

## University of Groningen

### Corona en het recht (deel 19)

Brouwer, J.G.; Wierenga, A.J.

*Published in:*  
Openbareorde.nl

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Brouwer, J. G., & Wierenga, A. J. (2020). Corona en het recht (deel 19): Wat regelt de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. *Openbareorde.nl*. <https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/corona-en-het-recht-deel-19/>

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## **Corona en het recht (deel 19)**

Wat regelt de Tijdelijk wet maatregelen covid-19

J.G. Brouwer en A.J. Wierenga

De Eerste Kamer heeft dinsdag 27 oktober de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twmc, ook wel Coronawet genoemd) aangenomen. Het betreft een ingevoegd hoofdstuk VA in de Wet publieke gezondheid (Wpg) vooralsnog voor de duur van drie maanden. Hierin staan diverse bevoegdheden om ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus beperkende maatregelen te kunnen opleggen aan het gezonde deel van onze bevolking. De wet treedt per 1 december aanstaande in werking. Wat regelt deze wet precies?

### **Noodverordeningen overbodig**

Op grond van artikel 58c Wpg kunnen de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in overeenstemming met andere bij het onderwerp betrokken en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, bij ministeriële regeling infectieziektebestrijdingsmaatregelen afkondigen. De wet maakt het gebruik van noodverordeningen – met behulp waarvan de leemten in de Wet publieke gezondheid tot nu toe werden opgevuld – overbodig. Daarmee komt een einde aan het enigszins oneigenlijke gebruik van de noodverordeningbevoegdheid. Die is immers bedoeld om kortdurend maatregelen te kunnen nemen bij lokale noodsituaties, niet om langdurig infectieziektebestrijdingsmaatregelen te treffen. De coronawet verschaft – anders dan de noodverordeningen – ook een deugdelijke grondslag voor beperkingen van grondwettelijk beschermde grondrechten.

### **Herstel van de democratie**

Artikel 58c Wpg versterkt het democratisch toezicht dat bij het gebruik van de noodverordeningen min of meer afwezig was. De Tweede Kamer kan de maatregelen die de regering op basis van deze wet voornemens is te treffen met een meerderheid wegstemmen. Indien sprake is van een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld kan de regeling in werking treden zonder haar eerst aan de Staten-Generaal voor te leggen. In dat geval vervalt de regeling echter zo gauw een meerderheid van de Tweede Kamer haar veto uitspreekt.

Anders dan bij de noodverordeningen kunnen de maatregelen hooguit drie maanden gelden. Dat vloeit voort uit de beperkte werkingsduur van de wet. Wenst de regering de wet langer te laten voorduren, dan kan zij de werkingsduur van de wet verlengen bij koninklijk besluit voor de duur van steeds maximaal drie maanden. Het voornemen van dit besluit moet ten minste een week voorafgaand aan inwerkingtreding aan beide Kamers worden voorgelegd.

Artikel 58s Wpg verplicht de Minister van VWS maandelijks aan beide Kamers van de Staten-Generaal een met redenen omkleed overzicht van de geldende maatregelen te verstrekken alsmede een prognose van het voortduren van de maatregelen.

## **Beperkte bevoegdheid regering**

De bevoegdheid voor de regering om maatregelen op basis van hoofdstuk VA van de Wet publieke gezondheid te nemen, is beperkt. De hierin toegekende bevoegdheden kunnen slechts worden toegepast ter bestrijding van de epidemie, of bij een directe dreiging daarvan. En dan ook nog slechts voor zover die toepassing: (a) gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is; (b) in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat; en (c) evenredig is aan de bestrijding en de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk wordt beperkt.

