en moeilijke tijd.

Liz de Bie, congres- en opleidingsmanager veiligheid bij het Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



Inhoudsopgave

De inhoud van de corona maatregelen van 23 maart.....	3
Hoe zouden we de huidige noodverordening nog duidelijker kunnen maken?	6
Wie kan de noodverordening op welke wijze handhaven?	8
Wanneer is sprake van een verboden samenkomst?	12
De noodverordening rijp voor aanpassing.....	15

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



De inhoud van de corona maatregelen van 23 maart

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen delen hun visie over deze maatregelen.

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

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

- Een ieder is verplicht om te alle tijde in de publieke ruimte 1.5 meter afstand te houden, uitgezonderd gezinnen, partners, zorgverleners en kinderen tot 12 jaar.
- Groepsvorming – meer dan drie personen – in de publieke ruimte is verboden, uitgezonderd gezinnen.
- Om de 1.5 meter afstandseis tussen personen te realiseren in winkels, het openbaar vervoer, gemeenschappelijke ruimten op campings en in havens, recreatieparken, pretparken en markten neemt de beheerder/marktmeester de noodzakelijke maatregelen.
- Het is verboden om een contactberoep uit te oefenen, uitgezonderd een (para)medisch beroep.
- Het is verboden om geopend te houden:
 - horecagelegenheden, uitgezonderd
 - hotels voor gasten, restaurants en coffeeshops in afhaalfunctie;
 - casino's, speelautomaathallen;
 - bioscopen, theaters, musea;
 - sportaccommodaties, fitnessclubs;
 - saunagelegenheden en seksinrichtingen.
- Alle samenkomsten zijn verboden, uitgezonderd
 - door de wet voorgeschreven vergaderingen van de overheid met een maximum van honderd deelnemers;
 - noodzakelijke samenkomsten van instellingen, bedrijven en andere organisaties met een maximum van honderd deelnemers;
 - uitvaarten, huwelijksvoltrekkingen en bijeenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard met een maximum van dertig personen.
- Het is verboden om in school- en universiteitsgebouwen fysiek onderwijs te geven, uitgezonderd en met inachtneming van de 1.5 meter afstandseis:
 - het afnemen van toetsen en examens;
 - kleinschalig onderwijs aan leerlingen met een bijzondere problematiek of problematische thuissituatie;
 - de verplicht gestelde opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of in vitale processen.
- Het is verboden om opvang te bieden in verblijven voor kinderopvang, uitgezonderd opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of in vitale processen.
- Het is verboden om als particulier een bezoek te brengen aan een persoon in een zorginstelling of een woonvorm in de ouderenzorg, tenzij sprake is van bezoek aan een naaste in de stervensfase of vergelijkbare omstandigheden.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



- Het is verboden om gebieden als parken, bossen, recreatiewateren en stranden en dergelijke te betreden indien de voorzitter van de veiligheidsregio heeft gesloten dat dit noodzakelijke is ter bestrijding van COVID-19, uitgezonderd personen die daar wonen of werken.

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

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

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

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

Model Noodverordening opgesteld

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

Vrijheid van godsdienst

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

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

Onbegrensde noodverordeningsbevoegdheid

Het probleem van deze theorie is echter dat hiermee een schier onbegrensde noodverordeningsbevoegdheid ontstaat. En daar wordt volop gebruik van gemaakt als het aan de Minister voor Medische Zorg ligt.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Aan hem staat immers een verbod op alle samenkomsten voor ogen. Niet alleen in de publieke ruimte, maar ook in woningen. Daarmee komt niet alleen de grondwettelijk beschermde vergadervrijheid maar ook het huisrecht in het gedrang.

Verskillende voorzitters hebben inmiddels al laten weten ook tegen samenkomsten – feestjes – in de thuissituatie te zullen optreden, hoewel dat een regelrechte inbreuk vormt op het grondwettelijk beschermde huisrecht. Maar ook in die botsing van grondrechten is het verdedigbaar om de plicht om het leven van onderdanen te beschermen zwaarder te laten wegen dan de opdracht aan de overheid om het grondwettelijk gegarandeerde huisrecht te respecteren.

