

Beleidsplan Tijdelijke wet maatregelen Covid-19

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hof van Twente op 9 februari 2021

Vastgesteld door het college

Gemeente Hof van Twente / Beleidsplan Tijdelijke wet maatregelen Covid-19. 4 februari 2021

Inleiding

Na een tijd van Noodverordeningen is op 1 december 2020 de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (hierna: Twm) in werking getreden. De Twm is een extra hoofdstuk in de bestaande Wet publieke gezondheid. Dit betekent dat de Twm te allen tijde moet voldoen aan 'hogere wetgeving'. Hogere wetgeving is bijvoorbeeld de Grondwet en Europese en internationale wet- en regelgeving. Wat betekent dit voor het beleid van de gemeente. Deze notitie is opgesteld met gebruikmaking van de handreiking van de VNG. Voor iedere besluitvorming die het bestuursorgaan neemt in het kader van de Covid-19 maatregelen geldt dat het beleid en besluitvorming in ieder geval noodzakelijk is, proportioneel, subsidiair en de meest geschikte maatregel is op dat moment.

Voor de nodige flexibiliteit is ervoor gekozen om in de Twm de mogelijkheid te bieden om met een AMvB (algemene maatregel van bestuur) of een ministeriele regeling nadere invulling te geven aan de wet. In het eerste hoofdstuk is het wettelijke kader uiteengezet. Dit hoofdstuk is opgenomen om dat de basis is van alle overige maatregelen, maar kan door de lezer die geen interesse heeft in de juridische kaders ook worden overgeslagen.

In het voorliggende beleid is getracht de structuur en de onderliggende verhoudingen van de huidige Covid-19 maatregelen te vertalen naar lokaal beleid. Omdat de regels snel kunnen veranderen is gekozen voor een dynamische structuur waarbij wij eenvoudig kunnen anticiperen op wijzigingen. In een bijlage is aangegeven welke wettelijke maatregelen er zijn die op het lokale bestuur van toepassing zijn.

In de komende tijd zal het ook mogelijk worden om ontheffingen aan te vragen van geldende maatregelen. In het voorliggende beleid zijn de mogelijkheden van ontheffingen opgenomen. Of ontheffingen daadwerkelijk verleend kunnen worden hangt mede af van de ontwikkelingen van de besmettingsgraad in de regio. Het verlenen van een ontheffing is een bevoegdheid van de burgemeester, maar kan uitsluitend verleend worden als er een advies is opgevraagd bij de GGD.

Tot slot is in dit plan aandacht besteed aan de handhaving. De gemeente Hof van Twente heeft handhavingsbeleid en verordeningen vastgesteld. De gemeente sluit aan bij de landelijke handhavingsstrategie (hierna: LHS), die door alle regio's en gemeenten wordt gevolgd. In de LHS is opgenomen wanneer wordt gehandhaafd en op welke wijze. In het beleid is aansluiting gezocht bij de huidige lokale uitgangspunten ten aanzien van handhaving. In het hoofdstuk handhaving is aangegeven onder welke omstandigheden wordt gehandhaafd evenals wanneer wordt afgezien van handhaving.

Hoofdstuk 1 Juridisch kader

Met de komst van de Twm zijn er veranderingen gekomen in onze maatschappij. Het 'nieuwe normaal' is op verschillende manieren vastgelegd in ons rechtssysteem. In dit hoofdstuk wordt dit toegelicht. Met de invoering van de Twm op 1 december 2020 heeft de burgemeester nieuwe (tijdelijke) bevoegdheden gekregen. Deze beleidsregels zijn bedoeld om een invulling te geven aan de tijdelijke extra bevoegdheden.

De plaatsing van de Twm in ons juridisch systeem

De Wet op de publieke gezondheid (hierna: Wpg) is het wettelijk kader waarbinnen de huidige Covid-19 maatregelen hun juridische basis vinden. De Twm is een tijdelijk hoofdstuk dat is toegevoegd aan de Wpg. De Twm biedt daarmee een expliciete wettelijke grondslag voor de maatregelen in een wet in formele zin. Deze maatregelen worden in een ministeriële regeling uitgewerkt.

Naast de Wpg zijn er Algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB) en ministeriële regelingen die hun grondslag weer vinden in de Twm.

De plaatsing in het juridische systeem is van belang. De plaatsing betekent ook dat de internationale en Europese regels en onze grondrechten gewaarborgd moeten blijven. Dit betekent dat bij de afwegingen en de kaders van dit beleid de inbreuk op hogere wetgeving gemotiveerd en gerechtvaardigd moet zijn. Daarnaast geldt dat de inbreuk noodzakelijk moet zijn, proportioneel en subsidiair en dat er gekozen moet worden voor de meest geschikte maatregel.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dit verband in dat sprake moet zijn van een redelijke verhouding tussen de zwaarte van de maatregel, de ernst van de inbreuk op het recht, alsook tussen de zwaarte van de maatregelen en het doel daarvan. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat, indien de inzet van

maatregelen noodzakelijk wordt geacht, als uitgangspunt geldt dat het minst ingrijpende middel wordt toegepast dat volstaat om het doel te bereiken.

Drie soorten bevoegdheden voor gemeenten

De Twm geeft de gemeente drie verschillende soorten aanvullende bevoegdheden:

1. de burgemeester kan van een aantal nationale coronamaatregelen ontheffing verlenen en daarmee in lokaal maatwerk voorzien;
2. de burgemeester krijgt bevoegdheden om de coronamaatregelen te handhaven door middel van aanwijzingen, bevelen en lasten onder bestuursdwang of dwangsom; en
3. 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.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

2.1. Aanleiding

De Twm die op 1 december 2020 in werking is getreden, geeft een wettelijke basis voor de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie. De Twm betekent een verandering in verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester. Eenduidigheid ten aanzien van de uitleg en inzet van maatregelen ter bestrijding van de epidemie en daardoor duidelijkheid in bestuurlijk crisisoptreden is gewenst. De VNG en het Veiligheidsberaad hebben daarom het initiatief genomen tot het opstellen van voorbeeldbeleidskaders voor veiligheidsregio's en gemeenten. Zo kan worden gezocht naar een zorgvuldige balans tussen voor de crisisbestrijding noodzakelijke regionale afstemming en de inzet van bevoegdheden binnen de reguliere lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen. Dit kader is gebaseerd op het voorbeeld van de VNG.