Wie verwacht dat op basis van de wet ingrijpendere maatregelen te treffen zijn dan die in de noodverordeningen in het voorjaar, heeft het mis. De wet verschaft de bevoegdheid om nu reeds geldende maatregelen te treffen, zoals de plicht tot het houden van een veilige afstand (artikel 58f Wpg), het maximaliseren van groepsvorming (artikel 58g Wpg), de openstelling van publieke plaatsen (artikel 58h Wpg) en het reguleren van evenementen (artikel 58i Wpg). Een algeheel bezoekverbod aan zorginstellingen is op basis van deze wet niet mogelijk.

Artikel 58j Wpg kan wel worden gezien als een verruiming van de bevoegdheid om maatregelen te treffen. Het verschaft een grondslag om nieuwe regels te introduceren over hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen. Zo zal er per 1 december a.s. een mondkapjesplicht in de publieke binnenruimte gelden, waar dit tot nu toe een dringend advies was. Wat de publieke binnenruimte is, zullen we hieronder uitleggen.

De wet maakt een onderscheid tussen vier soorten plaatsen: woningen en openbare, publieke en besloten plaatsen. Voor maatregelen in een woning – achter de voordeur – biedt de wet geen enkele ruimte. Dit betekent dat wat er in het voorjaar gebeurde – boa's die thuis controleerden of er in strijd met de noodverordening niet te veel bezoek aanwezig was – niet meer kan voorkomen. Voor de andere drie soorten plaatsen – openbare, publieke en besloten plaatsen – kunnen wel beperkende maatregelen worden opgelegd.

Openbare plaatsen zijn wegen, pleinen, parken, bossen, stranden. Onder publieke plaatsen vallen winkels, horecagelegenheden, bibliotheken, theaters en musea, maar bijvoorbeeld ook een festivalterrein als dat van Pinkpop of de TT-Assen. In de laatste twee voorbeelden gaat het om de publieke buitenruimte, de eerder genoemde plaatsen vallen onder de publieke binnenruimte.

Onder de vierde categorie – de besloten plaatsen – verstaan we die ruimtes die geen woning zijn, maar waar niet iedereen toegang heeft. Tot op heden werden deze plaatsen in de literatuur aangeduid als de niet-voor-publiek-toegankelijke plaatsen. Hierbij moeten we denken aan kantoren, onderwijsvoorzieningen, bedrijfspanden en dergelijke.

Kerken, moskeeën en plaatsen in de openlucht waar de vrijheid van godsdienst – denk aan begraafplaatsen – wordt beleden, zijn in beginsel publieke plaatsen. Artikel 58a Wpg zondert die plaatsen voor de toepassing van de maatregelen in deze wet echter uit. Op deze plaatsen kan de minister derhalve geen beperkende maatregelen

opleggen zoals een mondkapjesplicht. Toen de Minister van Veiligheid en Justitie naar het waarom hiervan in de Tweede Kamer werd gevraagd, antwoordde hij dat de reden hiervan is dat het besloten plaatsen zijn. Dat is echter om twee redenen onjuist. Kerken, synagogen en moskeeën maken onderdeel uit van de categorie publieke plaatsen, maar ze worden uitgezonderd van maatregelen in de Tijdelijke wet. Dat is een politiek besluit geweest. Voor de toepassing van de bevoegdheden in deze wet zijn het onderdaad besloten plaatsen, maar op die plaatsen kan volgens artikel 58j gewoon een mondkapjesplicht worden opgelegd.

### **Algemene maatregelen die de regering kan nemen**

*Artikel 58f Wpg* bepaalt dat de regering bij Algemene Maatregel van Bestuur een afstandseis kan instellen voor degenen die zich buiten een woning ophouden. Bij het bepalen van wat de afstandseis wordt en wanneer die wordt ingesteld, handelt de regering op advies van het RIVM. Tot op heden is de afstand op 1,5-meter gesteld. Voor de afstandseis gelden – net als dat onder de noodverordeningen het geval – tal van uitzonderingen. Bovendien kan bij ministeriële regeling vrijstelling worden verleend.