We moeten er daarom van doordrongen zijn dat een zodanige afweging uitsluitend en alleen gemaakt kan worden in een specifieke rampsituatie. Dat is de in artikel 1 Wet veiligheidsregio's beschreven situatie waarin 'het leven en de gezondheid van veel personen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.

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

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

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

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

Dit bericht is geplaatst in [Tijdschrift](#). Bookmark de [permalink](#).

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Hoe zouden we de huidige noodverordening nog duidelijker kunnen maken?

5 april 2020 om 24.00 uur expireert de termijn van de bestaande noodverordening. Dan zal er een nieuwe noodverordening in werking treden die vooralsnog zal gelden tot 28 april aanstaande. Dat er inhoudelijk veranderingen in worden aangebracht, ligt niet in de lijn van de verwachting. Toch bestaan daar goede redenen voor.

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen delen hun visie over deze maatregelen.

Begrijpbaar maken van noodverordeningen

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

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

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

Hoe verduidelijk je de afstandseis?

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

Hoe verduidelijk je het begrip 'samenkomst' en 'groepsverbod'?

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

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



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

Hoe kunnen we de afstandseis en hygiënemaatregelen handhaven?

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

Mag de burgemeester eigen rampenbestrijdingsmaatregelen op basis van de APV treffen?

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



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Wie kan de noodverordening op welke wijze handhaven?

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

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen geven in dit blog op deze 2 vragen antwoord.

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

Invoering Wet OM-afdoening

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

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

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Werkterreinen boa's

De Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar 2011 regelt de werkterreinen, taken, bevoegdheden en uitrusting van deze boa's. Deze ministeriële regeling maakt een onderscheid tussen zes domeinen. Domein I – de Openbare Ruimte – richt zich op de 'bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten'. Hiervan maakt onderdeel uit de handhaving van art. 443 Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt de overtreding van de noodverordening strafbaar gesteld. Op 28 maart 2020 is de Circulaire door de Minister van Justitie en Veiligheid zodanig aangepast dat ook boa's in Domein II en IV de noodverordening strafrechtelijk kunnen handhaven.

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

Fysieke of feitelijke handhaving?

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

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

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

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Rol voorzitters veiligheidsregio

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

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

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

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

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

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



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

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

De voorzitter kan ondanks dat hij – anders dan de lokale burgemeester – in normale tijden geen gezagsrelatie met hen heeft, de ‘toezichthouders’ ook rechtstreeks instructie geven. Art. 5 WvR kent in verbinding met art. 39 WvR het opperbevel toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio over een ieder die deelneemt aan de rampenbestrijding. Die bevoegdheid dient ertoe om een gezagsverhouding te creëren tussen de voorzitter en degenen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding, maar die niet reeds onder het gezag van hem staan zoals dat wel het geval is met de politie en de brandweer.

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

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

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



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Wanneer is sprake van een verboden samenkomst?

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen delen hun visie!

Veel vragen en misverstanden over wat de corona-noodverordening verbiedt

Het NOS Journaal van zaterdag 18 april maakt melding van het verbaliseren van een grote groep gokkende personen in een fabriekshal. Zij zouden zich schuldig hebben gemaakt aan overtreding van het samenscholingsverbod. De corona-noodverordening bevat echter niet een zodanig verbod. De noodverordening gebiedt slechts anderhalve meter afstand van elkaar te bewaren als meer dan twee personen samen een groep vormen, met een uitzondering voor personen die een gezamenlijke huishouding voeren en kinderen die niet ouder zijn dan twaalf jaar.

Wat doen die goklustigen dan wel fout? Ze nemen deel aan een verboden samenkomst. Over wanneer daarvan sprake is, worden veel vragen gesteld. Is bijvoorbeeld het vormen van een erehaag voor een coronadode op weg naar een uitvaart een samenkomst? Voorzitters van veiligheidsregio's leven in de veronderstelling dat dit het geval is, althans zij verbieden erehagen of verlenen er ontheffing hiervoor. Of om een andere vraag aan te halen, is er sprake van een verboden samenkomst als ouders met hun vier zelfstandig wonende dochters een etentje hebben belegd? Zij denken zelf van niet, nu het etentje plaatsvindt in hun eigen woning in Amstelveen en het gezelschap bovendien de anderhalve-meter-afstandseis in acht neemt.