2.2. Doel beleidskader

We gaan op hoofdlijnen in op de lokale bevoegdheden die ingezet kunnen worden onder de Twm en de bestuurlijke keuzes die daarin gemaakt kunnen of moeten worden. Onderwerpen die aan bod komen zijn:

1. Ruimte voor lokaal maatwerk
2. Ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester
3. Positie (voorzitter) veiligheidsregio en GRIP-structuur
4. Positie gemeenteraad
5. Positie college van burgemeester en wethouders
6. Handhaving

2.3. Onderwerpen

1. Ruimte voor lokaal maatwerk

De minister van VWS is eindverantwoordelijk voor de bestrijding van de epidemie. Er is geen automatische koppeling tussen het risiconiveau in een regio en aanpassing van de ministeriële regeling. De eerste ministeriële regeling biedt weinig ruimte voor eigen afwegingen. Maar, naarmate de situatie verbetert en het risiconiveau in regio's wordt afgeschaald, zal er meer ruimte komen voor lokaal maatwerk. Maatwerk kan op de volgende manieren tot stand komen:

1. De minister kan in de ministeriële regeling differentiatie aanbrengen tussen gemeenten en (veiligheids)regio's (artikel 58e, eerste lid, onder a). Het is aan de betrokken ministers hier al dan niet toe over te gaan, het staat decentrale overheden vrij om hierom te verzoeken.
2. Het is ook mogelijk om in die ministeriële regeling te bepalen dat de burgemeester bevoegd is om lokaal de plaatsen aan te wijzen waar de desbetreffende maatregelen gelden; regels in en buiten werking te stellen.

3. Daarnaast is de burgemeester bevoegd in bijzondere gevallen ontheffing verlenen (zie onder 2.).

Los hiervan geldt dat gemeenten/gemeenteraden met autonome gemeentelijke verordeningen en bevoegdheden zelf regels kunnen stellen, zolang deze niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Twm gestelde regels. Dit zal vaak betrekking hebben op de fysieke openbare ruimte. Te denken valt aan het afsluiten van straten, gebieden en parken, het verplaatsen van markten en het verbieden van stadswandelingen, collectanten en straatartiesten vanwege het risico van opeenhoping van mensen. Andere bevoegdheden liggen in bijvoorbeeld het sociaal domein, subsidies, terrassen en (het kwijschelden van) belastingen en leges.

2. Ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester

De burgemeester is bevoegd, binnen de wettelijke kaders, ontheffingen te verlenen. De ontheffing kan betrekking hebben op de groepsvorming, publieke plaatsen en evenementen. Het ontheffings-verzoek wordt afgewogen tegen het belang van de bestrijding van het virus. Als de burgemeester van mening is dat het belang van die bestrijding zich tegen de ontheffing verzet, wordt de ontheffing niet verleend. Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en zijn niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken of een ander regime te laten gelden. Het gaat bij het verlenen van

onthefingen dus niet om het voortzetten of hervatten van een “reguliere exploitatie”. Ontheffingsbesluiten zijn altijd gericht op een bijzonder, concreet geval, waarbij geldt dat tegen de beslissing van de burgemeester bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.

Te denken valt aan bruiloften, uitvaarten, het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, herdenkingen en jubilea waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Of in een bijzonder geval een ontheffing aan de orde kan zijn is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dit is de afweging van de burgemeester zelf. Deze raadpleegt daartoe de GGD. Aan de ontheffing kunnen door de burgemeester voorschriften en beperkingen worden verbonden, al dan niet naar aanleiding van het advies van de GGD.

Het kan zijn dat een ontheffing betrekking heeft op bijvoorbeeld een evenement waarbij bovenlokale effecten ontstaan. Dat noopt tot afstemming met de betreffende andere gemeenten (op grond van de Gemeentewet). Als het (buur-) gemeenten in dezelfde veiligheidsregio betreft kan afstemming ook in het regionaal beleidsteam plaatsvinden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. In deze gevallen, of in het geval van een dreigend nadelig bovenlokaal effect, kan de minister besluiten dat de burgemeestersbevoegdheid op de voorzitter overgaat als dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie. Deze overdracht dient steeds niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is gelet op het uitgangspunt dat de bevoegdheden bij burgemeesters gelegd zijn.

In hoofdstuk 3 hebben we het toetsingskader voor verlening van ontheffingen o.g.v. de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm) voor de burgemeester nader uitgewerkt, het lokaal handhavingskader en het overzicht van handhavingsmogelijkheden per plaats opgenomen staan opgenomen in de daaropvolgende hoofdstukken.

3. Positie (voorzitter) veiligheidsregio en GRIP-structuur

De Twm belegt de bevoegdheden voor de uitvoering van de maatregelen voor de bestrijding van de epidemie zoals deze zijn geregeld in de Twm bij de burgemeester van de betreffende gemeente en niet bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Dit betekent onder meer dat de burgemeester weer gaat over de openbare manifestaties en dat hij in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden ook het gezag heeft over de politie en de Koninklijke marechaussee. De positie van (de voorzitter van) de veiligheidsregio verandert dus onder de Twm.

De veiligheidsregio blijft betrokken bij de bestrijding van de epidemie:

- a. De voorzitters van de veiligheidsregio's blijven in algemene zin belast met de bestrijding van de epidemie, onder leiding van de minister van VWS. De voorzitter behoudt zijn coördinerende en signalerende rol. Hij verzamelt de nodige informatie over de lokale uitvoeringspraktijk. Als voorzitter van het regionaal beleidsteam heeft hij een rol bij de afstemming tussen gemeenten.
- b. De voorzitters blijven zoals voorheen specifieke bevoegdheden uit hoofdstuk V van de Wet publieke gezondheid uitoefenen, zoals het in isolatie of quarantaine plaatsen van personen en het treffen van maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoermiddelen.
- c. De voorzitter kan aan de bevoegdheden van burgemeesters die geregeld zijn in de Twm alleen uitvoering geven als de minister van VWS dit besluit omdat lokale besluitvorming zodanige bovenlokale effecten heeft dat het voor de bestrijding van de epidemie nodig is dat de voorzitter optreedt. Dat zijn uitzonderingsgevallen.

Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Bij een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis kiezen de voorzitters in hun regio doorgaans voor GRIP-niveau 4. De Twm spreekt echter niet over GRIP-niveau 4. De wet is leidend, de GRIP-procedure is als instrument volgend. Het al dan niet op- of afschalen in het kader van de GRIP heeft geen gevolgen voor de werking van de bepalingen in dit wetsvoorstel. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben gezamenlijk in het Veiligheidsberaad besloten een link te leggen tussen de ernst van de situatie, het inschalingsniveau en het bijbehorende GRIP-niveau. Met de hoge besmettingsgraad en de inschalingsituatie 'zeer ernstig' van dit moment blijven de regio's daarom in GRIP-4. Het al dan niet opschalen in de GRIP-structuur heeft echter geen effect op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de aanpak van Covid-19 die zijn vastgelegd in de Twm. Alleen op grond van een formeel besluit op grond van artikel 58d van de Minister van VWS kan een bepaalde bevoegdheid van een burgemeester tijdelijk worden belegd bij de voorzitter veiligheidsregio.

Het regionaal beleidsteam blijft als overleg-gremium functioneren. De voorzitter van de veiligheidsregio en de andere burgemeesters in de regio hebben de afspraak gemaakt over de frequentie van bijeenkomsten van het regionaal beleidsteam, in de Veiligheidsregio komen zij elke drie weken bijeen. Daarnaast roept (en houdt) de voorzitter een regionaal beleidsteam bijeen wanneer hij door een besluit van de minister van VWS een burgemeestersbevoegdheid overgedragen krijgt.

4. Positie gemeenteraad

Door het beleggen van de bevoegdheden tot uitvoering van de maatregelen bij de burgemeester wordt de kracht van lokale besluitvorming benut. Ook als de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd is - als de minister van VWS zo besluit - verstevigt de Twm de verantwoordingsrelatie met de betreffende gemeenteraad.

- a) Ten opzichte van de burgemeester

Juist door bevoegdheden op lokaal niveau te beleggen (bij burgemeesters) wordt de gemeenteraad in positie gebracht en kan lokaal debat plaatsvinden over de uitoefening van die bevoegdheden/ uitvoering van maatregelen. De Twm sluit hierin aan bij de normale verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en raad, zoals in de Gemeentewet beschreven. In de regel vindt de verantwoording van de burgemeester als bestuursorgaan aan de raad achteraf plaats, maar er kan uiteraard ook vooraf over de kaders gesproken worden. Dit kan bijvoorbeeld over het al dan niet verlenen van ontheffingen gaan of de handhaving van de zorgplicht die op beheerders van publieke plaatsen en bepaalde besloten plaatsen rust, aan de hand van casuïstiek of een (periodieke) rapportage van de burgemeester aan de raad.

De verantwoordingsrelatie tussen raad en burgemeester is bij uitstek een zaak die het lokaal bestuur zelf in kan vullen (zoals dit geldt voor alle bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan uitoefent). Over de precieze invulling van deze verantwoordingsrelatie laat de Twm zich dus niet uit.

De behoefte aan de wijze van verantwoording zal steeds per gemeente verschillen. Gemeenteraden en burgemeesters bepalen de precieze wijze van verantwoording daarom zelf in hun onderlinge verhouding. Voor de gemeente Hof van Twente zal de verantwoording in ieder geval plaatsvinden door middel van:

- het maken van een maandelijks rapportage en deze te bespreken met gemeenteraad én college;
- het college en de raad informeren over ontheffingen voor grote evenementen, bij massale groepsvorming of in situaties waarvan de burgemeester vermoedt dat ze ophef veroorzaken op grond van artikel 58s, vierde lid, van de Twm. Daarnaast blijft de inlichtingenplicht van de burgemeester aan de raad op grond van artikel 180 Gemeentewet gelden.

De raad kan daarnaast op grond van artikel 169 Gemeentewet ook zelf aangeven over welke onderwerpen men door de burgemeester wil worden geïnformeerd, tenzij het verstrekken van de informatie in strijd is met het openbaar belang.

b) Ten opzichte van de voorzitter van de veiligheidsregio

De Twm regelt ook de verantwoordingsrelatie tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de raden van de gemeenten die deel uitmaken van de veiligheidsregio, in het geval de voorzitter door de minister VWS een burgemeestersbevoegdheid heeft overgedragen gekregen. Bepaald is dat wanneer als gevolg van een besluit van de minister van VWS de voorzitter tijdelijk een burgemeestersbevoegdheid uitoefent, hij daarover verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden. Dit geschiedt door het uitbrengen van een verslag en het beantwoorden van de vragen van de raden. Het uitbrengen van een verslag kan gevolgd kan worden door een debat met de betrokken gemeenteraden.

Mocht een gemeenteraad onder omstandigheden afkeuring willen doen blijken over het handelen van de voorzitter, dan verloopt dit in eerste instantie via het DB of AB van de veiligheidsregio. Daarna kan hij dit kenbaar maken aan de minister van Justitie en Veiligheid door tussenkomst van de commissaris van de Koning van de provincie waarin de veiligheidsregio is gelegen.

Hoofdstuk 3 Toetsingskader verlening ontheffing o.g.v. de Twm

Met de Twm 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. De Wpg kent een aantal bevoegdheden aan de burgemeester toe, onder andere voor het verlenen van ontheffing van coronamaatregelen. Dit toetsingskader geeft daaraan invulling.

3.1 Bevoegdheid

De burgemeester kan in bijzondere gevallen alleen ontheffing verlenen van de volgende o.g.v. de Wpg geldende landelijke coronamaatregelen:

1. Wettelijke ontheffingsmogelijkheid voor de regels over groepsvorming, de openstelling van publieke plaatsen en evenementen (artikelen 58g, 58h en 58i Wpg).
2. Ontheffingsmogelijkheid op grond van de ministeriële regeling voor de overige regels (grondslag is artikel 58j Wpg). Alléén wanneer de ontheffingsmogelijkheid expliciet in de ministeriële regeling is bepaald.
3. Géén ontheffing kan worden verleend voor de veilige afstandsregel (artikel 58f Wpg). Vrijstelling daarvan kan alleen bij ministeriële regeling worden verleend.

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.

