



Handelingskader Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond - module Horeca (behorend bij versie handelingskader 1 juni 2020).

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 minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft mede namens de minister van Justitie en Veiligheid aanwijzingen 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.¹ De verwachting is dat het overgrote deel van de burgers zich hieraan zal houden maar dat een kleine minderheid zich mogelijk onttrekt aan deze maatregelen. De minister heeft aan de voorzitters van de veiligheidsregio de opdracht gegeven om de maatregelen tot uitvoering te brengen onder gebruikmaking van de bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio op het terrein van de openbare orde en veiligheid.

In verband met deze crisis heeft de voorzitter van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond 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 voorzitter van de veiligheidsregio heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door het afkondigen van een noodverordening op 15 juni 2020 waarin de genoemde maatregelen en de opdracht van het Rijk juridisch zijn uitgewerkt.

Ten uitvoer van de afgekondigde noodverordening COVID-19 VRR hanteert de voorzitter bestuursrechtelijke handhaving naast strafrechtelijke handhaving. De voorzitter bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie, alsmede ambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren die door gemeenten in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zijn aangewezen en bevoegd zijn om toezicht te houden op de naleving van de Algemene plaatselijke verordeningen.² Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan de voorzitter besluiten van een maatregel af te zien of ook besluiten een of meerdere stappen over te slaan (en bijvoorbeeld een maatregel te treffen waar normaliter eerst een waarschuwing zou volgen).

Onderstaand volgt een handelingskader specifiek voor horeca.

¹ Aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, van 24 april 2020, nr. 1679465-204590-PG, van 8 mei 2020, nr. 1686051-204996-PG, 26 mei 2020, nr. 1693632-205523-PG en 11 juni 2020 nr. 1702594-206674-PG.

² Aanwijzingsbesluit toezichthouders Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, vastgesteld op 17 maart 2020.



2. Handhaving verboden noodverordening

2.1 *Verbod samenkomsten*

Op grond van de noodverordening is het verboden om in voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, dan wel in besloten plaatsen niet zijnde woningen, samenkomsten van meer dan dertig personen, exclusief personeel, te laten plaatsvinden, te organiseren, te laten organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen.

Degene die een samenkomst laat plaatsvinden, organiseert laten organiseren of laat ontstaan in een voor het publiek openstaand gebouw of locatie als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en daarbij behorend erf, voertuig of vaartuig dan wel een besloten plaats (niet zijnde woning) draagt er zorg voor dat de aanwezige personen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand tot elkaar kunnen houden. Deze zorgplicht geldt ook voor horecaondernemers.

Voorgenoemde verbod op samenkomsten geldt verder niet voor de volgende samenkomsten bij horecagelegenheden:

2.1d Eet- en drinkgelegenheden en binnenterassen

- Het is verboden samenkomsten in een eet- en drinkgelegenheden³ of op een binnenterras⁴, te laten plaatsvinden, te organiseren, te laten organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen, tenzij:
 - o niet meer dan 30 gasten in de eet- en drinkgelegenheid of op het binnenterras aanwezig zijn;
 - o gasten gebruik maken van een zitplaats aan een tafel of bar; en
 - o gasten vooraf reserveren; en
 - o de aanwezigen te allen tijde ten minste 1.5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon, met uitzondering van gezamenlijk huishouden.⁵
- In afwijking van het voorgaande mogen in eet- en drinkgelegenheden in hotels meer dan 30 gasten aanwezig zijn mits deze allen hotelgasten zijn,
- Verder geldt dat indien de eet- en drinkgelegenheid in een gebouw is gevestigd waarin naast de eet- en drinkgelegenheid één of meerdere andere zelfstandige functies of andere eet- en drinkgelegenheden zijn gevestigd, het verbod op samenkomsten niet van toepassing is, mits
 - o deze functies gescheiden zijn van de andere functies of de andere eet- en drinkgelegenheden
 - o deze functies of de andere eet- en drinkgelegenheden beschikken over een zelfstandige ruimte binnen het gebouw
 - o in elke zelfstandige functie niet meer dan 30 gasten aanwezig zijn; en

³ Eet- en drinkgelegenheden: inrichtingen waar ter plaatse eten of drinken wordt verkocht en genuttigd, met uitzondering van inrichtingen in bedrijven, instellingen en andere organisaties die niet voor het publiek toegankelijk zijn (bedrijfskantines en bedrijfscatering).

