

eBook

Openbare Orde, Crisisbeheersing & Rampenbestrijding



*De meest gelezen blogs
van dit moment!*

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



Beste lezer,

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

- Wie trekt aan de touwtjes in deze corona crisis? Is dat de Minister van medische zorg of zijn dat de voorzitters van de veiligheidsregio's? En spelen de burgemeesters van gemeenten ook nog een rol? Er zijn immers afgelopen weekend tal van noodverordeningen uitgevaardigd.
- Wie heeft op welke grond de bevoegdheid om bijeenkomsten en evenementen met meer dan 100 personen te verbieden? Vallen daar ook demonstraties en godsdienstige samenkomsten onder?
- Wie heeft de bevoegdheid om scholen te sluiten, restaurants, fitnesscentra en sportaccommodaties? Wat is de reikwijdte van deze besluiten? En hoe wordt hieraan uitvoering gegeven?
- En ten slotte, wordt het geen tijd om de nationale noodtoestand af te kondigen zoals dat in de VS en bijvoorbeeld Spanje is gebeurd?

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

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

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

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



Inhoudsopgave

Wie is er verantwoordelijk voor onze veiligheid tijdens de corona crisis?.....	3
Wie is bevoegd beslissingen te nemen tijdens de corona crisis?	6
Implementatie van corona besluiten; wat komt er allemaal bij kijken?	8
Wat als de noodtoestand van kracht wordt door de corona crisis?	10
Hoe kunnen noodverordeningen worden afgedwongen tijdens de corona crisis?.....	12

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Wie is er verantwoordelijk voor onze veiligheid tijdens de corona crisis?

De verspreiding van het Coronavirus (COVID-19) brengt heel veel vragen met zich mee van diverse aard. Ook juridische.

- Wie trekt aan de touwtjes in deze coronacrisis? Is dat de Minister van medische zorg of zijn dat de voorzitters van de veiligheidsregio's? En spelen de burgemeesters van gemeenten ook nog een rol? Er zijn immers afgelopen weekend tal van noodverordeningen uitgevaardigd.
- Wie heeft op welke grond de bevoegdheid om bijeenkomsten en evenementen met meer dan 100 personen te verbieden? Vallen daar ook demonstraties en godsdienstige samenkomsten onder?
- Wie heeft de bevoegdheid om scholen te sluiten, restaurants, fitnesscentra en sportaccommodaties? Wat is de reikwijdte van deze besluiten? En hoe wordt hieraan uitvoering gegeven?
- En ten slotte, wordt het geen tijd om de nationale noodtoestand af te kondigen zoals dat in de VS en bijvoorbeeld Spanje is gebeurd?

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid beantwoord samen met A.J. Wierenga, rechtswetenschapper (noodrecht-specialist) bij Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – Rijksuniversiteit Groningen deze vragen. Beginnend met de vraag wie wanneer aan zet is in deze coronacrisis.

Welke bevoegdheden hebben de Minister van medische zorg, voorzitters van veiligheidsregio's en burgemeesters?

Als het gaat om de preventie en bestrijding van infectieziekten dan is de Wet publieke gezondheid (Wpg) van groot belang. Die wet kent een indeling van ziektes die is gebaseerd op de mate waarin dwingende maatregelen opgelegd kunnen worden om de bevolking te beschermen. Infectieziekten vallen in groep A, B1, B2 of C. Het verbaast niet dat het Coronavirus (COVID-19) is ingedeeld in de hoogste categorie: groep A. Onder dwingende maatregelen vallen eenzijdige besluiten – dat wil zeggen ook tegen de wil van de patiënt – als opname tot isolatie in een ziekenhuis, thuisisolatie, medisch onderzoek, quarantaine met medisch toezicht als ook een verbod van beroepsuitoefening.

