

Q&A Noodverordening

Er worden bijna dagelijks vergaande maatregelen getroffen om de verdere verspreiding van het coronavirus in te dammen. Op 23 maart jl. heeft Minister Grapperhaus tijdens een persconferentie aangekondigd ervoor te gaan zorgen dat burgemeesters de maatregelen beter kunnen handhaven via een zogenoemde noodverordening. Wat is een noodverordening precies? Welke rol speelt een noodverordening bij de maatregelen die zijn aangekondigd om het coronavirus tegen te gaan? En welke mogelijkheden bestaan er om de maatregelen uit een noodverordening te handhaven?

Hierover gaf Bart Roozendaal, advocaat en partner bij AKD en expert op het gebied van vraagstukken over de openbare orde, een podcast interview. Bart Roozendaal is nauw betrokken bij de advisering van Voorzitters van de Veiligheidsregio en het kabinet in de coronacrisis. Omdat niet alle vragen tijdens de podcast aan bod konden komen, volgt hier de Q&A met alle vragen en antwoorden. In dit Q&A is tevens een update opgenomen naar aanleiding van de kennis die er nu over de reeds gepubliceerde noodverordeningen bestaat.

Vraag

Een noodverordening, wat is dat precies?

Antwoord

De burgemeester heeft een aantal instrumenten tot zijn beschikking om de openbare orde te handhaven. Eén van die instrumenten is de noodverordening (artikel 176 Gemeentewet). In het geval van bijvoorbeeld een ramp kan de burgemeester met een noodverordening regels geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Die maatregelen richten zich dan op iedereen die zich in de gemeente begeeft. Daarnaast kennen we ook het noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) waarmee de burgemeester specifieke personen, organisatie of locaties een bevel kan geven.

Vraag

Waarom is een noodverordening nodig?

Antwoord

Een noodverordening is nodig om een basis te leggen voor de maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus. De noodverordening is ook nodig om te kunnen ingrijpen als de maatregelen overtreden worden. Het is belangrijk dat de regels juridisch vastgelegd en handhaafbaar zijn.

Een voorbeeld: er bestaat op dit moment geen landelijke wet die het mogelijk maakt om evenementen te verbieden. Handhaven van dit verbod was dan ook niet mogelijk. Zolang de dwingende adviezen vriendelijk worden opgevolgd, is dat niet zo'n probleem. Maar zodra we zoals tijdens het weekend van 21/22 maart zien dat veel mensen zich niet aan de adviezen houden en het bevoegd gezag daar iets tegen wil doen, dienen dit soort dingen juridisch verankerd te worden. Dit kan gebeuren door het verbod in een noodverordening op te nemen. Vervolgens kun je die regels dan gaan handhaven.

Vraag

De nieuwe maatregelen van afgelopen maandag werden afgekondigd tijdens een persconferentie van het kabinet. Maar de noodverordening is dus een instrument van de burgemeester. Hoe zit dat? Wie is er bevoegd om een noodverordening vast te stellen?

Antwoord

Het vaststellen van een noodverordening is in beginsel een bevoegdheid van de burgemeester. Bij de coronacrisis doet zich een bijzondere situatie voor. Het virus laat zich namelijk niet tot de gemeentegrenzen beperken. In dit soort situaties komt de veiligheidsregio om de hoek kijken. Artikel 39 Wet op de veiligheidsregio's bepaalt namelijk dat bij een bovengemeentelijke ramp of crisis de Voorzitter van de Veiligheidsregio de bevoegdheden van de burgemeester als het ware overneemt. In dit geval heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Voorzitters van de Veiligheidsregio's met toepassing van artikel 7 Wet publieke gezondheid door middel van een aanwijzingsbesluit rechtstreeks opgedragen wat zij in de noodverordening moeten opnemen.

Vraag

Wat is een Veiligheidsregio eigenlijk?

Antwoord

Een veiligheidsregio is een samenwerkingsverband tussen bijvoorbeeld de politie, GGD en de gemeente. Het Nederlands grondgebied is over 25 van dit soort regio's verdeeld. Indien er sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, zoals nu het geval is bij het coronavirus, is er een gemeentegrens overstijgende aanpak vereist. Daarbij gaan diverse burgemeestersbevoegdheden over op de Voorzitter van de Veiligheidsregio. Dat is meestal de burgemeester van de grootste gemeente binnen de Veiligheidsregio (de zogenaamde 'regioburgemeester'). De bevoegdheid van de burgemeester om een noodverordening vast te stellen hoort daarbij en gaat ook naar de Voorzitter van de Veiligheidsregio over. In de coronacrisis zijn door de verschillende Voorzitters van de Veiligheidsregio's al verscheidene noodverordeningen vastgesteld en meermaals aangescherpt.

Vraag

En wat voor soort onderwerpen worden er in de noodverordeningen van de Veiligheidsregio's geregeld?

Antwoord

In de noodverordening is bijvoorbeeld geregeld dat het verboden is om fitnesscentra en horeca open te houden. Ook worden evenementen en samenkomsten verboden. Daarnaast wordt groepsvorming (samenkomsten met drie of meer personen in de openbare ruimte die geen 1,5 meter afstand houden) verboden, met uitzondering van gezinnen.