3.2 Procedure en beslistermijn

Ontheffingen kunnen zowel op aanvraag als ambtshalve worden verleend. Op een ontheffingsbezoek dient uiterlijk binnen 8 weken een besluit te volgen. Ontheffingen zijn besluiten in de zin van de Awb waartegen op de reguliere wijze bezwaar en beroep open staat. Wanneer het voornemen bestaat de ontheffingsaanvraag te weigeren dient de aanvragen in de gelegenheid te worden gesteld daarover een zienswijze in te dienen. Daarvoor kan een termijn van 2 weken worden aangehouden.

3.3 Beoordelingscriteria

Algemeen

Ontheffing is alleen mogelijk wanneer de volgende vijf vragen zijn beantwoord:

- is de burgemeester op grond van artikel 58e, tweede lid, van de Wpg bevoegd om van de betrokken maatregel ontheffing te verlenen? Zie onder punt 2 Bevoegdheid.
- is er sprake van bijzondere omstandigheden?
- is er een (positief) advies van de GGD over de te verlenen ontheffing?
- verzet het belang van de bestrijding van de epidemie zich niet tegen de verlening van de ontheffing?

Daarbij dienen in ieder geval de volgende belangen te worden betrokken:

- de aard van de plaats;
- de aard van de activiteit;
- het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft.
- moeten er voorschriften of beperkingen aan de ontheffing worden verbonden?

Voorschriften en/of beperkingen kunnen alleen aan een ontheffing worden verbonden voor zover deze strekken tot bescherming van de belangen in verband waarmee de ontheffing vereist is: de bestrijding van de epidemie. Dus bijvoorbeeld het belang van verkeersveiligheid is dat op zichzelf niet.

Alvorens tot verlening van ontheffing wordt overgegaan wordt altijd gecontroleerd of de activiteiten waarvoor ontheffing wordt aangevraagd ook o.g.v. andere wetten en lokale regelingen zijn toegestaan. Als een activiteit in strijd is met bijvoorbeeld de APV, de Winkeltijdenwet, het bestemmingsplan of op grond van die regelingen een vergunning of ontheffing vereist is, zal dat eerst beoordeeld moeten worden.

Bijzondere, individuele omstandigheden

Ontheffingen kunnen alléén worden verleend met het oog op bijzondere omstandigheden en zijn bedoeld als individuele uitzondering op de algemene regel. Ze zijn dus niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken en kunnen dus ook niet voor een hele branche 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, kunnen de persoonlijke belangen van de aanvrager worden betrokken, net als maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing.

Adviesaanvraag GGD

Voordat de burgemeester kan overgaan tot het nemen van een beslissing over de ontheffing, moet advies worden gevraagd aan de GGD. Indien geoordeeld wordt dat zich geen bijzondere situatie voordoet die voor ontheffing in aanmerking komt, kan een adviesaanvraag bij de GGD achterwege blijven.

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 (bij een evenement/open te stellen publieke plaats) zal ontstaan. Wat is de situatie met betrekking tot de besmettingen in de (bij een evenement/open te stellen publieke plaats) te verwachten groep en op de aangewezen locatie? Wat is de plaatselijke gezondheidssituatie?

Beoordeeld moet worden 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 worden de voorschriften of beperkingen weer aan de GGD voorgelegd en wordt gevraagd of de voorschriften of beperkingen voldoende zijn

voor een positief advies. In de bijlage is een infographic inzake de adviesaanvraag bij de GGD opgenomen.

3.4 Ontheffing groepsvorming

Opgemerkt wordt dat de Tijdelijke regeling maatregelen Covid 19 onder andere als grondslag dient voor dit beleid. Deze regeling wordt regelmatig aangepast aan de actualiteit. Dit betekent dat dit kan afwijken met wat er in dit beleid is opgenomen. De vigerende Tijdelijke regeling maatregelen Covid 19 is echter leidend; een verzoek om een ontheffing wordt dus altijd aan de actuele Tijdelijke regeling maatregelen Covid 19 en eventuele andere wetten en/of regels getoetst.

Op dit moment staat het volgende in de Tijdelijke regeling maatregelen Covid 19:

Artikel 3.1 Tijdelijke regeling maatregelen Covid-19 (Trm) Groepsvorming boven vier personen

1. Plaatsen waar het niet is toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan vier personen, zijn:

- a. een openbare plaats;
- b. een erf behorende bij een publieke plaats;
- c. een erf behorende bij een besloten plaats, niet zijnde een woning.

In artikel 58g lid 2 Wpg en artikel 3.2 Trm zijn al categorieën van personen en activiteiten uitgezonderd van het groepsverbod. Hiervoor hoeft dus geen ontheffing te worden verleend.

Artikel 3.2 Trm Groepsvorming boven dertig personen

1. In besloten binnenruimten is het niet toegestaan zich in groepsverband op te houden met meer dan dertig personen per zelfstandige ruimte.

In lid 2 zijn hierop een aantal uitzonderingen opgenomen, daarvoor is dus geen ontheffing benodigd.

Voorbeelden belangenafweging ontheffing groepsvorming:

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.

Voorbeelden van voorschriften en beperkingen aan ontheffing groepsvorming:

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.

3.5 Ontheffing publieke plaatsen

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

Het gaat bij voor het publiek openstaande gebouwen om plaatsen die in principe voor eenieder openstaan, ongeacht om wie het gaat. Doorslaggevend is de vraag of het publiek op deze plaats in het algemeen vrij toegang heeft. Daarbij is het gebruikelijke feitelijke toelatingsbeleid (los van omstandigheden zoals toegangsprijs of minimumleeftijd) bepalend. Daarbij moet bekeken worden of normaal gesproken een 'open' groep mensen wordt toegelaten in plaats van bijvoorbeeld uitsluitend leden van een bepaalde vereniging.

Artikel 4.2 Trm Maximaal dertig personen publiek per zelfstandige ruimte

1. Een publieke binnenruimte wordt slechts voor publiek opengesteld, indien per zelfstandige ruimte ten hoogste dertig personen als publiek aanwezig zijn.

In artikel 4.2 lid 2 Trm zijn een aantal uitzonderingen opgenomen, waar meer dan 30 personen zijn toegestaan. Voor die gevallen hoeft dus geen ontheffing te worden verleend (maar bijvoorbeeld wel als het om een uitvaart met meer dan 100 personen gaat).