*Artikel 58g Wpg* maakt het mogelijk bij ministeriële regeling groepsvorming op plaatsen, niet zijnde woningen, aan een maximum aantal personen te binden. Op een zodanig verbod gelden weer tal van uitzonderingen. Het gaat onder meer om vergaderingen van gekozen organen, godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten, een vergadering of betoging in de Wet openbare manifestaties en bijeenkomsten met een rechtsbeschermingskarakter. Op grond van *artikel 58h Wpg* kunnen bij ministeriële regeling publieke plaatsen worden aangewezen die niet of slechts onder in die regeling gestelde voorwaarden voor publiek mogen worden opengesteld. Tot de voorwaarden kan behoren maximum aantal bezoekers. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen als het maximeren van het bezoekersaantal in de horeca, bioscopen, musea en theaters of de sluiting daarvan.

*Artikel 58i Wpg* maakt het mogelijk dat bij ministeriële regeling evenementen kunnen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd. Ook hier kan de regering een maximum aan het aantal bezoekers stellen.

*Artikel 58j Wpg* is een soort restbepaling die de bevoegdheid verstrekt om bij ministeriële regeling uiteenlopende maatregelen te kunnen treffen zoals onder meer de verplichting tot toepassing van hygiënemaatregelen en het gebruik persoonlijke beschermingsmiddelen. Denk hierbij aan de mondkapjesplicht. Ook kunnen er op basis van deze bevoegdheid maatregelen worden genomen inzake de uitoefening van beroepen waarbij het niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt. Ook kan een verbod tot uitoefening van deze beroepen worden gegeven.

Daarnaast zijn maatregelen mogelijk inzake het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, met inbegrip van een verbod tot het gebruik daarvan. Dat geldt ook voor de bezettingsgraad van hotels en dergelijke. Tot slot kunnen op basis van deze bevoegdheid maatregelen worden genomen inzake het gebruik of voor consumptie gereed hebben van alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1 lid 1 van de Drank- en Horecawet op openbare plaatsen, met inbegrip van een verbod daarop.

*Artikel 58k Wpg* legt rechtstreeks een zorgplicht op aan degene die bevoegd is tot het aan een publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen daarvan voor publiek. Die persoon dient zich te conformeren aan de maatregelen inzake de afstandseis van artikel 58f Wpg en de maatregelen die genomen zijn op basis van artikel 58j Wpg en die te faciliteren, inclusief de openstelling ervan. Indien de ‘verantwoordelijke’ hierin naar het oordeel de burgemeester niet slaagt, dan kan die een schriftelijke aanwijzing geven. In spoedeisende gevallen zelfs een (mondeling) bevel. Te denken valt aan het in acht nemen van looproutes in een museum of het sluiten van een café waar de coronamaatregelen herhaaldelijk niet worden nageleefd.

*Artikel 58l Wpg* legt een zelfde zorgplicht als in artikel 58k op aan degene die bevoegd is tot het aan een besloten plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten van personen.

Ook hier geldt dat indien de ‘zorgplichtige’ naar het oordeel van de burgemeester zijn zorgplicht niet naleeft, de burgemeester een schriftelijke aanwijzing kan geven. En in spoedeisende gevallen een (mondeling) bevel.

Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, dan is het de minister aan wie de aanwijzings- respectievelijk bevelsbevoegdheid toekomt.

*Artikel 58m Wpg* kent aan de burgemeester de bevoegdheid toe om indien hij van oordeel is dat de omstandigheden op een openbare plaats zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht genomen kunnen worden, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die nodig zijn om de naleving van deze artikelen op een openbare plaats te verzekeren. Men kan denken aan het sluiten van een park gedurende de nacht omdat er herhaaldelijk illegale feesten zijn gegeven.

*Artikel 58n Wpg* kent aan de burgemeester de bevoegdheid toe om personen die zich zodanig gedragen of zodanige activiteiten verrichten op een besloten plaats dat ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus SARS-CoV-2 bestaat, de bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit dan wel de daar aanwezige personen te bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.