Vraag

Op welke samenkomsten is het verbod van toepassing?

Antwoord

In de noodverordeningen is een definitie van het begrip 'samenkomst' opgenomen. Daaruit blijkt op welke samenkomsten het verbod van toepassing is. Het verbod is ruim. Het gaat niet alleen om evenementen waar een vergunning voor nodig is, maar ook om andere samenkomsten waar meer dan honderd personen bij elkaar komen. Denk aan samenkomsten in theaters, restaurants, cafés, terrassen, hotels, bioscopen, discotheken, seksinrichtingen, sisha lounges, poolcafés, speelautomatenhallen, casino's, banken, kermissen, braderieën, festivals, sportwedstrijden, (carnavals)optochten, musea, promotiebijeenkomsten op universiteiten en voor het publiek toegankelijke delen van gemeentehuizen, provinciehuizen en rechtbanken. Voor bepaalde samenkomsten wordt een uitzondering gemaakt, bijvoorbeeld voor een raadsvergadering of een religieuze of levensbeschouwelijke bijeenkomst, uitvaarten en huwelijken

Vraag

Zijn in alle noodverordeningen van de veiligheidsregio's dezelfde regels opgenomen?

Antwoord

De veiligheidsregio's hebben samengewerkt aan een noodverordening met uniforme regels, zodat in heel Nederland nagenoeg dezelfde regels gaan gelden. De verordeningen wijken soms iets van elkaar af, doordat in sommige noodverordeningen aanvullende regels zijn opgenomen over bijvoorbeeld het verbieden van markten en recreatieve nachtverblijven, zoals slaap- en strandhuisjes. Ook zijn in sommige, maar niet alle noodverordeningen, maatregelen opgenomen over het openbaar vervoer en onderwijs. Van die onderwerpen mag de Voorzitter van de Veiligheidsregio zelf bepalen of hij deze in de noodverordening opneemt.

Vraag

Wat zijn de mogelijkheden indien de Veiligheidsregio geen noodverordening vaststelt?

Antwoord

In dit geval heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Voorzitters van de Veiligheidsregio's met toepassing van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid door middel van een aanwijzingsbesluit rechtstreeks opgedragen wat zij in de noodverordening moeten opnemen. Daarnaast zijn er nog een aantal andere mogelijkheden in het geval een Veiligheidsregio geen noodverordening vaststelt of dit niet snel genoeg gaat. Zo kan de Commissaris van de Koning kan de Voorzitter van de Veiligheidsregio dan opdragen wat hij in de noodverordening moet opnemen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren naar aanleiding van een door de regering gegeven ambtsinstructie.

Verder kunnen wanneer de nood hoog is, de artikelen 53 en 54 van de Wet veiligheidsregio's in werking worden gesteld. Dit noemen we ook wel de noodtoestand. De Minister van Veiligheid en Justitie kan in dat geval de bevoegdheden van de Commissaris van de Koning geheel of ten dele naar zich toe trekken of een andere autoriteit daarmee belasten. Ook op die manier kan de Commissaris van de Koning de burgemeesters in een provincie in een concreet geval de nodige aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding. De Ministers kan de Commissaris op zijn beurt hiertoe de opdracht geven. Van deze bevoegdheid is (nog) geen gebruik gemaakt.

Vraag

En stel dat mensen zich niet aan de noodverordening houden: kan de overtreding daarvan dan worden gehandhaafd?

Antwoord

Tot voor kort achtte het kabinet het niet noodzakelijk om maatregelen te treffen die juridisch afdwingbaar zijn. De regering vertrouwde op het gezonde verstand van de Nederlanders. Afgelopen weekend werden er overvolle stranden, parken en bossen geconstateerd. Daarom is nagedacht over verdergaande maatregelen en de handhaving daarvan.

Bij de handhaving moet onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen die zijn gericht op de privésfeer, zoals het dwingend advies om maar drie mensen thuis op bezoek te hebben. Zoals Minister Grapperhaus tijdens de persconferentie van 23 maart jl. ook al zei, thuis is in de privésfeer en kan daarom niet/moeilijker worden gehandhaafd. Een ander voorbeeld zijn de studentenfeestjes waar Rutte het tijdens de persconferentie over had en waarover hij zijn ergernis uitsprak.

Maatregelen in de buitenlucht, zoals social distancing, hebben betrekking op de openbare orde en kunnen wel worden gehandhaafd. Nu zijn dus niet meer de burgemeesters, maar de Voorzitter van de Veiligheidsregio's daartoe bevoegd.

In strijd handelen met de voorschriften uit de verordening is strafbaar en kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Dat komt neer op een boete van € 4.350,-. Dat wijkt dus af van de aankondiging van het kabinet dat er bij de overtreding van de maatregelen er voor particulieren een boete van € 400,- zou volgen en voor bedrijven een boete van € 4000,- euro, maar het OM kan die aankondiging van het kabinet in feite als richtlijn benutten. Dat zal in de toekomst moeten worden gezien.