Verder zijn onder meer specifieke bepalingen over eet- en drinkgelegenheden, sluitingstijden winkels, venstertijden supermarkten, verkoop alcoholhoudende drank in Hoofdstuk 4 Trm opgenomen. Ook daarvoor geldt dat in bijzondere situaties een ontheffing kan worden verleend.

Voorbeelden voor publiek openstaande gebouwen:

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.

Het is goed om eerst te controleren of de publieke plaats waarvoor ontheffing wordt gevraagd wel onder de regels uit de ministeriële regeling valt. Als dat niet het geval is hoeft immers ook geen ontheffing te worden aangevraagd.

Voorbeelden belangenafweging ontheffing publieke plaatsen:

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.

Voorbeelden van voorschriften en beperkingen aan ontheffing publieke plaatsen:

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.

3.6 Ontheffing evenementen

Voor de definitie van evenementen is in de Twm aangesloten bij de definitie uit de modelnood-verordeningen: 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.

Artikel 5.1 Trm Evenementen

1. Evenementen worden niet georganiseerd.

2. Het eerste lid geldt niet voor:

a. evenementen die behoren tot de reguliere exploitatie van die ruimte en die plaatsvinden tussen 06.00 uur en 01.00 uur in:

i. publieke binnenruimten;

ii. besloten binnenruimten.

b. huwelijksvoltrekkingen, registraties van partnerschappen en uitvaarten;

c. warenmarkten;

d. beurzen en congressen.

Ontheffingen zijn dus niet benodigd voor in de in lid 2 genoemde gevallen.

Voorbeelden belangenafweging ontheffing evenementen:

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.

Voorbeelden voorschriften en beperkingen ontheffing evenementen:

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.

3.7 Ontheffing overige regels

In de Twm 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. Als dat niet het geval is bestaat er geen bevoegdheid ontheffing te verlenen.

Voorbeelden belangenafweging ontheffing overige coronamaatregelen:

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.

3.8 Aandachtspunt overlap ontheffingsbevoegdheden

Bij de regels over de openstelling van publieke plaatsen kan overlap optreden met mogelijke coronamaatregelen over groepsvorming of evenementen en v.v. 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. 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. Daarbij moet altijd al rekening worden gehouden met zowel de aard van de plaats als de aard van de activiteit waarvoor een ontheffing wordt verleend.

Hoofdstuk 4 Handhaving

4.1 Handhavingsbeleid en prioritering

Als bestuursorgaan hebben wij in beginsel een handhavingsplicht. Dit betekent dat wij bij het constateren van overtredingen handhavend moeten optreden, ditzelfde geldt als een burger ons daarom verzoekt. Echter in beleid mogen wij een handhavingsprioritering aangeven en kaders stellen wanneer wij wel of juist niet handhaven. In dit beleid gaan wij dat ook doen, omdat de gemeente Hof van Twente een beperkte handhavingscapaciteit heeft. Wij hebben daarom de overtredingen geprioriteerd. Dit betekent niet dat wij niet handhavend zullen optreden bij overtredingen met een lage prioriteit. De prioritering bepaalt de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook houdt de prioritering in dat bij bepaalde lichte overtredingen enkel naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende beoordeeld wordt of handhavend moet worden opgetreden. De lage prioritering van handhaving is daarbij niet maatgevend. Immers volgens vaste jurisprudentie mag alleen onder bijzondere omstandigheden van handhaving worden afgezien. Wij zullen daarbij bij ieder verzoek om handhaving een afweging maken in het individuele geval, waarbij de belangen van de verzoeker worden betrokken. Naast het individuele belang zullen wij ook het maatschappelijk belang afwegen, waarbij wij het ingeschatte effect op de samenleving en de openbare orde en veiligheid betrekken. Daarbij geldt dat wanneer wij ondanks de lage prioritering toch handhavend optreden, dan levert dat op zichzelf geen strijd op met het gelijkheidsbeginsel of het verbod van willekeur.

Het doel van het beleid is dat het transparantie biedt en een eenduidige toepassing van de maatregelen en de uitvoering en prioritering daarvan binnen de gemeentegrenzen van Hof van Twente. Voor zover mogelijk is het beleid afgestemd binnen de regio. Ook is aansluiting gezocht bij de bestaande handhaving strategieën binnen de gemeente. Daarom geldt ook voor dit beleid dat de overtreder voorafgaande aan het sanctioneren de mogelijkheid krijgt de overtreding ongedaan te maken. Doel is het doen beëindigen van de overtreding en een herhaling te voorkomen.

Bij de handhavingsmogelijkheden geldt als uitgangspunt dat de opgelegde maatregel de meest geschikte maatregel is, om de overtreding ongedaan te maken. De gekozen maatregel is gemotiveerd met een onderbouwing omtrent de proportionaliteit en subsidiariteit en de noodzakelijkheid. Tegen de opgelegde handhavingsmaatregelen staat over het algemeen bezwaar en beroep open. De uitzondering daarop is een bevel dat het karakter heeft van een besluit van algemene strekking. Tot slot kan ook een strafrechtelijke boete worden opgelegd. Voor individuele personen kan dit op basis van feitgecodeerde zaken. Deze worden rechtstreeks aangeleverd bij her CJIB. Wanneer het gaat om strafrechtelijk optreden tegen overtredingen door bedrijven gaat dit via een uitgebreid proces-verbaal (tikverbaal) en wordt dit gezonden aan het Openbaar Ministerie. De officier van justitie bepaald of er een boete wordt opgelegd.

4.2 Generieke uitgangspunten handhavingsbeleid

1. De regels gelden voor iedereen, maar de omstandigheden kunnen per geval verschillen. Daarom vertrouwen we bij het handhaven van de maatregelen op de professionaliteit van de handhaver.
2. We blijven een groot beroep doen op burgers, instellingen, koepelorganisaties en de ondernemers als het gaat om de naleving van de maatregelen.
3. Organisator, beheerder, werkgever en ondernemer zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van de regels.
4. De verbodsbepalingen die zich richten tot de organisator, beheerder of ondernemer zullen in principe bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. In voorkomende gevallen zal er strafrechtelijk worden optreden. Als de norm zich ook tot de burger/deelnemer richt, dan zal in beginsel strafrechtelijk worden gehandhaafd.
5. Het oplopend aantal besmettingen rechtvaardigt in het geval van niet-naleven van de Corona-maatregelen snel doorpakken en handhavend optreden: er zal sneller worden opgetreden, en ook geverbaliseerd.
6. Politie en functionarissen die met handhaving zijn belast (boa's) werken zij aan zij.
7. Handhavingpartners ondersteunen elkaar, informeren elkaar en versterken elkaar, dit vanzelfsprekend binnen de geldende wettelijke kaders en mogelijkheden.
8. Heldere communicatie over maatregelen en de achtergrond daarvan is essentieel en rand-voorwaardelijk voor goede naleving en handhaving.