Minister van medische zorg heeft de leiding bij infectieziekte uit groep A

Art. 7 lid 1 Wpg bepaalt dat de Minister van medische zorg (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport) de leiding heeft bij de bestrijding van een infectieziekte uit groep A. Deze minister wordt bijgestaan door het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het RIVM. Binnen dit Centrum is de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) bij een uitbraak van infectieziekten verantwoordelijk voor:

- de inhoudelijke advisering van overheid en professionals over hoe deze uitbraak het beste kan worden bestreden
- de implementatie van het landelijke beleid

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Hiertoe wordt een Outbreak Management Team (OMT) geformeerd waarvan (medische) professionals deel uitmaken. Alvorens de adviezen van het OMT te implementeren, vraagt de minister het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (BAO) er zijn licht over te laten schijnen. Het BAO wordt voorgezeten door de Directeur-Generaal Volksgezondheid (DGV) van het ministerie van VWS. Deelnemers zijn ambtenaren van de betrokken ministeries, afgevaardigden van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), GGD, GHOR Nederland, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de directeur Clb en de secretaris van het OMT. Uiteindelijk draagt de voor infectieziektebestrijding verantwoordelijke minister de voorzitters van de veiligheidsregio's de door hem besloten maatregelen uit te voeren.

Voorzitter veiligheidsregio is belast met de uitvoering

Art. 6 lid 4 Wpg bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij een infectieziekte uit groep A belast is met de uitvoering van de bestrijdingsmaatregelen. Hiertoe kent de Wet publieke gezondheid hem bevoegdheden toe. In art. 35 staat dat de voorzitter van de veiligheidsregio een persoon onverwijld kan doen onderwerpen aan de maatregel van quarantaine om de verspreiding van infectieziekten behorend tot groep A tegen te gaan. Artikel 38 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio aan een persoon die gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A het verbod kan opleggen om beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden te verrichten, die een ernstig risico inhouden voor de verspreiding van die infectieziekte. Art. 47 lid 3 Wpg bepaalt dat in het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid, de voorzitter gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan kan sluiten. De voorzitter kan ook andere maatregelen treffen op grond van zijn bevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's. Waar zijn maatregelen zien op de bestrijding van de infectieziekte dient de uitoefening van deze bevoegdheden steeds in lijn te zijn met de instructies van de minister van Medische zorg. Ter naleving van zijn besluiten beschikt de voorzitter over een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Voorts wordt op overtreding van zijn besluiten straf bedreigd.

Burgemeester is belast met de onmiddellijke handhaving van de openbare orde

Heeft de burgemeester dan nog een taak bij de bestrijding van infectieziekte op grond van de Wet publieke gezondheid? Ja, maar uitsluitend en alleen als het een infectieziekte betreft uit de groepen b of c. Wel is de burgemeester belast met de onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Die kan in gevaar komen als gevolg van ongeregelde activiteiten bijvoorbeeld bij onenigheid over het hamsteren van goederen. Of wanneer de afgekondigde overheidsmaatregelen worden genegeerd of tot bijvoorbeeld tot protestacties leiden.

Bevoegdheden in geval van een ramp of crisis over gemeentegrenzen heen

Art. 39 Wet veiligheidsregio's bepaalt echter dat de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde van lokale burgemeesters in zijn veiligheidsregio overneemt, wanneer hij door het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam opschaalt naar de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure van het type 4. In jargon GRIP4, waarbinnen is geregeld hoe de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten verloopt. In deze procedure is de centrale gedachte dat grotere incidenten meer onderling gecoördineerd afgehandeld moeten worden.

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding

Het opschalen naar een GRIP4 situatie kan alleen in geval van een 'ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis'. Art. 1 Wvr bepaalt dat een ramp een zwaar ongeval is of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Art. 1 WVR definieert een crisis als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Het lijkt geen enkele twijfel dat de massale verspreiding van het coronavirus is aan te merken als zowel een ramp als crisis. Dat die van meer dan plaatselijke betekenis is, staat evenzeer vast: de aanpak ervan vraagt maatregelen die de gemeentegrenzen overstijgen. De opschaling heeft daarom in alle 25 veiligheidsregio's plaatsgevonden.

