

Toelichting

Algemeen

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot de groep A van de infectieziektes. Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan.

In verband met deze crisis heeft de voorzitter van de veiligheidsregio Fryslân besloten om ten behoeve van de crisisbeheersing ingevolge artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's alle in dat artikel genoemde bevoegdheden van de tot de regio behorende burgemeesters over te nemen. Daartoe behoort ook de bevoegdheid om in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn (artikel 176, eerste lid, Gemeentewet).

De minister voor Medische Zorg en Sport heeft mede namens de minister van Justitie en Veiligheid een aanwijzing gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid in te zetten om de verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan (kenmerk 1662578-203166-PG). Deze aanwijzing is nadien verschillende malen aangevuld in verband met wijzigingen en aanvullingen van de kabinetsmaatregelen. In deze noodverordening worden de kabinetsmaatregelen waar nodig juridisch uitgewerkt in algemeen verbindende voorschriften.

Het verbod op evenementen zoals opgenomen in artikel 2.1, derde lid, geldt tot 1 juni 2020. De overige maatregelen gelden in elk geval tot en met 28 april 2020.

Handelen in strijd met de voorschriften uit deze verordening is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan de voorzitter van de veiligheidsregio een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen (artikelen 125 van de Gemeentewet jo. artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's).

Deze verordening staat er niet aan in de weg dat de voorzitter van de veiligheidsregio gebruik maakt van andere bevoegdheden om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, zoals de bevoegdheid tot het geven van voorschriften van technisch-hygiënische aard in artikel 47 van de Wet publieke gezondheid, bevoegdheden in de Wet openbare manifestaties en de bevoegdheid tot het geven van bevelen ter beperking van gevaar in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet (in combinatie met artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's).

Deze verordening komt in de plaats van de "Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Fryslân", omdat het noodzakelijk is aanvullende voorschriften te stellen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele technische verbeteringen door te voeren in de verboden zoals opgenomen in de eerdere noodverordening. Daarmee is niet beoogd de inhoudelijke reikwijdte van die verboden te veranderen.

Artikelsgewijs

Artikel 1.2. Begrippen

Evenement: Deze definitie is ontleend aan het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor een algemene plaatselijke verordening.

Gezamenlijke huishouding: Onder het begrip ‘kinderen’ in deze omschrijving vallen zowel eigen kinderen als stief-, adoptie- en pleegkinderen.

Publieke ruimte: Dit begrip is opgenomen om te verduidelijken dat daaronder zowel de openbare ruimte als de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven vallen.

Woonvorm voor de ouderenzorg: Hieronder vallen kleinschalige woonvormen voor de ouderenzorg. In deze woonsituaties verblijven minimaal drie en maximaal zesentwintig bewoners. Ook vallen onder dit begrip de woonsituaties met meer dan zesentwintig bewoners die niet als instelling zijn aan te merken.

Zorginstelling: Zorginstellingen zijn de zogenoemde verpleeghuizen. In deze instellingen verblijven veelal personen op basis van een geïndiceerd zorgprofiel vanuit de sector Verpleging en Verzorging. Ook kunnen hier bewoners verblijven die op grond van artikel 2.5c of 2.12 van het Besluit zorgverzekeringswet geriatrische revalidatiezorg of eerstelijns verblijf ontvangen.

Zie verder de toelichting op de artikelen waarin de begrippen gebruikt worden.

Artikel 2.1. Verboden samenkomsten en evenementen

Dit artikel bevat het in de aanwijzing van 24 maart 2020 opgenomen verbod op evenementen (tot 1 juni 2020) en een verbod op alle overige samenkomsten in de publieke ruimte (in elk geval tot en met 6 april 2020). Ook samenkomsten buiten de publieke ruimte vallen onder dit artikel. Zo kan worden opgetreden tegen bijvoorbeeld ‘coronafeestjes’ in studentenhuizen, garages, loodsen en dergelijke.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op het verbod op andere samenkomsten dan evenementen, mits daarbij de afstand van 1,5 meter in acht wordt genomen. Onderdeel a ziet op wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden en andere vertegenwoordigende organen, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn. Het gaat dan alleen om de wettelijk verplichte vergaderingen. Aan vergaderingen van de Staten-Generaal is geen maximumaantal personen verbonden. Uiteraard moet wel de afstand van 1,5 meter in acht worden genomen.

Onderdeel b ziet op samenkomsten die nodig zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn. Bij continuering van de dagelijkse werkzaamheden in instellingen, bedrijven en andere organisaties moet gedacht worden aan instellingen etc. waar fysieke aanwezigheid noodzakelijk is, zoals fabrieken, zorginstellingen, bouwbedrijven etc. waarbij de dagelijkse werkzaamheden niet door kunnen gaan zonder dat men samenkomt. Die samenkomsten mogen echter nooit groter zijn dan 100 mensen en de afstandseis van 1,5 meter moet in acht genomen kunnen worden.