4.3 Handhavingsprioriteiten

Bij de inzet van handhavers wordt prioriteit gegeven aan onderstaande speerpunten. Als handhavers bij het uitoefenen van hun werkzaamheden andere overtredingen constateren zal er uiteraard ook handhavend worden opgetreden.

Verbod groepsvorming

Het is verboden om zich met een groep op de volgende plaatsen op te houden:

- a. een openbare plaats;
- b. een erf behorende bij een publieke plaats;
- c. een erf behorende bij een besloten plaats, niet zijnde een woning.

(Op grond van artikel 3.1 van de Trm.)

Veilige afstand

Personen dienen zich buiten de woning op te houden op de veilige onderlinge afstand van 1,5 meter. Handhaving hierop vindt plaats vanaf drie personen of meer. Dit is ook van toepassing op voer- en vaartuigen. Optreden richt zich op het doen stoppen van de overtreding en strafrechtelijke handhaving. (Op grond van artikel 58f, eerste lid, Twm en het Tijdelijk besluit veilige afstand.)

Verbod alcohol

Er is een verbod om tussen 20.00 uur en 06.00 uur alcoholhoudende drank te gebruiken of voor consumptie gereed te hebben op openbare plaatsen. Verbaliseren van dit feit prevaleert boven eventueel handhaven van een alcoholverbod op basis van de APV. Dit verbod is ook van toepassing in vaartuigen en voertuigen, met uitzondering van de woongedeelten. Optreden richt zich op het doen stoppen van de overtreding en strafrechtelijke handhaving, en aangetroffen alcohol dient in beslag te worden genomen.

(Op grond van artikel 6.9 van de Trm. Bij signaleren van feiten genoemd in artikel 4.7 Trm, het verstrekken/ verkopen na 20:00 uur, doen we de overtreding stoppen en maken we een bestuurlijke rapportage op. Een verbod op de verkoop van alcohol kan eveneens tot de mogelijkheden behoren.)

Aanvullende prioriteiten

Aanvullende regionale prioriteiten zijn: gedrag openbare ruimte, naleving detailhandel en contactberoepen, trimscholen (deze worden wekelijks voor alle Twentse gemeenten vastgesteld en zijn gebaseerd op de actuele maatregelen.)

De overtreding door organisaties genieten een hogere prioriteit dan individuele overtredingen. Wij geven hier meer prioriteit aan omdat de maatschappelijke uitstraling groter is en mogelijk tot meer maatschappelijke onrust leidt en aanleiding kan zijn tot navolging door andere organisaties.

4.4 Aanwijzing, Boete, Bestuursdwang en Bevelen

4.4.a Aanwijzing

De politie en BOA-medewerkers kunnen een aanwijzing geven, dit kan in de openbare ruimte, besloten ruimte en publieke plaatsen. De aanwijzing is gericht op het direct oplossen van een inbreuk op een maatregel die eenvoudig kan worden opgelost. Dit kan mondeling, maar ook schriftelijk. Als er een aanwijzing wordt gegeven op een locatie die openstaat voor publiek of een besloten ruimte dan verdient het de voorkeur dat de opgelegde aanwijzing schriftelijk wordt medegedeeld (Schriftelijke waarschuwing uitgeschreven met de PDA) De schriftelijke aanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook kan de persoon die een mondelinge aanwijzing ontvangt verzoeken om een schriftelijke besluitvorming.

4.4.b Boete (Strafbeschikking)

Als een persoon volgens eerder een waarschuwing of een boete heeft gekregen voor het niet opvolgen van maatregelen dan kan de waarschuwing achterweg blijven en direct een nieuwe boete worden opgelegd.

4.4.c Last onder dwangsom of bestuursdwang

Bij geconstateerde overtredingen van coronaregels door organisaties en bedrijven worden voorafgegaan door een waarschuwing (in de regel mondeling). Als de waarschuwing niet of onvoldoende wordt opgevolgd volgt de mogelijkheid tot bestuursdwang. Dit kan gaan om een dwangsom of actieve bestuursdwang. Zie stappenschema bijlage 1 (Stappenplan last onder dwangsom bij niet sluiten pand).

4.4.d Bevel gericht aan de leidinggevende of tegen eenieder.

In ernstige situaties kan direct gewerkt worden met een bevel. Voordat een BOA of politie gebruik maakt van dit middel is er overleg met de burgemeester. De inzet van een bevel wordt terughoudend toegepast en alleen als er geen andere handhavingmiddelen toereikend zijn om het doel te bereiken.

Besluitvormingsproces

Op alle besluiten die genomen worden door het gemeentebestuur is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat de Algemene maatregelen van behoorlijk bestuur op de besluitvorming van toepassing zijn evenals de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Uitzonderingen daarop zijn bevelen die het karakter hebben van een algemene maatregel van bestuur.

4.5 Sanctietabellen

Overtredingen openbare ruimte

De openbare ruimte is de ruimte die voor eenieder toegankelijk is. Hiertoe behoort de openbare weg, parken en pleinen zoals gedefinieerd in de APV.

	Wettelijke basis	boetebedrag
Onderlinge afstand >12<16 jaar	AMvB	€ 45,00
Onderlinge afstand >15 jaar	AMvB	€ 95,00
Alcohol openbare ruimte	APV	
Alcohol bij je hebben of gebruiken tussen 20:00 uur en 6:00 uur	Art 58 Wpg	€ 95,00
Groepsvorming >12<16 jaar	Art Wpg	€ 45,00
Groepsvorming 16 jaar	Art	€ 95,00
Overige overtredingen maatregelen		

Overtredingen publiek toegankelijk

Overtredingen besloten ruimte voor publiek toegankelijk geen kantoor of bedrijf anders dan voor directe dienstverlening openstaand voor publiek. Dit zijn ruimten zoals winkels, horeca, kapperszaken, bioscopen en andere plaatsen waar personen gedurende de openstellingstijden gebruik kunnen maken van diensten. Het lokale bestuur heeft geen handhavende bevoegdheden om op te treden tegen overtredingen die plaatsvinden binnen kantoren, fabrieken of andere bedrijven die niet openstaan voor publiek. De handhaving van dit type ondernemingen is neergelegd bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS).

