

## Handelingskader Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

### 1. Inleiding

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus. Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden er maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan.

De maatregelen ter bestrijding van de covid-19 epidemie waren tot 1 december 2020 voor een belangrijk deel gebaseerd op aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De voorzitters van de veiligheidsregio's vertaalden deze aanwijzingen in noodverordeningen. Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: TWM) per 1 december 2020 is een einde gekomen aan deze structuur van aanwijzingen en noodverordeningen.

Met de TWM is een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). Dit hoofdstuk bevat de wettelijke grondslag voor aanvullende maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van het covid-19 virus. Deze aanvullende maatregelen zijn verder uitgewerkt in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: TRM). De handhaving van de in hoofdstuk Va van de Wpg en de bijbehorende ministeriele regeling genoemde maatregelen is voor een groot deel belegd bij de burgemeester.

Met de per 25 februari 2022 gewijzigde Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 heeft het kabinet besloten opnieuw een aanzienlijke stap naar normalisering te zetten en aanvullende versoepelingen door te voeren. Vanaf 25 februari 2022 komen de volgende maatregelen te vervallen: algemene sluitingstijden, veilige afstandsnorm en daarmee samenhangende maatregelen als placheringsplicht, bezoekersnorm, mondkapjesplicht, gescheiden bezoekersstromen, hygienemaatregelen op locatie en de gezondheidschek en registratie. Daarmee vervalt ook de CTB-plicht op basis van 3G op CTB-plichtige locaties. Voor ongeplaceteerde activiteiten binnen in CTB-plichtige sectoren bij meer dan 500 bezoekers per zelfstandige ruimte wordt het mogelijk om open te gaan wanneer hier 1G (iedereen testen voor toegang) wordt ingezet. Daarmee kunnen onder deze voorwaarden ook de (nacht)horeca, ongeplaceteerde evenementen en de vertoning van kunst en cultuur, zoals concerten, weer open gaan of doorgang vinden. Doorstroomlocaties zijn uitgezonderd van de CTB-plicht.

Gepaste handhaving van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie blijft essentieel. Die handhaving ziet zowel op toezicht en waarschuwen, maar – in voorkomende gevallen – ook op verbaliserend en handhavend optreden. Daar waar aanspreken en waarschuwen onvoldoende resultaat geeft om naleving van de regels te bevorderen en te waarborgen, wordt strenger opgetreden. Dit geldt met name bij evidente gevallen van overtreding en gevallen waarbij na een waarschuwing of aanwijzing de overtreding niet wordt beëindigd. We blijven een groot beroep doen op de burger en de ondernemers bij de naleving van de maatregelen.

De bestuursrechtelijke handhaving van Hoofdstuk Va en de bijbehorende ministeriele regeling is in veel gevallen de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Dat is het geval op openbare plaatsen en op publieke plaatsen. 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.

De burgemeester heeft per locatie (besloten plaats<sup>1</sup>, publieke plaats<sup>2</sup>, openbare plaats<sup>3</sup>) verschillende bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Het kan, afhankelijk van het soort locatie, gaan om een aanwijzing aan degene die een zorgplicht heeft voor naleving van de coronamaatregelen, een spoedbevel aan degene die een zorgplicht heeft voor naleving van de coronamaatregelen, een last onder

1) Een andere dan openbare of publieke plaats en een daarbij behorend erf, met inbegrip van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Grondwet

2) Een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, en een daarbij behorend erf, of een voor publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Grondwet

3) Een openbare plaats als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de WOM; plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek

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.

Daarnaast kan ook strafrechtelijk worden gehandhaafd op de maatregelen. In het algemeen geldt dat afhankelijk van de aard van de bepaling (en de specifieke omstandigheden van het geval) wordt gekozen voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Sommige overtredingen lenen zich meer voor bestuursrechtelijke handhaving (herstel) en andere meer voor een strafrechtelijke aanpak. Zo ligt het bestuursrechtelijk optreden meer in de rede als er handhavend opgetreden moet worden richting bedrijven, exploitanten en organisatoren of degenen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van genomen maatregelen. Nadruk ligt dan immers op de naleving en het herstel en in overeenstemming brengen van de situatie met de geldende wet- en regelgeving. Strafrechtelijk optreden ligt meer in de rede als bestuursrechtelijke handhaving richting organisatoren en/of verantwoordelijken geen effect heeft of als sprake is van een excès. Strafrechtelijke handhaving is ook aangewezen in gevallen dat de verbodsbepaling gericht is tot de individuele burger en snelle normhandhaving een onmiddellijk effect dient te realiseren. In dergelijke gevallen zijn bestuursrechtelijke maatregelen minder aangewezen en/of effectief.