Onderdeel d betreft samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard. Deze bepaling doet niet af aan de dringende oproep van het kabinet om erediensten (waaronder de reguliere kerkdienst en het vrijdagmiddaggebed) tot een minimum te beperken en waar mogelijk digitaal uit te zenden zodat mensen op afstand de dienst kunnen volgen.

Artikel 2.2. Niet in acht nemen veilige afstand

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan de opdracht om een verbod in te stellen op al dan niet toevallige groepsvorming in de publieke ruimte (punt 7 van de aanwijzing van 24 maart 2020).

Artikel 2.3. Verboden openstelling inrichtingen

Dit artikel ziet op inrichtingen die niet langer opengehouden mogen worden. Tot het nemen van deze maatregelen is opdracht gegeven in de aanwijzing van 15 maart 2020 (onderdelen a tot en met e) en de aanwijzing van 24 maart 2020 (onderdelen f en g).

Eet- en drinkgelegenheden (onderdeel a) is een brede omschrijving die duidt op gelegenheden waar ter plaatse de daar gekochte spijzen en dranken genuttigd kunnen worden. De ratio achter dit verbod is dat voorkomen moet worden dat te veel mensen in een naar haar aard beperkte ruimte gedurende enige tijd bij elkaar zijn, om zo besmettingsgevaar te beperken. Dit betekent dat ook eet- en drinkgelegenheden van (woon-)winkelhuisen, shoppingcenters, grote supermarkten en andere winkels moeten sluiten. Inrichtingen waar niet langer ter plaatse eten of drinken wordt verkocht en genuttigd, maar waar alleen eten of drinken wordt verkocht om elders te worden genuttigd, kunnen openblijven. Dat geldt ook voor afhaallocaties zonder zitgelegenheid, zoals snackbars. In dat geval dient de duur van het verblijf zoveel mogelijk beperkt te worden.

Het verbod geldt evenmin voor supermarkten (winkels die eten en drinken verkopen dat niet vers bereid wordt) indien daar niet ter plaatse eten of drinken wordt genuttigd. Onder eet- en drinkgelegenheden worden voorts niet begrepen bedrijfskantines, bedrijfscatering en eetgelegenheden in hotels ten behoeve van de daar overnachtende hotelgasten.

Op de sluiting van eetgelegenheden is een uitzondering gemaakt voor hotels voor overnachtende hotelgasten. Het aanbieden van eten op een kamer, zonder dat sprake is van overnachtende hotelgasten, is in strijd met de verordening. Ook als de exploitant de kamer voor de nacht verhuurt en daarbij gratis de maaltijd beschikbaar stelt, dan is het naar de letter van de verordening misschien mogelijk, maar is het nog steeds in strijd met de bedoeling. Hetzelfde geldt voor het aanbieden van kamers voor thuiswerken zonder dat er koffie of thee wordt verkocht (dus alleen via bijvoorbeeld Nespresso op de kamer). Het verhuren van kamers voor thuiswerken of om te eten wordt geacht strijdig te zijn met de richtlijn. Er is geen sprake van het bieden van logies, waarvoor juist de uitzondering voor hotels is gemaakt. Daar waar andere hotels zich goed aan de richtlijn houden en hun verantwoordelijkheid nemen in het keren van de besmetting, lijken andere hotels de mazen van de regels op te zoeken. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de oproep om thuis te blijven en wordt schade toegebracht aan hotels die wel keurig de regels volgen.

Ook sauna's vallen onder het verbod (onderdeel c), omdat dit een plek is waar naar zijn aard veel personen in een beperkte ruimte samenkomen. Volgens de begripsbepaling in artikel 1.2 worden onder sauna's mede begrepen andere vormen van wellness zoals een Turks stoombad, hammam, beauty farms, thermale baden, badhuizen en spa's. Een deel van deze vormen van saunarecreatie valt bovendien onder zwembaden. Ook vergelijkbare wellness-voorzieningen bij hotels of andere recreatieve voorzieningen vallen onder het verbod.

Het verbod in onderdeel d ziet op seksinrichtingen en seksbioscopen. Daaronder valt ook raamprostitutie.

Ook het openhouden van coffeeshops is verboden, behalve als afhaallocatie (onderdeel e). In dat geval dient de duur van het verblijf zoveel mogelijk beperkt te worden.

Onderdeel f ziet op casino's, speelhallen en daarmee vergelijkbare instellingen.

Onderdeel g betreft zaken waarbinnen op de uiterlijke verzorging gerichte contactberoepen worden uitgeoefend, zoals kapperszaken en nagelsalons.