Overtreding	Wettelijke basis	boetebedrag
Onderlinge afstand >12<16 jaar	AMvB	€ 45,00
Onderlinge afstand >15 jaar	AMvB	€ 95,00
Mondkapje >12<16 jaar	Maatregel	€ 45,00
Mondkapje >15 jaar	Maatregel	€ 95,00

Verkoop van alcohol na 20:00	Maatregel	Ntb
Openstelling voor publiek	Maatregel	Ntb
Beschikbaar stellen van een ruimte voor groepen met een doel dat strijdig is met de afgekondigde maatregelen		Ntb
Overige overtredingen maatregelen		Ntb

Overtredingen besloten ruimte geen woning of bijbehorende erven.

Dit zijn ruimten van verenigingen e.d. In de handreiking van de VNG is expliciet opgenomen dat de handhaving van woningen met bijbehorende erven buiten de handhavingsbevoegdheden valt. Handhaving binnen woningen en daarbij behorende erven verhoudt zich niet met de internationale wetgeving.

Overtreding	Wettelijke basis	Boetebedrag
Onderlinge afstand >12<16 jaar	AMvB	€ 45,00
Onderlinge afstand >15 jaar	AMvB	€ 95,00
Mondkapje >12<16 jaar	maatregel	€ 45,00
Mondkapje >15 jaar	maatregel	€ 95,00
Beschikbaar stellen van de ruimte voor groepen meer dan <30 personen		Ntb
Beschikbaar stellen van een ruimte voor groepen voor een doel dat strijdig is met de afgekondigde maatregelen		Ntb
Overige overtredingen maatregelen		Ntb

Stroomschema handhaving Tijdelijke wet maatregelen

Stap 1. Locatie

1. Openbare ruimte;
2. besloten ruimte, voor publiek toegankelijk, geen kantoor of bedrijf anders dan voor directe dienstverlening, openstaand voor publiek;
3. Besloten ruimte, geen woning of daartoe behorende erven.

Stap 2. Beschikbare tools handhaving Twm maatregelen

1. Aanwijzing
2. Last onder dwangsom of bestuursdwang
3. Bevel tegen leidinggevende
4. Bevel tegen eenieder

Stroomschema openbare ruimte

Stap 1

beoordeling of er andere regels dan de Wet publieke gezondheid (Wpg) worden overtreden waarop gehandhaafd kan worden. Bijvoorbeeld APV, geluidshinder en dergelijke.

Boa's gecertificeerd en aangewezen in domein 1 en 2 zijn bevoegd tot handhaving.

Tools:

1. Aanwijzing
2. Bevel tegen eenieder

1. Aanwijzing

De aanwijzing is niet gericht op sluiting of beëindigen. Wil je direct sluiten of de activiteit beëindigen kijk bij de mogelijkheden van bevel.

Wettelijke grondslag:

Wanneer: De situatie verloopt ordelijk, alleen zijn er aanwijzingen noodzakelijk om de verspreiding van het virus te voorkomen.

Denk bijvoorbeeld aan inrichting van looprichtingen, afstandsstrepen.

Rapportage: Omschrijving van de situatie, de reden van de noodzakelijke aanpak, redenen waarom voor deze aanwijzing is gekozen (afwegingsmoment en proportionaliteit)

2. Last onder dwangsom bestuursdwangsom

Toepasbaar bij sluiting van panden

Wettelijke grondslag: Gemeentewet Artikel 125 lid 3, Artikel 58u Wpg

Wanneer: Als een publieke plaats die niet genoemd is in de ministeriele regeling Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19, Artikel 4.a1 geopend is voor publiek wordt middels een last onder dwangsom sluiting afgedwongen.

3. Bevel

Wettelijke grondslag: Artikelen 174 en 175 Gemeentewet of artikel Wpg

Wanneer: Plotseling aandienden concrete en actuele dreiging of daadwerkelijke aantasting van de openbare orde. Er is sprake van ernstige wanordelijkheden dan wel de vrees voor zulke wanordelijkheden. Het gaat om een situatie die structureel, gedurende langere tijd niet onder controle is en niet in de hand gehouden kan worden.

Noodbevel dient terughoudend getoetst te worden! Daarbij geldt dat, als er een minder verstrekkende maatregel voor handen is om de wanordelijkheden te beëindigen, voor deze maatregel gekozen moet worden.

Met de inwerkingtreding van de Twm heeft de handhaver de bevoegdheid verkregen het bevel direct op te leggen en te laten uitvoeren. Dit neemt niet weg dat deze later alsnog op schrift gesteld dient te worden.

Ondanks de hectiek en de tijdsdruk geldt onverminderd dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Het bevel is noodzakelijk het besluit is proportioneel en passend bij de situatie.

Randvoorwaarden

1. Informatie (onmiddellijke vrees voor wanordelijkheden) en communicatie is cruciaal.

2. ANNA (altijd navragen nooit aannemen) artikel 3.9 Awb de vergewisplicht.

- Aantal agenten
 - Extra inzet
 - Aantal direct beschikbare agenten
 - Tijd extra inzet
 - Inzet burgemeester extra inzet agenten
3. Alternatieven onderzoeken bijvoorbeeld last onder dwangsom.
4. Grondrechtbeperkingen

Inperken van de grondrechten stelt hoge eisen aan de zorgvuldigheid, inzichtelijkheid en motivering van het besluit dat een grondrecht beperkt.

- Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging
- Vrijheid van meningsuiting; censuurverbod
- Vrijheid van vereniging
- Vrijheid van vergadering en betoging

Wanneer de burgemeester een uiting van een grondrecht wil verbieden of beëindigen, geldt als voorwaarde dat het grondrecht (uiting daarvan) leidt tot ernstige wanordelijkheden en alleen als er geen andere oplossing is voor een ordelijk verloop. Nb het moet gaan om de activiteit die ontplooid wordt door de groep niet om het effect dat de groep heeft.