Anderhalve-meter-afstandseis

Laten we met dat laatste punt beginnen: de corona-noodverordening bevat geen generieke anderhalve-meter-afstandseis. Dat is merkwaardig, het is immers misschien wel de meest belangrijke gedragsregel van dit moment. Die eis wordt echter slechts hier en daar in de noodverordening gesteld. Bijvoorbeeld als het gaat om een toegestane samenkomst met een godsdienstig karakter van maximaal dertig personen.

Samenkomsten in woningen

Dan de vraag of de corona-noodverordening ook in woningen geldt. De relevante bepaling in de verschillende noodverordeningen is art. 2.1. (Verboden samenkomsten en evenementen). Zij bepaalt in het eerste lid: 'Het is verboden om samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen.'

De corona-noodverordening definieert samenkomsten in de begripsbepaling als: (a) openbare samenkomsten en gemakkelikheden als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, (b) samenkomsten in voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, alsmede in vaartuigen, en (c) samenkomsten buiten de publieke ruimte.'

Wat deze definitie duidelijk maakt – althans voor een goed verstaander – is dat samenkomsten bijna overal zijn verboden: (a) op straat, plein, park enz. (openbare plaatsen), (b) in theater, bioscoop, voetbalstadion, sportveld, begraafplaats enz. (voor publiek openstaande plaatsen) en (c) in de woning (buiten de publieke ruimte).

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Samenkomsten in woningen zijn derhalve net zo strafbaar als daarbuiten als het aan de voorzitters van de veiligheidsregio's ligt. Tegen 'coronafeestjes' in studentenhuizen wordt bijvoorbeeld in de praktijk ook opgetreden.

Boetes

Of die boetes in een strafprocedure standhouden, hangt echter af van het antwoord op de vraag of een noodverordening zich achter de voordeur mag bewegen. Art. 176 Gemeentewet kent een bevoegdheid toe om algemeen verbindende voorschriften op te stellen voor burgers. Hierbij mag worden afgeweken van de wet, maar niet van de Grondwet. In dit verband zijn de artikelen 10 en 12 Grondwet van belang: het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht. Op beide met elkaar samenhangende grondrechten maakt de corona-noodverordening inbreuk. De grondwet eist hiervoor een volledig uitgewerkte basis in een wet afkomstig van regering en Staten-Generaal. Art. 176 Gemeentewet is niet een dergelijke grondslag.

In [deel 6 van deze serie](#) hebben wij ons op het standpunt gesteld dat de noodverordening zich achter de voordeur kan bewegen op grond van de theorie van conflicterende grondrechten. Enerzijds heeft de overheid de plicht om het recht op leven te beschermen en anderzijds om geen inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht te maken. Het is een broze legitimatie, maar vooralsnog denken we dat rechters de eerste plicht zwaarder zullen wegen en de noodverordening derhalve rechtmatig oordelen.

Zijn erehagen of gezinsetentjes in ouderlijk huis samenkomsten?

Terug naar de vraag of een erehaag op straat dan wel een gezinsetentje in het ouderlijk huis samenkomsten zijn. Wat een samenkomst is, blijkt als gezegd niet uit de corona-noodverordening. De definitie herhaalt slechts het te definiëren begrip en koppelt het aan verschillende plaatsen. De verwijzing naar art. 174 Gemeentewet is om twee redenen ongelukkig. Ten eerste, hoe moeten de justitiabelen – alle mensen tot wie de corona-noodverordening zich richt – weten wat daarmee wordt bedoeld? De inhoud van dat artikel is zelfs voor verreweg de meeste juristen abracadabra. Ten tweede worden hierdoor enkele categorieën van samenkomsten uitgezonderd. Onder de openbare samenkomsten in art. 174 Gemeentewet vallen niet openbare manifestaties waarbij de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, het recht op vergadering en betoging centraal staan. Met andere woorden, op openbare plaatsen zijn massale samenkomsten van godsdienstige aard of demonstraties niet verboden.