De Voorzitter van de Veiligheidsregio's zijn bevoegd tot de bestuursrechtelijke handhaving van de noodverordeningen (artikel 125 Gemeentewet jo. artikel 39 Wet op de veiligheidsregio's). Om die handhaving mogelijk te maken dienen de maatregelen eerst in een noodverordening te worden neergelegd. Het kabinet laat het daarbij aan de burgemeesters (lees: Voorzitters van de Veiligheidsregio) over om bij noodverordening te gaan bepalen waar extra surveillance noodzakelijk is. Bijvoorbeeld op de veel te drukke stranden van afgelopen weekend. Een mogelijkheid vormt dat de Voorzitter van de Veiligheidsregio wanneer zich nog een keer zo'n situatie voordoet, een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom oplegt (artikel 125 Gemeentewet jo. artikel 39 Wet op de veiligheidsregio's).

Vraag

Door wie kunnen de maatregelen uit de noodverordening worden gehandhaafd?

Antwoord

Duidelijk is dat het kabinet, ondanks dat zij de maatregelen heeft aangekondigd, geen bevoegdheden heeft. Die bevoegdheden liggen nu bij Voorzitters Veiligheidsregio's, die in het geval van de coronacrisis belast is met de handhaving van de openbare orde. Bij de Voorzitters van de Veiligheidsregio's bestaat grote bereidheid om aan het kabinetsbeleid mee te werken. Feitelijke bijstand, bijvoorbeeld de inzet van het leger, kan worden geboden door de Minister van Veiligheid en Justitie of Defensie na een verzoek van de Voorzitter.

Vraag

Vanaf wanneer kan er worden gehandhaafd?

Antwoord

Er kan worden gehandhaafd zodra de noodverordeningen van kracht worden. Een noodverordening treedt in werking na bekendmaking. Alle veiligheidsregio's hebben inmiddels een noodverordening vastgesteld en bekendgemaakt, waarin de aangescherpte maatregelen zijn opgenomen. De meeste noodverordeningen bepalen dat deze onmiddellijk na bekendmaking in werking treden. .

Vraag

Hoe lang is de noodverordening geldig?

Antwoord

In de meeste noodverordeningen is geen einddatum opgenomen. Dit betekent dat de noodverordening eindigt als hij door de Voorzitter wordt ingetrokken. Het kabinet heeft aangekondigd dat de maatregelen uit de noodverordening gelden in elk geval tot en met maandag 6 april a.s. en sommige zelfs tot 1 juni a.s. (verbieden van evenementen). Als de maatregelen niet langer noodzakelijk zijn, wordt de noodverordening ingetrokken. Dat is dus het moment dat de noodverordening niet langer van kracht is.

Vraag

De verwachting is dat het coronavirus nog wel even bij ons zal blijven. Het aantal besmettingen blijft alsmat toenemen. Aan welke aanvullende maatregelen kan nog worden gedacht die mogelijk een grondslag krijgen in een noodverordening?

Antwoord

Er zijn al veel vergaande maatregelen genomen, maar niet uitgesloten is dat de kous hiermee af is. Het verloop van de capaciteit van de zorg en vooral de Intensive Care-afdelingen zal bepalend zijn bij de overweging om tot nieuwe maatregelen over te gaan. En dat aantal lijkt voorlopig nog niet te zullen afnemen. Mensen blijven langer op de IC liggen dan verwacht en pas eind mei wordt hierin een piek verwacht.

Als aanvullende maatregelen kan nog gedacht worden aan een volledig straatverbod, een lockdown of het uitroepen van de noodtoestand.

Straatverbod

Het volledige straatverbod kan worden gerealiseerd door de beperkingen uit de noodverordening uit te breiden – hoewel zo goed als zeker is dat dit zich niet tot de Grondrechten verdraagt – of door de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag in werking te laten treden. Met die wet kunnen er namelijk regels worden gesteld over het vertoeven in de open lucht.

Noodtoestand

De noodtoestand (het volledig platleggen van het openbare leven) kan worden afgekondigd bij koninklijk besluit van de regering, op voordracht van de Minister-President. Dat kan gebeuren als “buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk

maken". In die situatie worden er bepaalde wettelijke bepalingen in werking gesteld die verdere maatregelen – die losstaan van de noodverordening – mogelijk maken. Een voorbeeld is de Hamsterwet op grond waarvan de Minister van Economische Zaken en Klimaat beperkingen kan stellen die gericht zijn op het tegengaan van het hamsteren van goederen, bijvoorbeeld wanneer zich weer een run voordoet op bijvoorbeeld toiletpapier.

Lockdown

Het is mogelijk om bij noodverordening een totale lockdown te verordonneren. De kans op een lockdown lijkt het kabinet op dit moment klein te achten, gelet op de economische gevolgen daarvan en aangezien het kabinet het risico groot acht dat het coronavirus alsnog de kop opsteekt zodra de maatregelen na zo'n lockdown weer worden versoepeld. We zullen het de komende dagen, weken en zelfs misschien maanden moeten afwachten.