NB er zijn geen aanwijzingen dat de jurisprudentie voor een bevel nu ruimer kan worden toegepast.


NB voor ieder besluit geldt dat het een besluit is en dus openstaat voor bezwaar en beroep en eventueel een voorlopige voorziening. De enige uitzondering is een bevel op grond van artikel 174 gemeentewet dat een algemeen verbindend karakter heeft.



Bijlage 1 Infographic adviesaanvraag GGD

GGD advies

Bij verzoek tot ontheffing van Covid-19 maatregelen





<p>Aanleiding Vanaf 1 december is de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 van kracht. In deze regeling is opgenomen dat bij verzoeken tot ontheffing de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) om advies gevraagd wordt. In dit document wordt weergegeven hoe dit proces op hoofdlijn is ingericht.</p>	
<p>Ontheffingsmogelijkheden Op grond van de Tijdelijke wet kan ontheffing worden verleend door de burgemeester voor de regels over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Groepsvorming; - Opstelling van publieke plaatsen; - Evenementen; - Overig. 	<p>Werkproces openstelling publieke plaatsen/groepsvorming Wanneer een gemeente een ontheffingsaanvraag voor groepsvorming, openstelling publieke plaatsen of overig ontvangt, wordt er eerst een eigen afweging gemaakt. Indien de gemeente oordeelt dat het om een uitzonderlijk geval gaat (artikel 58e, tweede lid, van de Wpg), moet een GGD advies aangevraagd worden (artikel 58e, derde lid, van de Wpg), dit kan door een e-mail te sturen naar onthefing@ggdtwente.nl.</p> <p>Evenementen Ontheffingsaanvragen voor evenementen kunnen aangemeld worden middels de reguliere evenementenprocedure. Meer informatie over de werkwijze m.b.t. evenementen is te vinden in de eerder verstuurd Memo; consequenties en aanpak Twm covid-19 evenementen definitief.</p>
<p>Bijzondere situatie Een verzoek tot ontheffing van geldende regels kan alleen als er sprake is van bijzondere, individuele omstandigheden. De bedoeling is niet dat er nieuwe algemene uitzonderingen worden gemaakt. Omdat het om individuele uitzonderingen gaat, kan de uitzondering niet voor een hele branche gelden. In de memorie van toelichting van de tijdelijke wet worden de volgende voorbeelden genoemd van bijzondere situaties die aanleiding kunnen geven tot ontheffing:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een bijzondere uitvaart; - Een verjaardagsbijeenkomst van een terminaal zieke. <p>Na gelang de landelijke richtlijnen veranderen wordt dit kader aangepast aan de dan geldende regels, waarover wij u dan weer informeren.</p>	
<p>GGD advies GGD Twente adviseert op de ontheffingsaanvraag op basis van de actuele lokale gezondheidssituatie, het risico op besmettingen en de landelijke & regionale richtlijnen.</p> <p>Let op: Indien er medische noodzaak toe is kan er op basis van een veranderend geneeskundige beeld, kort voor het plaatsvinden van de activiteit een aanvullend advies worden gegeven.</p>	<p>Benodigde informatie voor het geven van advies Om een goed beeld te krijgen van de ontheffingsaanvraag, is de volgende informatie nodig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Om welke ontheffing gaat het; - Gegevens aanvrager; - Datum en tijdstip; - Omschrijving van de activiteit en de bijzondere omstandigheden; - Welke bijzondere situatie ligt ten grondslag aan het verzoek tot ontheffing? - Locatie (binnen/buiten, adres); - Overzichtstekening en plattegrond van de locatie; - Aantal aanwezige personen; - Welke maatregelen worden er getroffen; - Contactgegevens (email + telefoonnummer) van behandelaar gemeente.
<p>Termijnen GGD Twente hanteert voor het verlenen van het advies een termijn van minimaal 3 werkdagen. Indien er aanvragen al langer bekend zijn (>2 weken), wordt verzoekt contact op te nemen om adviesdata af te stemmen.</p> <p>In bijzondere gevallen is in overleg een kortere termijn mogelijk.</p>	
<p>Contact Aanvragen kunnen verstuurd worden naar: onthefing@ggdtwente.nl Voor overige vragen kunt u contact op nemen met: Jarno Rouweler</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  j.rouweler@ggdtwente.nl  06 25 74 13 51 </div>	

Bijlage 2 Stappenplan last onder dwangsom bij niet sluiten pand

Stap 1: Overtreding

Is er sprake van een overtreding?

Ja Ga door naar stap 2.

Nee Geen actie ondernemen.

Stap 2: Aanzegging

Geef duidelijk aan dat de winkel niet valt onder een uitzondering zoals genoemd in artikel 4.a1 van de Tijdelijke regeling maatregelen Covid-19. Zeg vervolgens mondeling de last onder dwangsom aan. Doe dit bij een bedrijfsleider/leidinggevende of de eigenaar.

Op grond van de gewijzigde Tijdelijke regeling maatregelen Covid-19 moet uw winkel gesloten zijn. U krijgt 2 uur de tijd voor het sluiten en gesloten houden van uw pand. Doet u dit niet dat wordt u een dwangsom opgelegd van €10.000,00 ineens of kiezen voor € 5.000,00 per geconstateerde overtreding met een maximum van € 25.000,00.

(Tijdens deze 2 uur kan de last onder dwangsom worden opgesteld)

Stap 3: Hercontrole I

Is het pand gesloten?

Ja Zaak is afgedaan en er hoeft niks meer te gebeuren

Nee Ga door naar stap 4.

Stap 4: Uitreiken last onder dwangsom

De schriftelijke last onder dwangsom wordt uitgereikt een aangetekend verzonden. In deze brief staat een korte begunstigingstermijn van 1 uur om alsnog het pand te sluiten.

Stap 5: Hercontrole II

Is het pand gesloten?

Ja Zaak is afgedaan en er hoeft niks meer te gebeuren

Nee Ga door naar stap 6.

Stap 6: Bewijslast

Als blijkt dat de winkel alsnog open is dan moet duidelijk worden vastgelegd dat er nog steeds sprake is van een overtreding. Dit kan door middel van een foto en een proces-verbaal van bevindingen. Neem vervolgens contact op met de senior medewerker Toezicht en handhaving zodat de invordering van de dwangsom kan worden geregeld.