

Beleidsregels met betrekking tot: de toepassing van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

1. Inleiding

Per 1 december 2020 is de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in werking getreden. Deze wet maakt onderdeel uit van de Wet publieke gezondheid. De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 trad in werking ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn.

Deze wet geeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen van de bij of krachtens de Wet publieke gezondheid bepaalde wettelijke voorschriften.

In deze beleidsregels zijn de handhavingsbevoegdheden van de burgemeester op grond van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19/de Wet publieke gezondheid beschreven. De beleidsregels beschrijven in het bijzonder hoe de burgemeester met haar bevoegdheden omgaat.

Deze beleidsregels hebben tot doel:

- de handhavingsactiviteiten van de burgemeester in kaart te brengen;
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen gevolgd worden door een adequate reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding en het beoogde effect heeft, te weten het bestrijden van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn;
- kenbaar te maken aan de overtreder welke maatregel hij van de burgemeester kan verwachten na een overtreding, waardoor het mogelijk tevens een preventieve werking heeft.

2. Juridisch kader

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.

3. Handhavingsbevoegdheden

Algemeen

Als 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/Wet publieke gezondheid of de Gemeentewet (artikel 125 lid 3 en 174) om de bevoegdheid te kunnen inzetten. Soms is er dan een keuze tussen meerdere bevoegdheden. Zie onderstaand overzicht en schema.

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

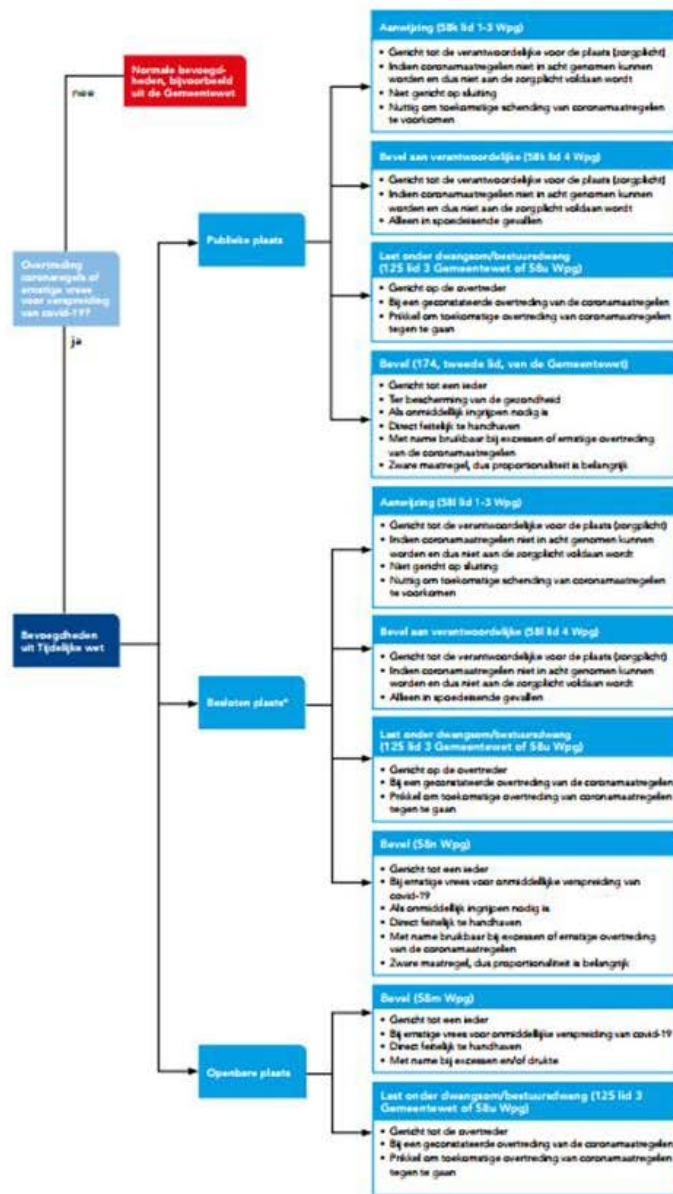
- Gericht tot de verantwoordelijke voor de besloten of publieke plaats
- Indien coronamaatregelen niet in acht genomen kunnen worden en dus de zorgplicht niet wordt nagekomen
- Alleen in spoedeisende gevallen

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



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

Handhavingmatrix

Deze handhavingmatrix is van toepassing op alle overtredingen uit de Wet publieke gezondheid (Tijdelijke wet maatregelen covid-19). Van de handhavingmatrix kan van worden afgeweken bij zowel verzachtende als verzwarende omstandigheden.

Overtreding	Sanctie	Opmerking
-------------	---------	-----------

Eerste overtreding	Mondelinge waarschuwing die schriftelijk wordt bevestigd.	
Tweede overtreding	Last onder dwangsom	Hoogte is afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en de grootte van de onderneming.
Derde overtreding	Verbeuren last onder dwangsom	
Vierde overtreding	Last onder bestuursdwang	Duur van de sluiting is afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding.