Dit betekent dat de bevoegdheden van de lokale burgemeesters in deze coronacrisis beperkt zijn. Die van de voorzitter van de veiligheidsregio zijn daarentegen groot. Hij is verantwoordelijk voor het uitvoeren van maatregelen zoals quarantaineverplichtingen op grond van de Wet publieke gezondheid bij infectieziekten van groep A alsook voor de uitoefening van de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid die regulier aan de lokale burgemeester toekomen.



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Wie is bevoegd beslissingen te nemen tijdens de corona crisis?

Op donderdag 12 maart 2020 verbood de Minister voor Medische Zorg naar aanleiding van adviezen van het OMT en het BAO ter voorkoming van de verdere verspreiding van het Coronavirus voor de periode van 13 maart tot en met 31 maart 2020 voor publiek toegankelijke bijeenkomsten van meer dan honderd personen in musea, concertzalen, theaters en bij sportwedstrijden alsook bij evenementen. En op zondag 15 maart verlengde hij die maatregel tot 6 april 2020 en sloot de minister daarnaast alle eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna's, seksinrichtingen en coffeeshops voor die periode.

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

Verbieden heeft in dit verband een bijzondere betekenis. De minister heeft op grond van art. 7 Wet publieke gezondheid (Wpg) de voorzitters van de veiligheidsregio's de opdracht gegeven om zijn maatregelen om te zetten in voor de burgers bindende besluiten. Die zijn hiertoe gerechtigd op grond van hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. De voorzitter van de veiligheidsregio beschikt hierover in het geval van opschaling naar GRIP4. Dan neemt hij krachtens van art. 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) de bevoegdheden van de burgemeesters in zijn veiligheidsregio over op het terrein van openbare orde en veiligheid uit de Gemeentewet. In alle veiligheidsregio's is al in een vroegtijdig stadium van de verspreiding van het coronavirus opgeschaald waardoor de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van de lokale burgemeesters uitoefent.

Wet publieke gezondheid

De Minister voor Medische Zorg dient deze omweg van getrapte regelgeving te volgen omdat de Wet publieke gezondheid hem zelf geen regelgevende bevoegdheid toekent. Vanzelfsprekend moeten we meteen denken aan de noodverorderingsbevoegdheid. In een noodverordening staan algemeen verbindende voorschriften, dat wil zeggen voorschriften die voor een ieder gelden en die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn. Misschien kan ook de bevoegdheid van art. 174 Gemeentewet nog enige soelaas bieden. De burgemeester kan op basis hiervan bevelen geven die met het oog op bescherming van de veiligheid of gezondheid nodig zijn in verband met samenkomsten en gemakkelikheden op voor het publiek openstaande plaatsen. De voorzitter kan in plaats van zijn noodverorderingsbevoegdheid ook gebruikmaken van een bevoegdheid die art. 47 Wpg hem biedt. De gebruikmaking van welke bevoegdheid de voorkeur geniet, is nu nog moeilijk te zeggen.

Art. 5c Ambtsinstructie commissaris van de Koning

Eventueel kan de regering besluiten ook een geheel ander pad kiezen. Art. 5c Ambtsinstructie commissaris van de Koning biedt de Minister van Justitie en Veiligheid in samenhang met art. 42 Wvr de bevoegdheid om de commissaris van de koning op te dragen aanwijzingen te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio inzake de rampenbestrijding. Dat is slechts mogelijk in geval van een ramp of crisis 'van meer dan regionale betekenis'. Het lijkt geen twijfel dat hiervan sprake is in deze landelijke crisissituatie.

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding

Behoeftte om snel en efficiënt te handelen

Maar ook dit is een omslachtige procedure. In een crisis van deze omvang is er behoefte om snel en efficiënt te handelen. In uiterste nood kunnen bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de Minister-President, de artikelen 53 en 54 Wvr in werking worden gesteld. Deze artikelen geven de Commissaris de bevoegdheid om aan de burgemeesters in hun provincie in een concreet geval aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. Dit zou dan moeten gebeuren in overeenstemming met de aanwijzingen van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Buitengewone omstandigheden

Tot slot kan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheden van de Commissaris van de Koning én de burgemeester in buitengewone omstandigheden geheel of ten dele aan zich trekken of een andere autoriteit daarmee belasten. Het ligt voor de hand om de Minister voor Medische Zorg hiervoor aan te wijzen. Die Minister zou dan bijvoorbeeld een uniform gebruik van bevoegdheden kunnen voorschrijven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's bij de implementatie van zijn maatregelen in plaats van zoals nu dit over te laten aan de voorzitters. Het zou de greep van de minister op de aanpak van de coronacrisis iets verstevigen.