⁴ Voorbeelden van binnenterassen zijn terrassen in overdekte winkelcentra, stationshallen en dergelijke en terrassen die in een gebouw zijn gelegen. .

⁵ Een eventuele aanwezige scheidingswand maakt dit niet anders. Hierbij geldt dat de 1.5 meter gehandhaafd wordt vanaf 3 personen.



- de inrichting in het gebouw zodanig wordt georganiseerd dat bezoekersstromen zoveel mogelijk van elkaar gescheiden zijn en bezoekers van de verschillende functies steeds 1,5 meter afstand kunnen houden.
- Het is verboden een in een eet- en drinkgelegenheid aanwezige dansvoorziening geopend te houden voor publiek.

2.1e Buitenterrassen bij eet- en drinkgelegenheden

- Het is verboden samenkomsten op buitenterrassen bij eet- en drinkgelegenheden te laten plaatsvinden, te organiseren, te laten organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen, tenzij:
 - Gasten gebruik maken van een zitplaats aan een tafel
 - De maatregelen zijn getroffen waardoor:
 - de aanwezigen altijd 1,5 meter afstand tot elkaar kunnen houden
 - de aanwezigen altijd 1.5 meter afstand kunnen houden ten opzichte van aanwezigen op aanpalende terrassen; en
 - de bezoekersstromen op en rond het terras worden gereguleerd⁶; en
 - de aanwezigen te allen tijde ten minste 1.5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon, met uitzondering van gezamenlijk huishouden; en
 - het terras aan de bovenzijde of aan drie zijden open is.⁷

Handhavingslijn voor samenkomsten in eet- en drinkgelegenheden (incl. terras)

- Ondernemers leven de regels na op basis van eigen verantwoordelijkheid en handhaving van de regels geschiedt in eerste instantie door de ondernemer (high trust, high penalty);
- Ondernemers dragen er zorg voor dat bezoekers zich (kunnen) houden aan de verwezenlijking van de beperkende maatregelen met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen alle op de locatie aanwezige personen en alle overige op openstelling van de locatie van toepassing zijnde voorwaarden zoals geformuleerd in de desbetreffende bepalingen;
- Bij het zich onvoldoende houden aan de verwezenlijking van de afstandsmaatregel van 1,5 meter of de overige maatregelen m.b.t. openstelling van de locatie, wordt ondernemer aangesproken (mondellings waarschuwing) en wordt de ondernemer opgedragen om mitigerende maatregelen te treffen zoals bijvoorbeeld:
 - verscherpt deurbeleid, naleving protocollen, zorgdragen voor sluiting dansgelegenheid, voor regulering van bezoekersstromen, voor aanpassingen terras en voor het zitten.
 - regulering/ vermindering van aantal bezoekers in eet- en drinkgelegenheden, binnenterrassen tot maximaal aantal toegestane dertig personen
 - beperkende maatregelen m.b.t. houden 1,5 meter afstand tussen alle op locatie aanwezige personen (met uitzondering van gezamenlijk huishouden).

⁶ Voor buitenterrassen geldt geen reserveringsplicht. Wel wordt van exploitanten of beheerders van een terras verwacht dat zij zorgdragen voor het reguleren van de toestroom op het terras en daarbij ook clustering van wachtende of vertrekkende gasten buiten het terras voorkomen

⁷ Een eventuele aanwezige scheidingswand maakt dit niet anders. Hierbij geldt dat de 1.5 meter gehandhaafd wordt vanaf 3 personen.



- Indien geen gehoor wordt gegeven aan de (mondelijke) waarschuwing dan volgt er een (schriftelijke) bestuurlijke waarschuwing vanuit de voorzitter van de veiligheidsregio.
- Indien geen gehoor wordt gegeven aan de bestuurlijke waarschuwing volgt een sluitingsbevel.
- Indien de situatie een excès betreft kan direct tot een spoedsluiting (direct ongedaanmaking) worden overgegaan en / of proces verbaal worden opgemaakt op grond van artikel 443 Wetboek van Strafrecht met een boete van de tweede categorie.
- bij een volgende overtreding volgt opnieuw een sluitingsbevel en / of wordt Proces-Verbaal opgemaakt op grond van artikel 443 Wetboek van Strafrecht met een boete van de tweede categorie.