Waarschuwing

Bij het constateren van een overtreding wordt in principe eerst een (schriftelijke) waarschuwing gegeven. De waarschuwing wordt mondeling aangezegd door de boa en vervolgens schriftelijk bevestigd. Als na de gegeven waarschuwing wederom een overtreding wordt geconstateerd, volgt een last onder dwangsom. Bij een volgende overtreding wordt de dwangsom verbeurd. Indien na de verbeurde dwangsom wederom een overtreding wordt geconstateerd, volgt een last onder bestuursdwang. In dringende gevallen, evidente gevallen en bij excessen kan, naar het professionele oordeel van de boa of agent, direct worden overgegaan op een andere maatregel uit de handhavingmatrix en verbaliseren van personen, zonder dat er eerst is gewaarschuwd (met uitzondering van gevallen waarin eerst een waarschuwing verplicht is: jongeren tot en met 15 jaar en bij overtreding in een gesloten gebied).

Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. Tevens houdt het de verplichting in tot betaling van een geldsom als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.¹ Het opleggen van een last onder dwangsom is een middel om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Verbeuren van de dwangsom kan worden voorkomen door de overtreding op te heffen en herhaling te voorkomen. Sommige maatregelen kunnen niet via een last onder bestuursdwang worden afgedwongen, maar alleen via een last onder dwangsom. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mondkapjesplicht.

De rechter heeft in algemene zin bepaald dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. De lokale situatie en kenmerken zijn leidend voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Er wordt naar de concrete omstandigheden gekeken. Dit betekent bij de handhaving van de Wet publieke gezondheid (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) dat:

1. de hoogte van de dwangsom in verhouding moet staan tot de overtreding gelet op het daarmee ontstane risico op verspreiding van COVID-19 en de daarmee samenhangende belasting van het zorgstelsel;
2. de hoogte van de dwangsom in verhouding moet staan tot het doel: namelijk het zo snel mogelijk beëindiging van of voorkomen van nieuwe overtreding vanwege de noodzakelijke beperking van het risico op verspreiding van COVID-19 en de daarmee samenhangende belasting van het zorgstelsel; en
3. in een concrete casus de sanctiestrategie als richtlijn geldt maar per casus ook moet worden gekeken naar de concrete omstandigheden van het geval.

Er is gekozen voor de verbeuring van een dwangsom één keer ineens. Hier is voor gekozen omdat het niet wenselijk is een overtreding van de voorschriften uit de Wet publieke gezondheid (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) lang te laten voort bestaan. Als de last onder dwangsom niet het gewenste effect heeft, worden andere bestuursrechtelijke handhavingmiddelen ingezet zoals een last onder bestuursdwang. Dit houdt in dat de onderneming tijdelijk wordt gesloten.

Hoogte last onder dwangsom

Kenmerken overtreder	Hoogte	Motivering
Kleine ondernemingen zoals eenmanszaak, eenmansbedrijf en bedrijfsruimte tot 100 m ² vvo	Tot € 2.000,-- Differentiatie op basis van aard en ernst van de gecon-	Eenmanszaak/kleine ondernemers met een kleine omzet, kleine winkels, sportscholen en horecazaken. Gelet op te behalen voordeel bij niet naleven regels is de hoogte van

1) Artikel 125, eerste en derde lid, Gemeentewet en artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht.

	stateerde overtreding en te behalen financieel voordeel bij niet naleven van de regels.	de dwangsom toereikend om overtreding te beëindigen en/of herhaling te voorkomen.
Middelgrote ondernemingen zoals bedrijven van 100 tot 300 m ² vvo	€2.000,- tot €5.000,- Differentiatie op basis van aard en ernst van de geconstateerde overtreding en te behalen financieel voordeel bij niet naleven van de regels.	Middelgrote winkels, sportscholen en horecazaken en andere bedrijven met goede mogelijkheden voor dag/weekomzet. Al dan niet onderdeel van landelijke keten. De hoogte van het bedrag staat in verhouding tot de te generen omzet en is daarmee toereikend om overtreding te beëindigen en/of herhaling te voorkomen.
Grote ondernemingen zoals bedrijven met meer dan 300 m ² vvo	€10.000,- tot €20.000,- Differentiatie op basis van aard en ernst van de geconstateerde overtreding en te behalen financieel voordeel bij niet naleven van de regels.	Grote winkels, sportscholen en horecazaken en andere bedrijven met hoge dag/weekomzet. Bedrag vast te stellen op basis van factoren zoals, onderdeel van landelijke keten, hoeveelheid vvo. Bedrijven zoals bouwmarkten, meubel- en elektronikawinkels met grote omzet mogelijkheden en vaak onderdeel van landelijke keten. De hoogte van het bedrag staat in verhouding tot de te generen omzet en is daarmee toereikend om overtreding te beëindigen en/of herhaling te voorkomen.