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Implementatie van corona besluiten; wat komt er allemaal bij kijken?

De voorzitters van de veiligheidsregio's dienen de besluiten van de minister te 'vertalen' in algemeen verbindende voorschriften. Dat is niet alleen een omslachtige, maar ook een inefficiënte manier om de burgers bindende regels uit te vaardigen, nu het hele land – en niet een of enkele regio's – worden getroffen door een virus. Zo is dit echter geregeld in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Het verdient daarom aanbeveling om door middel van een modelverordening de voorzitters van de veiligheidsregio's ter wille zijn. Dat is overigens inmiddels al gebeurd.

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

Noodverordeningsbevoegdheid

De voorzitters van de veiligheidsregio's maken gebruik van de noodverordeningsbevoegdheid, na soms aanvankelijk eigen initiatieven te hebben genomen op basis van een andere bevoegdheid. In de noodverordeningen worden evenementen met een deelname van meer dan honderd personen verboden, zowel in het openbaar als op besloten plaatsen. In de noodverordeningen treft men sinds zondag ook een verbod aan om een voor publiek openstaande inrichting (gebouw) geopend te houden (restaurants, cafés, sportscholen etc.), uitgezonderd vanzelfsprekend ziekenhuizen, uitvaartcentra, overheidsgebouwen en gebouwen die een vitale rol vervullen bij de vervulling van primaire levensbehoeften.

In een noodverordening kan niet alles geregeld worden. Art. 175 Gemeentewet bepaalt dat 'van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften' mag worden afgeweken. Met andere woorden, de voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen de wet terzijde stellen, maar niet de Grondwet. En dat zou nu juist beperkingen geven die we in deze crisis niet kunnen gebruiken. De overheid ontkomt er niet aan om grondrechten te beperken. In de noodverordeningen vragen de voorzitters hiervoor ook aandacht. En als we de noodverordeningen goed lezen, dan zien we dat het recht op privacy – formeel het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – inmiddels wordt beperkt. Men mag uitsluitend nog maar kleine evenementen organiseren, ook – en hierom gaat het – op besloten plaatsen. Met de term 'besloten plaatsen' wordt bedoeld: niet-voor-publiek-toegankelijke gebouwen en woningen. Het gebruik van die term is minder gelukkig nu die een hele specifieke betekenis heeft in verband met het recht om de godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden zoals beschermd in art. 6 Grondwet.

Beperken van grondrechten in een noodverordening

Betreft dit dan een rechtmatige beperking van wat wel genoemd het huisrecht? Of hoeven we ons hieraan niets gelegen te laten liggen? Op overtreding van een noodverordening wordt straf bedreigd in art. 443 Wetboek van strafrecht. In de juridische literatuur en rechtspraak wordt het beperken van grondrechten in een noodverordening gelegitimeerd indien het primaire doel van die verordening is het wegnemen van direct en acuut levensgevaar. De theorie hierachter is dat de overheid in een spagaat verkeert. Enerzijds moet zij de privacy respecteren, anderzijds heeft zij de positieve verplichting om het recht op leven, zoals beschermt in art. 2 EVRM gestand te doen. Een dergelijke botsing van grondrechten lost de rechter op door een belangenafweging.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Zeker is dat de strafrechter in die afweging van belangen het recht op leven zwaarder zal wegen dan het recht op privacy.

Hoe zit het met de vrijheid van demonstreren?