De burgemeester blijft bovendien bevoegd om op basis van andere lokale handhavingsarrangementen (aanvullende) maatregelen te treffen indien noodzakelijk. Hierbij kan worden gedacht aan handhavingsarrangementen op het gebied van horeca, evenementen, standplaatsen, markten etc. Zo kunnen overtredingen ook gevolgen hebben voor vergunningen.

Het toezicht op hoofdstuk Va van de Wpg en de bijbehorende ministeriele regeling berust bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de door de bij besluit van de minister van VWS aangewezen ambtenaren. Toezichthouders beschikken hierbij altijd over een discretionaire bevoegdheid.

Onderstaand volgt een handelingskader. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan de burgemeester besluiten van een maatregel af te zien, over te gaan tot een verzwaring of ook besluiten een of meerdere stappen over te slaan (en bijvoorbeeld een maatregel te treffen waar normaliter eerst een waarschuwing zou volgen).

## **2. Handhaving verboden**

### **2.1 Openstelling publieke plaatsen**

#### *Publieke binnenruimte en testen voor toegang*

Een publieke binnenruimte in een eet- en drinkgelegenheid of een locatie voor de vertoning van kunst en cultuur, waar ten minste vijfhonderd personen worden toegelaten per zelfstandige binnenruimte of waar meer dan vijfhonderd personen in de totale ruimte van de locatie worden toegelaten en de bezoekers tussen verschillende zelfstandige binnenruimten kunnen wisselen, en waarbij niet alle personen zijn geplaatst die als publiek zijn toegelaten, wordt slechts voor publiek opengesteld, indien de beheerder er zorg voor draagt dat, met inachtneming van artikel 6.30:

- a. alleen publiek tot die ruimte wordt toegelaten met een geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag als bedoeld in artikel 6.29, eerste lid;
- b. het vereiste van een geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag en geldig identiteitsdocument duidelijk zichtbaar en leesbaar voor het publiek en een toezichthouder is aangegeven bij de toegang tot de locatie.

In afwijking van het hierboven gestelde mogen personen tot en met twaalf jaar zonder geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag als bedoeld in artikel 6.29, eerste lid, en personen tot en met dertien jaar zonder geldig identiteitsbewijs toegelaten worden. Het hierboven gestelde geldt bovendien niet voor doorstroomlocaties en publieke binnenruimtes met een verkeersfunctie.

Indien een activiteit of voorziening in een eet- en drinkgelegenheid of een locatie voor de vertoning van kunst een cultuur meerdere dagen duurt dient iedere vierentwintig uur vanaf het moment van aanvang van de activiteit of het gebruik van de voorziening te worden gecontroleerd of personen voldoen aan de voorwaarden uit het hierboven gestelde onder a.

#### *Ventilatiennormen horecalokaliteit*

Een publieke plaats die een horecalokaliteit is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet wordt slechts voor publiek opengesteld indien die is voorzien van een rechtstreeks met de buitenlucht in verbinding staande goed werkende mechanische ventilatie-inrichting met een luchtverversingscapaciteit van  $3,8 \cdot 10^{-3}$  m<sup>3</sup>/s per m<sup>2</sup> vloeroppervlakte.

Indien sprake is van een horecalokaliteit die gevestigd is in een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet geldt het hierboven genoemde niet, mits de luchtverversing op een andere wijze dan voorzien in het eerste lid wordt gerealiseerd en dit leidt tot een luchtkwaliteit in de horecalokaliteit

die vergelijkbaar is met de luchtkwaliteit die zou worden gerealiseerd door middel van de hierboven bedoelde mechanische ventilatie-inrichting.

Het hierboven genoemde is bovendien niet van toepassing op een horecalokaliteit ten behoeve waarvan voor 14 augustus 2021 een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf op grond van artikel 3 van de Alcoholwet is aangevraagd, die niet voor 1 juli 2021 is verleend, tenzij:

- a. zich in die horecalokaliteit op 14 augustus 2021 een ventilatie-inrichting bevindt als bedoeld in het eerste lid;
- b. in die horecalokaliteit een op of na 14 augustus 2021 aangeschafte of bestelde ventilatie-inrichting wordt geplaatst.