Bij het stappenplan in deze paragraaf wordt in acht genomen dat de afstandseis van 1,5 meter gehandhaafd wordt vanaf 3 personen.

3. Rol politie en OM bij handhaving noodverordening

Het OM heeft op 29 mei 2020 het beleid handhaving verbodsbepalingen veiligheidsrisico's vastgesteld.⁸ Uit dit document volgt het handhavingsbeleid dat door politie en OM wordt gehanteerd ten aanzien van de bepalingen uit de noodverordening.

Er kunnen zich situaties voordoen waarin strafrechtelijk optreden voor voorgenoemde verbodsbepalingen die primair bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, geboden is. Dit kan het geval zijn als:

- Bestuurlijke handhaving geen effect heeft:
 - o bijvoorbeeld in het geval van éénmalige bijeenkomsten, samenkomsten of evenementen of indien er sprake is van organisatoren zonder rechtspersoonlijkheid.⁹
 - o In dat geval blijft alleen strafrechtelijk ingrijpen over als instrument voor handhaving.
 - o Daarbij richt de strafrechtelijke handhaving zich met name tegen de organisator danwel verantwoordelijke(n) voor de samenkomst(en) en/of openstellingen.
- Er sprake is van excessen:
 - o Het kan zijn dat de ondernemer/exploitant alle maatregelen en voorzieningen heeft getroffen die – gelet op het protocol voor de sector en/of de afspraken die met het bestuur zijn gemaakt – redelijkerwijs van hem/haar verwacht konden worden, maar er toch een situatie ontstaat dat de veilige afstand van 1,5 meter niet in acht wordt genomen door burgers/bezoekers danwel het aantal mensen het maximale aantal overschrijdt en aanwijzingen vanwege de ondernemer/exploitant niet worden opgevolgd. In dergelijke gevallen worden

⁸ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze notitie niet is vastgesteld in overeenstemming met de VRR of betrokken gemeenten in de regio.

⁹ Denk bv. aan het spontaan organiseren van samenkomsten in besloten plaatsen door burgers zonder dat aan de voorwaarden wordt voldaan



bezoekers/burgers alsnog gevraagd afstand te houden en/of de locatie te verlaten. Ingeval de waarschuwingen geen effect hebben, kan tegen de burgers/bezoekers proces-verbaal worden opgemaakt voor artikel 2:2 (niet in acht nemen van de veilige afstand).

- Daarnaast kan er sprake zijn van excessen als er naast overtreding van de bepalingen uit de noodverordening ook sprake is van het plegen van andere overtredingen danwel van misdrijven die een relatie hebben met de verstoring van de openbare orde danwel er gevaar bestaat voor de (volks)gezondheid of er gevaar bestaat voor escalatie van de situatie ter plaatse. In geval er sprake is van verdenking van het plegen van een of meer misdrijven dan heeft het verbaliseren van die misdrijven de voorkeur. Proces-verbaal voor overtreding van de noodverordening kan dan achterwege blijven. De beoordeling of er sprake is van een excessituatie is vooral ook ter beoordeling van de handhavers ter plaatse.

4. Uitgangspunten

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

- High trust, high penalty;
- De bestrijding van de pandemie vereist vergaande maatregelen waarbij het belang van de gezondheid prevaleert boven het belang van onderdelen van de economie;
- Een geconstateerde overtreding dient direct ongedaan gemaakt te worden; de toezichthouder geeft hiertoe aanwijzing en desgewenst beveelt tot stopzetting en ongedaanmaking;
- Een overtreding van de noodverordening is een strafbaar feit; de Officier van Justitie gaat in beginsel over de opsporing en handhaving van strafbare feiten;
- 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 noodverordening is een gezamenlijke opdracht van de veiligheidsregio. 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 op de eigenaar/ organisator / exploitant 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;
- Bij niet naleving van de noodverordening, is sluiting van de gelegenheid het ultimatum remedium.