Ook andere grondrechten kunnen in het geding komen. Tot nu toe is de vrijheid van vergadering en betoging nog niet opgeschort. Toch is het heel voorstelbaar dat dit gaat gebeuren, althans dat aan demonstraties bijvoorbeeld getalsmatig en fysiek beperkingen zullen worden gesteld. De meest zuivere manier om dit te doen is een betoging waarvan kennis is gegeven met het oog op de bescherming van de gezondheid te verbieden op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom). Van een dergelijk voornemen kan de voorzitter van de veiligheidsregio blijk geven op de website in de vorm van een beleidsregel. In het verleden is de vrijheid van demonstreren echter ook wel generiek opgeschort door middel van een noodverordening.

Mogen bijeenkomsten van godsdienstige of levensbeschouwelijk aard nog plaatsvinden?

Een apart probleem vormen kerkdiensten. Die zijn in ons rechtsstelsel schier onaantastbaar. Een bijeenkomst van godsdienstige of levensbeschouwelijk aard binnen gebouwen of besloten plaatsen als bedoeld in art. 6 lid 1 Grondwet kan formeel niet worden verboden. Als het noodzakelijk is zodanige bijeenkomsten te verbieden, dan zal de voorzitter van de veiligheidsregio gebruik dienen te maken van zijn bevoegdheid in art. 47 lid 3 Wet publieke gezondheid (Wpg): 'In het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid, kan (...) de voorzitter van de veiligheidsregio: a. gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan sluiten, (...). Nu het doel van die maatregel niet primair is om vrijheid van het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing te beperken, maar een bijkomend effect is van het beschermen van de gezondheid, mag men voor 'gebouwen' ook kerken lezen.

Voor een dergelijke uitleg zijn echter wel enige hobbels te nemen. Ten eerste heeft de wetgever in art. 1 sub s Wpg een gebouw gedefinieerd als 'elk bouwwerk dat een overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt, met uitzondering van bouwwerken ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging.' Ten tweede heeft diezelfde wetgever in art. 47 Wpg het oog gehad op een individueel gebouw waarin een besmetting is geconstateerd. Dat verschilt van een hele categorie van gebouwen die potentieel als besmettingshaard dienst gaan doen. In een geval als dat van het coronavirus zijn er echter dwingende redenen voor het bestuur om deze bepalingen conform verdragsverplichtingen te interpreteren, nu het leven en de gezondheid van zo veel mensen acuut in gevaar zijn.

Bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen

Lokale burgemeesters beschikken niet meer over de bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen zolang sprake is van een naar GRIP4 opgeschaalde situatie. De noodverordeningen en ook de maatregelen op grond van de Wet openbare manifestaties dienen nu bij uitsluiting door de voorzitters van de veiligheidsregio's uitgeoefend te worden. Dit geldt ook voor de sluiting van gebouwen en terreinen op grond van art. 47 Wpg, nu het coronavirus een infectieziekte uit groep A betreft. Dat de noodverordeningsbevoegdheid niet door de burgemeester van een gemeente (met de bijbehorende gemeenteraad) wordt uitgeoefend, maar de voorzitter van de veiligheidsregio, brengt dit overigens met zich mee dat de normale bekrachtigingsprocedure van gemeenteraden uit art. 176 de leden 3 t/m 6 niet van toepassing zijn. Dit geldt ook voor de mogelijkheid van administratief beroep op de commissaris van de Koning. Zijn schorsingsbevoegdheid zijn immers onderdeel van de nu niet van toepassing zijnde bekrachtigingsprocedure.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Wat als de noodtoestand van kracht wordt door de corona crisis?

De huidige aanpak van de coronacrisis krijgt niet alleen maar steun. Er zijn ook tegenstanders van de huidige aanpak. Men staat een totale *lockdown* voor ogen zoals China die succesvol heeft toegepast. En die nu in andere landen als Italië, Spanje, Frankrijk en sinds vandaag ook in België wordt beproefd. Mocht Nederland deze maatregel in de toekomst ook noodzakelijk achten, is dan het afkondigen van een noodtoestand noodzakelijk? En hoe gaat dit dan in zijn werk en wat betekent dit?