#### Handhavingslijn voorwaarden openstelling publieke plaats:

- Ondernemers leven de gestelde voorwaarden na op basis van eigen verantwoordelijkheid en handhaving van de regels geschiedt in eerste instantie door de organisator (high trust, high penalty);
- Bij niet naleving van de voorwaarden, wordt de ondernemer aangesproken en opgedragen om de overtreding direct te beëindigen en/of mitigerende maatregelen te treffen (mondelinge waarschuwing);
- Bij een volgende constatering volgt er een (schriftelijke) bestuurlijke waarschuwing vanuit de burgemeester;
- Indien geen gehoor wordt gegeven aan de bestuurlijke waarschuwing volgt een sluitingsbevel en/of bestuurlijke maatregel op grond van artikel 174 Gemeentewet en/of wordt proces-verbaal opgemaakt op grond van artikel 68bis, eerste lid, onder b Wpg met een boete van de eerste categorie;
- In specifieke gevallen kan (daarnaast) een last onder bestuursdwang/dwangsom worden opgelegd op grond van artikel 58u, derde lid, onder a Wpg;
- Bij een volgende overtreding van artikel 58h Wpg volgt opnieuw een (verzwarend) sluitingsbevel op grond van artikel 174 Gemeentewet en/of wordt proces-verbaal opgemaakt op grond van artikel 68bis, eerste lid, onder b Wpg met een boete van de eerste categorie;

Indien de situatie een excès betreft kan direct tot een spoedsluiting op grond van artikel 174 Gemeentewet (direct ongedaanmaking/ beëindiging situatie) worden overgegaan en/of proces-verbaal worden opgemaakt op grond van artikel 68bis, eerste lid, onder b Wpg met een boete van de eerste categorie.

#### **2.2 Evenementen en testen voor toegang**

Een evenement in een publieke binnenruimte waar ten minste vijfhonderd deelnemers worden toegelaten, waarbij niet alle personen zijn geplaatst die als deelnemer zijn toegelaten, wordt slechts opengesteld, indien de organisator er zorg voor draagt dat, met inachtneming van artikel 6.30:

- a. alleen deelnemers tot die ruimte worden toegelaten met een geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag als bedoeld in artikel 6.29, eerste lid;
- b. het vereiste van een geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag en geldig identiteitsdocument duidelijk zichtbaar en leesbaar voor de deelnemers en een toezichthouder is aangegeven bij de toegang tot de locatie.

In afwijking van het hierboven gestelde mogen personen tot en met twaalf jaar zonder geldig coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag als bedoeld in artikel 6.29, eerste lid, en personen tot en met dertien jaar zonder geldig identiteitsbewijs toegelaten worden. Het hierboven gestelde geldt bovendien niet voor uitvaarten, doorstroomlocaties en publieke binnenruimtes met een verkeersfunctie.

Indien een evenement meerdere dagen duurt en deelnemers overnachten op de afgesloten locatie, bedoeld onder a, dient iedere vierentwintig uur vanaf het moment van aanvang van het evenement te worden gecontroleerd of deelnemers voldoen aan de voorwaarden onder a.

#### Handhavingslijn

- Organisatoren leven de gestelde voorwaarden na op basis van eigen verantwoordelijkheid en handhaving van de regels geschiedt in eerste instantie door de organisator (high trust, high penalty);
- Bij niet naleving van de voorwaarden, wordt de ondernemer aangesproken en opgedragen om de overtreding direct te beëindigen en/of mitigerende maatregelen te treffen (mondelinge waarschuwing);
- Indien hier geen gehoor aan wordt gegeven, wordt overgegaan tot feitelijke beëindiging van het evenement op grond van artikel 58n (voor besloten plaatsen), 174 Gemeentewet (voor publieke plaatsen) of artikel 58m (voor openbare plaatsen). Ook wordt proces-verbaal opgemaakt op grond van artikel 68bis, eerste lid, onder b, Wpg;

- In specifieke gevallen (bij reële vrees voor herhaling) zou daarnaast ook nog een last onder bestuursdwang/dwangsom kunnen worden opgelegd op grond van artikel 58u, derde lid, onder a Wpg.
- Indien het evenement plaatsvindt op een publieke plaats of de reguliere exploitatie van een instelling of publieke plaats betreft geldt de handhavingsslijn van paragraaf 2.3.