Artikel 2.3.a. Verboden waren-/weekmarkten

De waren-/weekmarkt is in beperkte mate een samenkomst en vermakelijkheid, en dient beschouwd te worden als een 'open lucht supermarkt' die voorziet in eerste levensbehoeften. De waren/weekmarkt draagt bij aan het beperken van de druk op en de drukte in de gewone supermarkten.

De voorwaarden die worden gesteld zorgen voor voldoende spreiding van de marktkramen op de weekmarkt en de bezoekers. Hierbij is meegewogen dat de waren-/weekmarkten plaats vinden in de open lucht, waardoor een spreiding van de markt en de bezoekers ook realistisch is.

Om te zorgen voor niet te veel drukte en een goede spreiding van bezoekers (minimale onderlinge afstand van 1,5 meter) dienen de marktkramen zoveel als mogelijk verspreid opgesteld te worden. Indien dit binnen de reguliere opzet van de waren-/weekmarkt niet mogelijk is, dienen in eerste instantie de marktkramen met non-food te worden gesloten. Hierdoor kan meer ruimte worden gecreëerd voor de spreiding van de marktkramen met eerste levensbehoeften (etenswaren). Indien alsnog onvoldoende ruimte kan worden gecreëerd dan kan de waren-/weekmarkt geen doorgang vinden.

Door het open houden van de waren-/weekmarkt wordt een bijdrage geleverd aan de continuïteit van de samenleving en de mogelijkheid voor ondernemers/marktkoopliden inkomsten te (blijven) genereren. Hierbij wordt wel een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van de marktkoopliden om er op toe te zien dat zich geen grote groepen mensen voor de marktkramen verzamelen. Sta- en zitmogelijkheden en andere uitstallingen buiten de marktkraam zijn daarom niet toegestaan.

Indien het ondanks de maatregelen c.q. voorwaarden blijkt dat de weekmarkten te druk worden, kan worden besloten om de weekmarkten niet meer toe te staan.

Artikel 2.4. Verbod uitoefenen contactberoepen

Dit verbod betreft beroepen waarbij het niet mogelijk is ten minste 1,5 meter afstand tot de dichtstbijzijnde persoon in acht te nemen (contactberoepen). De kans op overdracht van het virus wordt vergroot door het lichamelijk contact of de lichamelijke nabijheid die eigen is aan de uitoefening van deze beroepen. Het verbod ziet onder andere, maar niet uitsluitend, op masseurs, kappers, nagelstylisten, escortservices en rijinstructeurs.

Het tweede lid maakt duidelijk dat bijvoorbeeld een bezoek aan de fysiotherapeut op doktersvoorschrift nog wel mogelijk is.

Artikel 2.5. Verboden gebieden en locaties

Dit artikel drukt uit dat de voorzitter bepaalde gebieden en locaties kan aanwijzen waar het eenieder verboden is zich te bevinden. Dat gaat verder dan het in artikel 2.2 bedoelde verbod op groepsvorming; in dit geval mag niemand zich meer in het gebied bevinden, behalve de personen genoemd in het tweede lid. Daarnaast gelden de algemene uitzonderingen genoemd in artikel 3.1 van deze verordening.

Een gebied kan ook een specifieke locatie zijn, zoals een winkel. Ook vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden en stranden kunnen worden aangewezen indien op deze locaties niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen of het niet in acht nemen daarvan dreigt. De voorzitter kan

ook een gebied of locatie aanwijzen indien hij dat noodzakelijk acht om de zorgcontinuïteit in de regio te garanderen.

Het aanwijzen kan bij spoed ook mondeling geschieden (via een bevel).

Onder noodzakelijke werkzaamheden als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, vallen bijvoorbeeld noodzakelijke werkzaamheden aan woningen en werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de levering van water, gas en elektriciteit.

Indien het betreffende gebied toegankelijk moet blijven voor andere personen dan genoemd in het tweede lid, dan kan de voorzitter een specifieke maatregel treffen op grond van zijn wettelijke (nood)bevelsbevoegdheden.

Op basis van het derde lid is het verboden om sanitaire voorzieningen (gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen) bij recreatieparken en andere recreatieve locaties geopend te houden. Het gaat dan om de locaties van vakantieparken, campings, kampeerterreinen, jachthavens en kleinschalige kampeerveldjes (bijvoorbeeld het zogenoemde 'kamperen bij de boer') en sanitaire voorzieningen bij parken, natuurgebieden en stranden. Dit artikel beoogt niet een limitatieve opsomming te geven: ook groepsaccommodaties kunnen hieronder vallen. De doorslaggevende omstandigheid die ongewenst is, is de noodzaak om gebruik te maken van gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen. Het risico bestaat dat op deze locaties bij de gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen. Dit verhoogt op onaanvaardbare wijze het risico op verspreiding van het coronavirus. Daarnaast zal dit verbod naar verwachting bijdragen aan een vermindering van het aantal reisbewegingen en zo een bijdrage leveren aan vermindering van het aantal reisbewegingen in met name de aanstaande vakantieperiode (de Paasvakantie en meivakantie).