### **Sectorspecifieke maatregelen die de regering kan nemen**

*Artikel 58o Wpg* legt op zorgaanbieders de verplichting om ervoor te zorgen dat in hun gebouwen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels in acht kunnen worden genomen door personen die daar op bezoek zijn. Een zorgaanbieder kan, als dit niet lukt, voorwaarden stellen aan de toegang tot een dergelijk gebouw voor niet met de zorg belaste personen. Bezoek aan een zorginstellingen volledig verbieden, zoals in het voorjaar is gebeurd op basis van noodverordeningen, behoort als gezegd niet tot de mogelijkheden. Het moet steeds voor ten minste één familielid of naaste mogelijk zijn om een daar verblijvende persoon te bezoeken. Aan de minister komt de bevoegdheid toe om aan een zorgaanbieder een aanwijzing te geven.

*Artikel 58p Wpg* geeft de bevoegdheid om bij ministeriële regeling het aanbieden van categorieën van personenvervoer geheel of gedeeltelijk te verbieden. Ook kunnen er regels worden gesteld over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Hierbij kan worden afgeweken van de afstandseis. Met deze

bepaling is er derhalve ook een degelijke basis gekomen voor een mondkapjesplicht in het openbaar vervoer.

*Artikel 58q Wpg* schept de bevoegdheid bij ministeriële regeling onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk te verbieden dan wel aan beperkingen of andere voorwaarden te onderwerpen.

*Artikel 58r Wpg* geeft de bevoegdheid bij ministeriële regeling de kinderopvang geheel of gedeeltelijk te sluiten alsmede het maken van uitzonderingen hierop.

### **Herstel van lokale democratie**

Zoals gezegd, hoeft de regering niet langer op de voorzitters van de veiligheidsregio's te leunen om maatregelen af te kondigen. Zij kan dat zelf bij ministeriële regeling.

De burgemeester is bevoegd om lokaal maatwerk toe te passen. In afwijking van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's is voor de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan, in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeester bevoegd toepassing te geven aan de in die bepaling genoemde artikelen, met uitzondering van de artikelen 5 en 7 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 176 van de Gemeentewet.

De burgemeester kan lokaal maatwerk toepassen door het aanwijzen van plaatsen waar bepaalde maatregelen van de minister van kracht zullen zijn. Dat kan alleen indien dat in de ministeriële regeling is vastgelegd. Hierbij kan worden gedacht aan een ministeriële regeling die bepaalt dat burgemeesters een maximale groeps grootte kunnen afkondigen in drukke gebieden binnen hun gemeente (artikel 58 e lid 5 Wpg).

Daarnaast komt aan de burgemeester op grond van artikel 58 e lid 2-4 Wpg de bevoegdheid toe om ontheffingen te verlenen ten aanzien van de maatregelen inzake groepsvorming, de openstelling van publieke plaatsen en de regels voor evenementen. Ontheffingen voor de overige regels op grond van artikel 58j Wpg zijn slecht mogelijk indien de ministeriële regeling daarvoor expliciet ruimte aan de burgemeester biedt.

Ontheffingen kunnen ambtshalve of op aanvraag worden verleend. De burgemeester kan dit alleen doen in een bijzondere, concrete situatie. Een algemene openstelling van de horeca in zijn gemeente is dus bijvoorbeeld niet mogelijk. Hij dient voordat hij een ontheffing verleent advies aan de GGD te vragen. Het belang van de bestrijding van de epidemie mag zich niet verzetten tegen het verlenen van een ontheffing. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Op grond van *artikel 58s* is de burgemeester desgevraagd verplicht aan Onze Minister gegevens en inlichtingen te verstrekken die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden op grond van dit hoofdstuk nodig heeft. De burgemeester is politiek ten volle verantwoordelijk schuldig aan de raad.