### **2.3 Mondkapjesplicht personenvervoer**

Personen van dertien jaar en ouder dienen een mondkapje te dragen in:

- a. het openbaar vervoer en ander bedrijfsmatig personenvervoer, mits het vervoer, niet zijnde vervoer met een luchtvaartuig, primair de verplaatsing van de ene naar de andere locatie behelst en het vervoer geen recreatieve activiteit is;
- b. gebouwen op luchthavens met uitzondering van de daar gelegen besloten plaatsen;
- c. een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften, met uitzondering van de daar gelegen besloten plaatsen.

Deze plicht geldt niet voor:

- a. leerlingen tijdens leerlingenvervoer van en naar een instelling voor voortgezet onderwijs;
- b. personen tot en met zeventien jaar die deelnemen aan vervoer van en naar de locatie waar jongeren jeugdhulp ontvangen of zorglocaties voor jeugd;
- c. personen die het vervoer uitvoeren voor zover zij zich in een afgesloten ruimte bevinden ten opzichte van de passagiers;
- d. personen die vanwege een beperking of een ziekte geen mondkapje kunnen dragen;<sup>4</sup>
- e. begeleiders van personen met een verstandelijke beperking, voor zover deze personen van het door begeleiders dragen van een mondkapje ernstig ontergeld raken, en voor personen die spreken met iemand die vanwege een auditieve beperking moet kunnen spraakafzien;
- f. personen in ander bedrijfsmatig personenvervoer, indien in het voertuig maximaal twee personen aanwezig zijn;
- g. personen aan wie krachtens een wettelijke bepaling gevraagd wordt hun mondkapje af te zetten om zich te identificeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, op het moment van identificatie;
- h. personen waarbij het dragen van een mondkapje de goede en veilige uitoefening van hun werkzaamheden in het kader van beroep of bedrijf onmogelijk maakt.

#### Handhavingsslijn:

- Reizigers leven het gebod op het dragen van een mondkapje na op basis van eigen verantwoordelijkheid. Zorgdragen voor de handhaving van de regels geschiedt in eerste instantie door de vervoerder. De vervoerder spreekt de reizigers aan op het dragen van een mondkapje;
- Enkel bij excessen (passagier die voertuig of andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening niet wenst te verlaten en geen mondkapje wil dragen) zal de toezichthouder ter plaatse worden gevraagd. Primair zal de toezichthouder de passagier uit het voertuig verwijderen en in het uiterste geval wordt proces-verbaal opgemaakt o.g.v. artikel 68bis, eerste lid, onder b Wpg met een boete van de eerste categorie.<sup>5</sup>

#### *Zorgplicht vervoerder*

De aanbieder van voorzieningen voor openbaar vervoer en overig bedrijfsmatig personenvervoer heeft op grond van artikel 58k Wpg de plicht om zodanige voorzieningen te treffen dat de daar aanwezige personen de in de Wpg gestelde regels in acht kunnen nemen.

#### Handhavingsslijn:

- Vervoerders richten voorzieningen voor openbaar vervoer en overig bedrijfsmatig personenvervoer zodanig in en nemen daarmee samenhangende maatregelen zodat reizigers zich houden aan de in de Wpg gestelde regels;

4 ) In geval men een ziekte of beperking aanvoert, kan de burger of reiziger worden gevraagd dit aannemelijk te maken, bijvoorbeeld door een medische verklaring, tonen van medicijnen of anderszins op enigerlei wijze aannemelijk maken dat een uitzondering geldt. De verbalisant heeft de professionele ruimte om te beoordelen of er al dan niet terecht aanspraak wordt gemaakt op de uitzondering.

5 ) De mondkapjesplicht voor reizigers in voertuigen/vaartuigen in het OV wordt gehandhaafd op grond van de Wpg. Dat laat onverlet dat er soms situaties kunnen zijn dat daarnaast nog reden kan zijn om te handhaven op grond van de Wet personenvervoer 2000 (WP2000) en Besluit Personenvervoer2000 (BP 2000). De BOA's in het OV (domein IV) die zijn belast met de handhaving van de door de vervoerders genomen maatregelen kunnen nog steeds proces-verbaal opmaken op grond van artikel 72 WP200021 juncto artikel 52 BP 200022 indien sprake is van verstoring van orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang en de aanwijzingen niet worden opgevolgd.