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

Noodtoestand en lockdown

Onze Grondwet kent sinds 1887 een systeem van staatsnoodrecht. Het tegenwoordige art. 103 lid 1 Grondwet luidt: 'De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.' Ter uitvoering van deze bepaling is in 1996 de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CWU) tot stand gebracht. Die wet verordonneert dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, de regering de 'beperkte noodtoestand' of de 'algemene noodtoestand' kan afkondigen. Het afkondigen van de beide onderscheiden noodtoestanden gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president.

Het besluit tot afkondiging van een noodtoestand opent de bevoegdheid om – eveneens bij koninklijk besluit – specifieke 'noodbepalingen' opgenomen in reguliere wetten dan wel speciale 'noodwetten' in werking te stellen. Een belangrijke wet in dit verband is de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Die verstrekt onder meer bevoegdheden aan de regering om de regulier bevoegde bestuursorganen – zoals de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen – aanwijzingen te geven bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Om een voorbeeld te geven, art. 6 lid 1 Wbbbg kent aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid toe om burgemeesters te instrueren als het gaat om de uitoefening van diens bevoegdheden in de sfeer van het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

'Beperkte noodtoestand' vs 'algemene noodtoestand'

De 'beperkte noodtoestand' opent minder bevoegdheden dan de 'algemene noodtoestand'. Tijdens de eerste is het slechts mogelijk de noodbepalingen in werking te stellen van lijst A behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Op die lijst staat de hierboven genoemde bepaling uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag alsmede vele andere noodbepalingen in andere wetten. De eerder in deel 2 besproken artikelen 53 en 54 Wet veiligheidsregio's staan daar ook op. Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken in art. 3 Hamsterwet om regels te stellen om het hamsteren van goederen tegen te gaan.

Tijdens de 'algemene noodtoestand' kunnen naast de bepalingen van lijst A, ook de noodbepalingen van lijst B inwerking worden gesteld. Die zijn nog ingrijpender van aard. Een goed voorbeeld daarvan is art. 18 lid 1 Wbbbg. Die bepaling geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om 'bij een bedreiging voor het volksbestaan' ieder persoon te interneren ten aanzien van wie een gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



De Grondwet staat toe dat op grond van noodbepalingen tijdens een noodtoestand een aantal grondrechten wordt beperkt. Art. 103 lid 2 noemt achtereenvolgens: art. 6 Gw voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft (godsdienstvrijheid), art. 7, de vrijheid van meningsuitingsvrijheid, art. 8 de verenigingsvrijheid, art. 9 vergader- en betogingsvrijheid, art. 12 tweede lid (binnentredingswaarborgen woningen), art. 13 (briefgeheim) en tenslotte artikel 113, eerste en derde lid (rechtspraak).

Artikel 2 en 3 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden bepalen dat het koninklijk besluit tot het instellen van een van beide noodtoestanden terstond wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal. De Eerste en de Tweede kamer kunnen vervolgens in gezamenlijke vergadering de noodtoestand opheffen indien zij van oordeel zijn dat deze niet, of niet langer mag voortduren. De regering heeft ook de mogelijkheid om separaat noodbepalingen inwerking te stellen, zonder het uitroepen van de noodtoestand. Ook dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal vereist. Er dient onverwijld een voorstel van wet te worden ingediend om de separaat inwerking gestelde noodbepaling(en) van kracht te laten blijven. Daartoe zal een zogenoemde 'verlengingswet' moeten worden aangenomen. Dit vereist een fysiek samenkomen van de volksvertegenwoordigende lichamen, wat in tijden van een infectieziekte een nieuwe uitdaging kan opleveren. Het Ministerie van BZK bracht gisteren al een handreiking uit voor de continuïteit van het decentrale openbaar bestuur.

Tot op heden heeft de regering de noodtoestand in welke vorm dan ook maar zelden ingesteld. De regering beschouwt het afkondigen daarvan als een ingrijpende gebeurtenis die een escalerend effect kan hebben. Dat wil zij zo lang als mogelijk is vermijden. Het is ook om die reden eveneens mogelijk een of enkele noodbepalingen 'separaat' in werking te stellen zonder dat een noodtoestand wordt afgekondigd. Met deze optie kan het afkondigen van een noodtoestand zo lang mogelijk worden uitgesteld.