Hoe dan ook, of een erehaag of gezamenlijk etentje in een woning samenkomsten zijn, kunnen we niet opmaken uit de definitie. Dan maar eens in de Van Dale kijken. Per slot van rekening zoekt de rechter ook vaak zijn toevlucht tot de grammaticale interpretatie. Dat woordenboek geeft slechts twee betekenissen: vergadering en bijeenkomst.

Encyclopedie.nl is veel royaler: beraadslaging, bijeenkomst, conferentie, congres, entree, georganiseerde bijeenkomst, manifestatie, meeting, onderhoud, ontmoeting, oploopje, overleg, rally, rendez-vous, reünie, toeloop, treffen, vereniging, vergadering en tenslotte zitting.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Is een gokbijeenkomst een samenkomst?

Op grond hiervan valt de gokbijeenkomst waarover het NOS Journaal berichtte zeker onder het verbod op samenkomsten. Sterker nog, je zou bijna denken dat elk samenkomen van personen onder het verbod valt. Daartegen pleiten evenwel andere bepalingen in de corona-noodverordening. Waarom zouden bijvoorbeeld evenementen nog apart worden verboden als die ook onder het verbod van samenkomsten zouden vallen? En waarom dan nog een apart bezoekersverbod voor een zorgaccommodatie of woonvorm in de ouderenzorg in art. 2.9 van de noodverordening? En waarom markten verbieden? Ook dat zijn dan immers verboden samenkomsten van personen. Met het begrip samenkomsten in de noodverordening is met andere woorden niet bedoeld alles te dekken.

Samenkomsten; onduidelijk wat er wel en niet onder valt met willekeur tot gevolg

Wat er wel en wat er niet onder valt, is onhelder. Het leidt nu al tot willekeur. Of een strafrechter met een zo diffuus verbod akkoord gaat, is zeer de vraag. Het legaliteitsbeginsel – geen feit is strafbaar dan uit kracht van een heldere, eenduidige daaraan voorafgegane strafbepaling – is het uitgangspunt in art. 16 van onze Grondwet als ook in art. 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een zo vaag verbod ondermijnt het vertrouwen in de overheid en doet tekort aan de rechtszekerheid van burgers. Het verdient daarom sterke aanbeveling het verbod op samenkomsten zodanig te regelen dat in beginsel elk samenkomen eronder valt, met uitzondering van samenkomsten van minder dan bijvoorbeeld vijf personen.



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



De noodverordening rijp voor aanpassing

De corona-noodverordening is nu ruim drie weken van kracht en steeds meer mensen worden hard geconfronteerd met de handhaving ervan door boetes en dwangsommen. In het belang van de goede zaak – het terugdringen van het vermaledijde coronavirus – zullen rechters de noodverordening ongetwijfeld welwillend tegemoet treden. Die attitude zal echter vroeg of laat op rechtstatelijke grenzen stuiten.

Steeds meer mensen worstelen met de onduidelijkheid en de vaagheid van de strafrechtelijke verboden. Men weet niet waar men aan toe is. In het kader van het lex certa beginsel is het zaak dat het Veiligheidsberaad – dat is de vergadering van alle voorzitters van de 25 veiligheidsregio's – de inhoud van de noodverordening aan een kritische toets onderwerpt. En nu de noodverordening na de wijzingen in het kabinetsbeleid toch aangepast dient te worden, doen we graag enkele aanbevelingen.

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen stortten zich [in deel 9 van deze serie](#) al op de onbepaaldheid van het begrip samenkomsten in de noodverordening. In dit deel behandelen ze de afstandseis in art. 2 Noodverordening.

Niet in acht nemen veilige afstand

De titel boven art. 2. Is: 'Niet in acht nemen veilige afstand', maar wat staat daar nu werkelijk in? Het eerste lid luidt letterlijk:

Artikel 2

1. Het is verboden zich in een groep van drie of meer personen op te houden zonder tot de dichtstbijzijnde persoon in die groep en andere personen een afstand te houden van ten minste 1,5 meter.

Eenvoudig gezegd staat er dat als je een groep vormt van meer dan twee personen, je gehouden bent een afstand tot elkaar te bewaren van 1.5 meter. Dat is niet conform de Aanwijzing van de Minister van VWS. Die wil dat we de 1.5 meter afstandseis ook respecteren als we met z'n tweeën zijn. De noodverordening verbiedt niet voor niets de contactberoepen.