De rol van de voorzitter van de veiligheidsregio is nog niet volledig uitgespeeld. Hij heeft binnen zijn veiligheidsregio een coördinerende en afstemmende rol. Hij blijft ook verantwoordelijk voor publieksvoorlichting en vormt een schakel in de informatieverstrekking. Artikel 58d bepaalt dat indien de uitoefening van een bevoegdheid door de burgemeester leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de Minister van VWS, al dan

niet op aanbeveling van de voorzitter van de veiligheidsregio, kan besluiten dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan: (a) een bij of krachtens de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 aan de burgemeester toegekende bevoegdheid; (b) en de bestuursdwangbevoegdheid in artikel 125 lid 3 Gemeentewet van de burgemeester.

Is het noodzakelijk aanvullende maatregelen te nemen, dan is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht zich hierover achteraf te verantwoorden in de gemeenteraden indien hierom wordt verzocht. Artikel 58d Wpg biedt een opening voor gemeenteraden om ook tussentijds aan de voorzitter te vragen verantwoording over door hem genomen maatregelen af te leggen.

Verder berusten de bevoegdheden in de artikelen 31-37 Wpg om een infectieziekte uit groep A te bestrijden – bijvoorbeeld om quarantaine- en isolatieverplichtingen op te leggen – bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Daar verandert niets aan.

### **Strafrechtelijke handhaving coronamaatregelen**

In beginsel worden de ministeriële noodmaatregelen die zich richten tot burgers strafrechtelijk gehandhaafd. De sancties zijn in vergelijking tot die op overtreding van de noodverordeningen hier en daar gematigd. De wetgever is van mening dat voor natuurlijke personen hechtenis van maximaal zeven dagen of een geldboete van de eerste categorie – maximaal € 435 – in algemene zin volstaat.

Een uitzondering naar beneden is gemaakt voor het overtreden van de veilige afstandsnorm: de boete van € 435 hiervoor is tijdens het noodverordeningregiem nu maximaal € 95. Overtreding van de afstandsnorm leidt derhalve niet tot een aantekening in de zin van de Wet verstrekking justitiële en strafvorderlijke gegevens, nu het boetebedrag minder dan € 100,- is. De overige overtredingen leiden wel tot een aantekening, maar ook die worden niet betrokken bij een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Voor rechtspersonen geldt een boetemaximum van € 4350. Op grond van artikel 23 lid 7 Sr kan indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, echter een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Dit betekent dat aan een rechtspersoon een boete van de derde categorie (maximaal € 8700) kan worden opgelegd.

### **Bestuursrechtelijke handhaving coronamaatregelen**

Op grond van *artikel 58u Wpg* komt aan de minister de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de maatregelen die genomen worden krachtens artikel 58j lid 1 Wpg – denk aan een mondkapjesplicht – , indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Die bevoegdheid heeft de minister ook als het gaat om niet-naleving van de zorgplicht in artikel 58l door de rechthebbende op een zodanige besloten plaats. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder van bestuursdwang of een dwangsom heeft de Minister eveneens wanneer een bevel van hem krachtens de artikelen 58o, 58p of 58q Wpg niet wordt nageleefd.

Op grond van hetzelfde artikel is het ook aan de Minister om een last onder dwangsom op te leggen ter handhaving van de veilige afstandregel en bij

overschrijding van de maximale groepsgrootte, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het verbod op de openstelling van publieke plaatsen, wanneer regels met betrekking tot evenementen worden overtreden en wanneer de overige regels gegeven op grond van artikel 58j Wpg niet worden nageleefd op een openbare of publieke plaats of een besloten plaats waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.

De burgemeester is ook bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van de veilige afstandsnorm met eventuele aanvullende maatregelen als ook bij overtreding van de voorschriften en beperkingen bij ontheffing daarvan. Die bevoegdheid heeft hij ook indien de maximale groepsgrootte niet in acht wordt genomen op een openbare, publieke of besloten plaats waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.