Artikel 2.6. Beëindiging voorziening openbaar vervoer

Dit artikel ziet op de mogelijke beëindiging of beperking van voorzieningen voor het openbaar vervoer, zoals bedoeld in de aanwijzing van 24 maart 2020. Daaronder vallen ook veerboten. Het beëindigen of beperken van voorzieningen voor openbaar vervoer kan bij spoed ook mondeling geschieden (via een bevel).

Artikel 2.7. Verboden openstelling onderwijsinstellingen

Dit artikel betreft de kabinetsmaatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen, zoals vervat in de aanwijzing van 17 maart 2020 en aangevuld in de aanwijzing van 23 maart 2020. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de onderwijsinstellingen in servicedocumenten een nadere uitwerking gegeven van de activiteiten die plaats kunnen vinden in de gebouwen van de instellingen. Deze servicedocumenten zijn te raadplegen op:

- MBO: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/17/kamerbrief-covid-19-aanpak-mbo>
- HO: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/19/servicedocumentho-aanpak-coronavirus-covid-19>

Op basis van een lokaal vastgestelde procedure tussen gemeenten en betrokken onderwijsinstellingen, met betrokkenheid van o.a. Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdinstanties, wordt bepaald voor wie het maatwerk, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, nodig is.

Artikel 2.8. Verboden openstelling kinderopvang

Dit artikel betreft de kabinetsmaatregelen met betrekking tot kinderopvang, zoals vervat in de aanwijzing van 17 maart 2020. Op basis van een lokaal vastgestelde procedure tussen gemeenten en betrokken onderwijsinstellingen, met betrokkenheid van o.a. Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdinstanties, wordt bepaald voor wie het maatwerk, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, nodig is.

Artikel 2.9. Verboden toegang zorginstellingen en woonvormen ouderenzorg

De uitzondering in het eerste lid, onderdeel c, ziet op het horen van de cliënt door de rechter voorafgaand aan een beslissing tot het verlenen van een machtiging tot opname en verblijf of tot het verlenen van een machtiging tot verlenging van de inbewaringstelling. Horen op afstand, bijvoorbeeld via de telefoon, is in het geval van de cliënten van een verpleeghuis doorgaans geen goed alternatief. Daarom is het van belang dat de rechter en de advocaat die cliënt in dit kader bijstaat toegang blijven houden tot het verpleeghuis.

Voor de handhaving van wat in artikel 2.9, eerste lid, bedoeld is, kan eventueel ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd worden ingeschakeld. De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg verplicht immers dat 'veilige zorg' wordt geleverd.

Artikel 3.1. Uitzonderingen

Inherent aan de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen is de bevoegdheid om daarvan in concrete gevallen af te wijken. De voorzitter kan derhalve in alle situaties waarin hij dat noodzakelijk acht, afwijken van de bepalingen in deze verordening. Dit wordt uitgedrukt in onderdeel c. De voorzitter dient zich daarbij vanzelfsprekend wel te houden aan de opdrachten op basis van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid.

Daarnaast bevat dit artikel uitzonderingen voor de betrokken hulpdiensten en toezichthouders (onderdeel a) en activiteiten die noodzakelijk zijn voor de voortgang van vitale processen (onderdeel b). Dit alles staat er niet aan in de weg dat de voorzitter in concrete gevallen van zijn wettelijke (nood)bevelsbevoegdheden gebruik kan maken.

Het schenden van voorschriften en beperkingen als bedoeld in het tweede lid is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 4.2. Toezicht

Op basis van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's treden de politie en de Koninklijke marechaussee op ter handhaving van deze verordening. Daaronder valt zowel de feitelijke handhaving met behulp van de politie (artikel 172, tweede lid, Gemeentewet jo. artikel 39 Wet veiligheidsregio's) als de strafrechtelijke sanctionering. Daarnaast worden in artikel 4.2 toezichthouders aangewezen ten behoeve van de mogelijke bestuursrechtelijke handhaving van deze verordening.

Artikel 5.1. Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze verordening wordt bekendgemaakt door plaatsing op de website van de Veiligheidsregio Fryslân en op Overheid.nl. Van deze verordening wordt voorts mededeling gedaan in de gemeentebladen van de betrokken gemeenten.

Het kabinet heeft aangekondigd dat de maatregelen die zijn opgenomen in deze verordening in beginsel gelden tot en met dinsdag 28 april 2020, met uitzondering van het verbod op evenementen in artikel 2.1, derde lid (tot 1 juni 2020).

Artikel 5.3. Overgangsrecht

Met deze overgangsrechtelijke bepaling wordt voorkomen dat besluiten op basis van de vorige noodverordening (zoals aanwijzingen van uitzonderingen en toezichthouders) hun geldigheid verliezen.