- Bij overtreding van het verbod door de vervoerder, wordt door de burgemeester in overleg getreden met de vervoerder over de vervolgstappen.
- Beëindiging van personenvervoer geschiedt volgens artikel 58p, eerste lid, van de Wpg bij ministeriele regeling.

### **2.4 Demonstraties**

Demonstraties worden gereguleerd door de Wom en zijn niet gereguleerd in de Wpg.

Specifieke uitgangspunten inzake demonstraties zijn:

- De individuele deelnemer van een demonstratie heeft in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om zijn of haar gezondheid;
- Daarnaast heeft de organisator van de demonstratie een verantwoordelijkheid voor de gezondheid voor de deelnemers van de demonstratie.

In het kader van de bestrijding van de pandemie, neemt de lokale overheid daar bovenop ook maatregelen. Daarbij geldt:

- De landelijke richtlijnen zijn leidend;
- Het recht om te demonstreren is een grondrecht;
- Demonstreren is een essentieel onderdeel van een democratische rechtstaat.

Handhavingsslijn:

- Organisator wijzen op risico's van de demonstratie voor de volksgezondheid (artikel 2 Wom) en de regels gesteld in de Wpg;
- Afhankelijk van grootte en aard demonstratie kunnen aanwijzingen worden gegeven (artikel 6 Wom) of kan de burgemeester besluiten om de demonstratie te beëindigen op grond van de artikelen 7 en 8 Wom;
- In geval van beëindiging maakt de politie het besluit van de burgemeester kenbaar dat de manifestatie is beëindigd (vordering) en dat men uiteen moet gaan (waarschuwing);
- Handhaven volgt indien de opdracht niet wordt opgevolgd (lees: demonstratie gaat door). Strafbbaarstelling staat in art. 11 Wom;
- Opdracht tot beëindiging van de burgemeester vastleggen in mutatie/proces-verbaal van de politie. De vordering vastleggen in mutatie/proces-verbaal van de politie.

Indien een kennisgeving wordt gedaan, volgt de reguliere procedure van de Wom. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving beperkingen of voorschriften stellen of een verbod geven (met inachtneming van de doelcriteria uit artikel 2 Wom).

### **3. Uitgangspunten**

Voor de concrete handhaving van de Wpg gelden de volgende uitgangspunten:

- High trust, high penalty;
- Een geconstateerde overtreding dient direct ongedaan gemaakt te worden en toezichthouders kunnen hiertoe het gesprek aangaan en aanwijzingen geven. De toezichthouders beschikken hierbij over een discretionaire bevoegdheid;
- Handhaving is in beginsel reactief en start nadat melding is gedaan van een overtreding of als sprake is van een heterdaad constatering (routinematig, n.a.v. melding/klacht en bij excessen);
- Operationalisering van de handhaving van de Wpg is een gezamenlijke opdracht. Degene die constateert (via melding of eigen waarneming) is verantwoordelijk voor de handhaving en de afstemming hierover met de partners;
- Bij beperkte capaciteit ligt de prioriteit bij ernstige overtredingen en/of ernstige gezondheidsrisico's;
- De handhaving richt zich in eerste instantie op de eigenaar/ organisator en in beginsel niet op personeel en/of de gasten;
- De handhaving is gefaseerd en in eerste instantie niet gericht op aanhouding, maar op het beëindigen van de overtreding en herstel van de situatie;
- Bij de handhaving geldt:
  - o dat het gericht is op het stoppen van de overtreding en dit inhoudt dat men kan waarschuwen, verbaliseren en/of het opmaken van een bestuurlijke rapportage;
  - o dat men in eerste instantie waarschuwt, maar dat bij het bewust overtreeden van de maatregelen een proces-verbaal volgt;
  - o dat bij een eerdere waarschuwing en bij het opnieuw overtreeden van de maatregelen een proces-verbaal volgt;
  - o dat bevindingen altijd worden vastgelegd.

- dat een waarschuwing conform de vaste gedragslijn één jaar blijft gelden. Na één jaar wordt de situatie opnieuw beoordeeld. De Officier van Justitie gaat in beginsel over de opsporing en handhaving van strafbare feiten.

#### **4. Communicatie**

Via de communicatie van de gemeente Rotterdam over de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 worden de doelgroepen geïnformeerd over landelijke coronamaatregelen en het geldende handelingskader. Publicatie vindt ook plaats op de website en in het Gemeenteblad.

*Vastgesteld door de burgemeester van Maassluis, d.d. 8-3-2022.*