Kenmerken overtreding	Hoogte	Motivering
Groepsvorming tot 20 personen in publieke/besloten plaatsen inclusief bijbehorende erven	Tot € 2.000,--	Voor de bestrijding van COVID-19 is het van groot belang dat men zich houdt aan de maximale groepsgrootte die op basis van het geldende risiconiveau is vastgelegd in de Twm/MR. Van de hoogte van het bedrag moet een prikkel uitgaan om groepsvorming geheel te voorkomen. Differentiatie op basis van aard en ernst van de geconstateerde overtreding en te behalen financieel voordeel bij niet naleven van de regels.
Groepsvorming van 20 tot 50 personen in publieke/besloten plaatsen inclusief bijbehorende erven	€2.000,-- tot €5.000,-	
Groepsvorming van 50 tot 200 personen in publieke/besloten plaatsen inclusief bijbehorende erven	€5.000,- tot €15.000,-	
Groepsvorming met meer dan 200 personen in publieke/besloten plaatsen inclusief bijbehorende erven	€20.000,- tot €50.000,-	

Verbeuren dwangsom

Bij iedere opvolgende geconstateerde overtreding verbeurt de overtreder van rechtswege de dwangsom. De toezichthouder/boa informeert de burgemeester hierover.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b., van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van de overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen

van een overtreding. Anders dan een last onder dwangsom leidt een last onder bestuursdwang direct tot beëindiging van de feitelijke overtreding.

Als de last onder dwangsom niet het gewenste effect heeft, worden andere bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen ingezet zoals een last onder bestuursdwang. Dit houdt in dat de onderneming tijdelijk wordt gesloten om de feitelijke overtreding te beëindigen. De burgemeester biedt de ondernemer een begunstigingstermijn om aan de last te kunnen voldoen (sluiten van het pand).

Feitelijke sluiting/ten uitvoerlegging last onder bestuursdwang

Als de begunstigingstermijn is verstreken en de gelaste sluiting niet of niet tijdig is uitgevoerd, dan geeft de burgemeester opdracht tot het sluiten van de onderneming. In dat geval wordt het pand door de burgemeester gesloten. Daarnaast worden de deuren en ramen en andere doorgangen die toegang (kunnen) verschaffen tot het pand verzegeld. Het verbreken van een verzegeling is strafbaar op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht.

Spoedsluiting

Als zich een spoedeisende situatie voordoet die direct ingrijpen rechtvaardigt, kan op grond van artikel 5:31 van de Awb een bevel tot sluiting worden gegeven door de burgemeester. Dit bevel geldt voor een periode van ten hoogste twee weken. Artikel 4:11 van de Awb biedt de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen de zienswijzemoogelijkheid achterwege te laten. Het bevel van de burgemeester kan mondeling worden bekendgemaakt en wordt daarna zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd. De spoedsluiting duurt voort (maximum twee weken) totdat de burgemeester een definitief besluit ten aanzien van het pand neemt. Van een spoedeisende situatie is in ieder geval sprake bij acuut gevaar voor de volksgezondheid.

Bekendmaking sanctie aan overtreder

De waarschuwing of beschikking, zijnde een last onder dwangsom of bestuursdwang, wordt schriftelijk via een aangetekende brief aan de overtreder kenbaar gemaakt. De burgemeester stelt deze brief op en verzendt deze aangetekend aan de overtreder.

Horen/zienswijze

Het uitgangspunt is horen, tenzij het bestrijden van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn blijkt geeft van vereiste spoed. In artikel 4:11 van de Awb zijn de algemene uitzonderingen op de hoorplicht opgenomen. Zo kan daarvan worden afgezien indien de vereiste spoed zicht daartegen verzet (art. 4:11 lid 1 onder a van de Algemene wet bestuursrecht). Van een zodanige spoedeisendheid is onder meer sprake als de ernst van de situatie direct ingrijpen rechtvaardigt.

Begunstigingstermijn

Het uitgangspunt is dat de burgemeester een begunstigingstermijn biedt, tenzij het bestrijden van de epidemie van covid-19 zich daartegen verzet. Dit kan variëren van direct tot maximaal één of meerdere dagen. Per overtreding maakt de burgemeester een specifieke afweging.

Inherente afwijkingsbevoegdheid

Het uitgangspunt is dat de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel handelt. Hierop geldt één uitzondering. Wanneer de toepassing van deze beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben, die vanwege bijzondere omstandigheden, onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen. In dat geval is de burgemeester, hoewel gesproken wordt van een bevoegdheid, verplicht om van haar beleidsregel af te wijken².

Verjaring

Het zou niet redelijk zijn om overtredingen die in het verleden zijn begaan oneindig lang te laten meewegen bij het bepalen van de vervolgstap uit de handhavingsmatrix. Daarom geldt er een verjaringsstermijn voor in het verleden gesanctioneerde overtredingen. De burgemeester hanteert een verjaringsstermijn van drie maanden. Wanneer de burgemeester binnen drie maanden een nieuwe overtreding constateert, volgt de burgemeester de volgende stap uit de handhavingsmatrix.

4. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels met betrekking tot de toepassing van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19'.

2) Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Gorinchem op 6 juli 2021.

De burgemeester,

Drs. R.W.J. Melissant-Briene MSM