Is de coronacrisis ook een omstandigheid die noodzaakt tot het aanwijzen van een noodtoestand?

Voor het afkondigen van een noodtoestand dan wel het separaat in werking stellen van noodbepalingen geldt steeds de voorwaarde dat 'buitengewone omstandigheden' hiertoe noodzaken. Wanneer hieraan wordt voldaan, betreft een bestuurlijk oordeel. Leidend dient te zijn dat reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden. Het staat vast dat de Coronacrisis als een buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt. Maar is het ook een omstandigheid die noodzaakt tot het aanwijzen van een noodtoestand? Dat hangt af van het antwoord op de vraag of met behulp van de 'reguliere' noodbevoegdheden de crisis daadkrachtig genoeg kan worden aangepakt.

Aan welke bevoegdheden zou eventueel extra behoefte bestaan?

Als de bewegingsvrijheid verder moet worden beperkt, dan kan dit op basis van noodverordeningen. De vrijheid van bewegen is niet onderworpen aan de grondwettelijke eis dat alleen een wet afkomstig van regering en Staten-Generaal dit recht kan beperken. Beperking van de bewegingsvrijheid kan ook op een andere manier worden afgedwongen. Art. 8 lid 1 Wbbbg geeft aan de minister van Justitie en Veiligheid en de commissaris van de Koning de bevoegdheid om het 'vertoeven in de open lucht te beperken'. Die zouden de bewegingsvrijheid kunnen beperken tot het bezoeken van supermarkten en medische hulpverleners. Artikel 8 lid 1 Wbbbg staat weliswaar op lijst A, dit kan echter ook los van een beperkte noodtoestand in werking worden gesteld bij koninklijk besluit op grond van art. 1 Wbbbg.

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding

De begrenzing van de bewegingsvrijheid gaat echter op een zeker moment over in vrijheidsontneming. Daarvoor zou dan een solider wettelijke basis nodig zijn. Dat geldt ook voor een eventuele confiscatie van bijvoorbeeld medische apparatuur in privéklinieken. Supermarktketens dringen op dit moment aan op een maatregel die chartaal geld als wettig betaalmiddel tijdelijk opschort. Hiervoor lijkt de inwerkingstelling van art. 12 van de Noodwet financieel verkeer noodzakelijk te zijn. Ook dat kan separaat. Derhalve lijkt voorsnog de noodzaak te ontbreken om over te gaan op een van beide noodtoestanden. Zijn er ingrijpender maatregelen noodzakelijk als een integrale lockdown, dan lijkt er geen ontkomen aan het afkondigen van een van beide noodtoestanden. Zo ver is het echter nog lang niet. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst anders komt te liggen.



Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



Hoe kunnen noodverordeningen worden afgedwongen tijdens de corona crisis?

De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's hebben inmiddels allemaal noodverordeningen afgekondigd ter uitvoering van de besluiten van de Minister voor Medische Zorg. Een dringende vraag die op dit moment speelt, is hoe de naleving van die noodverordeningen kan worden afgedwongen, bijvoorbeeld als een horecaondernemer die niet naleeft door zijn café geopend te houden.

Prof. mr. J.G. Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, directeur van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid geeft antwoord op de vraag en deelt zijn visie op het afdwingen van noodverordeningen.

Gemeentewet

Een burgemeester beschikt op grond van art. 125 Gemeentewet over een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van een noodverordening. Die kan de lokale burgemeester toepassen als de noodverordening niet wordt nageleefd.

Althans de Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit in de Fumigation-zaak (ABRvS 24 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6874) beslist dat deze cumulatie van bevoegdheden in het geval van een noodbevel mogelijk is. In de literatuur zijn hiertegen overigens wel overtuigende bezwaren aangevoerd.