Een tweede bezwaar is dat de bepaling haaks staat op het verbod van samenkomsten in art. 1 van de corona-noodverordeningen. Immers, je mag niet deelnemen aan een samenkomst. Dit artikel suggereert dat personen wel een groep mogen vormen. Wat is het verschil tussen een samenkomst en een groep? Een samenkomst bestaat per definitie uit een groep mensen. En omgekeerd vormt een groep mensen een samenkomst.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Dan het tweede lid. Dit luidt:

2. Dit verbod is niet van toepassing op:

- a. personen die een gezamenlijke huishouding vormen;
- b. kinderen tot en met 12 jaar die samenspelen onder toezicht van een of meer van hun ouders of voogden die daarbij onderling een afstand van 1,5 meter in acht nemen

Het verbod dat volgens de toelichting alleen in de publieke ruimte geldt, is niet van toepassing op personen die een gezamenlijke huishouding vormen. Een echtpaar mag dus straffeloos arm in arm op straat lopen. Maar dat mochten ze toch al, want het verbod geldt slechts wanneer drie of meer personen een groep vormen.

Het verbod geldt evenmin voor kinderen onder de 13 jaar, althans als ze gesurveilleerd worden door ten minste 1 volwassen persoon. Volgens de tekst van de bepaling geldt de uitzondering niet, als er geen toezichthouder aanwezig is. En ook niet als de kinderen niet samenspelen, maar bijvoorbeeld ruzie maken. Onzin natuurlijk, maar zo is de uitzondering wel geformuleerd. Of er nu een toezichthouder aanwezig is of niet, doet er niet toe. En of ze nu samenspelen of niet, is vanzelfsprekend evenmin van belang.

Kortom, deze strafbepaling dient zorgvuldiger te worden geformuleerd. Daarvoor is deze kwestie veel te belangrijk. We stellen voor art. 2.2. als volgt te wijzigen:

1. 1. Het is verboden zich in de publieke ruimte te begeven zonder 1.5 meter afstand tot een andere persoon te bewaren.
A. Dit verbod geldt niet voor personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en kinderen onder de 13 jaar.

Een laatste aanbeveling is om de volgorde van de artikelen 1 en 2 om te draaien. Dan opent de noodverordening met verreweg de belangrijkste gedragsregel en hoeft die niet in andere bepalingen te worden herhaald.

Het verbod van samenkomsten kan zich simpelweg beperken tot het volgende voorschrift: Samenkomsten van meer dan x personen, dan wel het hiervan deel uitmaken, zijn ongeacht de plaats waar de samenkomst plaatsvindt verboden. In het tweede lid kunnen de uitzonderingen worden opgesomd.

Openbare Orde, Crisisbeheersing & Rampenbestijding

Meer weten?



Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid

[Meer informatie >>](#)



Mr. A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **cursus (Nood)bevoegdheden, rampenbestrijding & crisisbeheersing** leer je de juiste bevoegdheden inzetten voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid in jouw gemeente.

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **opleiding Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid** leer je een lokaal integraal veiligheidsbeleid opstellen voor jouw gemeente.

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **cursus Wet- en Regelgeving in Openbare Orde en Veiligheid** leer je van experts wat de (nieuwe) wetten op openbare orde en veiligheid betekenen voor jouw uitvoeringspraktijk.

[Meer informatie >>](#)

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



Tijdens de **cursus APV & Bijzondere Wetten** leer je welk juridisch instrumentarium je tot jouw beschikking hebt om de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten te waarborgen.

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **opleiding Integraal Toezichthouder Handhaving** leer je hoe je het toezicht en de handhaving organiseert in jouw gemeente.

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **cursus Bestuursrechtelijk Handhaven** leer je hoe je misstanden in jouw gemeente voorkomt dan wel bestrijdt.

[Meer informatie >>](#)



Tijdens de **cursus Crisismanagement** in de praktijk leer je hoe jij je voorbereidt op een mogelijke crisis of ramp die zich kan voordoen.

[Meer informatie >>](#)