Last onder bestuursdwang of dwangsom

Hoe dan ook, de voorzitter van de veiligheidsregio beschikt niet over een zodanige bevoegdheid. De bevoegdheid om een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom op te leggen wordt in art. 39 Wet veiligheidsregio's niet genoemd. Dat is de bepaling waarin alle bevoegdheden staan opgesomd die van de lokale burgemeester overgaan op de voorzitter bij opschaling.

De bevoegdheid tot het opleggen van de last onder bestuursdwang blijft met andere woorden volledig bij de lokale burgemeester. Die burgemeester kan echter zijn bestuursdwangbevoegdheid alleen inzetten bij zijn eigen lokale noodverordeningen, niet bij de handhaving van een noodverordening afkomstig van de voorzitter van de veiligheidsregio.

Hoe groot is het handhavingsprobleem?

Het handhavingsprobleem is echter minder groot dan men vermoedt. De noodverordeningbevoegdheid maakt deel uit van het instrumentarium dat te boek staat als de bevoegdheden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde als bedoeld in art. 5: 23 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De onmiddellijke handhaving is niets meer of niets minder dan de feitelijke dan wel daadwerkelijke handhaving van de openbare orde door de politie onder leiding van de burgemeester.

Openbare Orde, Crisis-beheersing & Rampenbestijding



De bevoegdheid van de politie om op deze wijze het recht te handhaven is terug te voeren op art. 3 Politiewet: 'De politie heeft tot taak (...) te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (...).' Gezegd moet worden dat de onmiddellijke handhaving van de openbare orde met minder waarborgen is omgeven dan de reguliere handhaving van het recht. De urgente noodzaak van onmiddellijk ordeherstel rechtvaardigt dit.

Een voorbeeld van daadwerkelijke – fysieke – handhaving van de openbare orde kan dit verhelderen. In een discotheek vindt 's avonds laat een massale vechtpartij plaats. De door de politie gealarmeerde burgemeester sluit – om een nieuwe vechtpartij te voorkomen – het etablissement per direct. Hij is bevoegd dit kortlopend te doen op basis van zijn onmiddellijkheidsbevoegdheid in art. 174 lid 2 Gemeentewet: 'De burgemeester is bevoegd (...) de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.' De politie kan dit besluit handhaven door iedereen fysiek uit de discotheek te verwijderen en het pand vervolgens dicht te timmeren zodat niemand meer binnen kan.

Deze onmiddellijke handhaving van de rechtsorde door de politie vertoont een sterke overeenkomst met de reguliere handhaving door middel van superspoedbestuursdwang. Art. 5: 23 Awb zorgt ervoor dat we ze niet mogen vereenzelvigen.

Welke mogelijkheden zijn er tot handhaving?

Een van de mogelijkheden tot handhaving van een noodverordening is derhalve de feitelijke handhaving ervan met behulp van fysieke maatregelen. Dat de mogelijkheid tot het fysiek afdwingen van de naleving bestaat, wil echter niet zeggen dat opsporingsambtenaren meteen rigoureuus een restaurant of café moeten dichttimmeren bij het constateren van een overtreding. Weliswaar is Titel 5.3 Herstelsancties van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing, maar het lijkt desalniettemin aangewezen sommige van de bepalingen in deze titel analoog toe te passen. Het geven van een hele korte 'begunstigingstermijn' kan verstandig zijn als de regelgeving niet evident is. Wanneer een restauranthouder bijvoorbeeld de grens van de afhaalfunctie overschrijdt, is niet altijd duidelijk.

Een tweede handhavingsmogelijkheid is dat opsporingsambtenaren een proces-verbaal uitschrijven voor overtreding van art. 443 Wetboek van Strafrecht. Een uitspraak van de strafrechter hoeft niet te worden afgewacht. Het Openbaar Ministerie in de persoon van de officier van justitie kan op grond van art. 257a Wetboek van Strafvordering zelf een strafbeschikking opleggen, inhoudende een boete die op overtreding van art. 443 Wetboek van Strafrecht wordt gesteld.

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



Meer weten?



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)

Openbare Orde, Crisis- beheersing & Rampenbestijding



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)



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

[Meer informatie >>](#)