



Vlaams
Parlement

ingediend op **695** (2020-2021) – Nr. 1
17 maart 2021 (2020-2021)

Verslag van het verzoekschrift

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
uitgebracht door Kurt De Loor

over de manier waarop de Vlaamse Regering
bestuurlijk toezicht uitoefent op de politiebepsluiten
van de burgemeesters en gouverneurs
in coronatijden

Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:

Voorzitter: Kris Van Dijck.

Vaste leden:

Maike De Vreese, Nadia Sminate, Annabel Tavernier, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;

Yves Buysse, Chris Janssens, Sam Van Rooy;

Katrien Partyka, Brecht Warnez;

Tom Ongena, Bart Tommelein;

An Moerenhout, Jeremie Vaneekhout;

Maxim Veys.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Andries Gryffroy, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs;

Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;

Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;

Stephanie D'Hose, Emmily Talpe;

Meyrem Almaci, Celia Groothedde;

Kurt De Loor.

Toegevoegde leden:

Lise Vandecasteele.

INHOUD

1. Procedure	4
2. Inhoud van het verzoekschrift.....	4
3. Bespreking.....	4
3.1. Toelichting door minister Bart Somers	4
3.2. Tussenkomen van de commissieleden	6
4. Conclusie	9
Bijlage: Antwoord van minister Bart Somers op het verzoekschrift	11

1. Procedure

Op 21 augustus 2020 werd een verzoekschrift ingediend over de manier waarop de Vlaamse Regering bestuurlijk toezicht uitoefent op de politiebepalingen van de burgemeesters en gouverneurs in coronatijden.

Het verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard op 7 oktober 2020 en voor verdere behandeling verwezen naar de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering. Het verzoekschrift werd eveneens overgemaakt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De federale overheid is immers ook bevoegd om, met betrekking tot aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren, zelf een specifiek administratief toezicht te organiseren en uit te oefenen.

2. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt het Vlaams Parlement om controle uit te oefenen op de wijze waarop de Vlaamse Regering al dan niet bestuurlijk toezicht uitoefent op de politiebepalingen die de burgemeesters en gouverneurs uitvaardigen in het kader van de coronacrisis.

De verzoeker heeft vragen bij de wettelijkheid van de verplichting om een mondkapje te dragen in de openlucht. Door het ontbreken van een wetenschappelijke basis van het nut van die maatregel gaat het om een disproportionele inperking van de grondrechten van burgers.

Ook maatregelen als de invoering van een avondklok en het weigeren van toegang tot bepaalde delen van het openbaar domein, zoals het afsluiten van stranden bijvoorbeeld, zijn maatregelen die weinig of geen of zelfs een averechts effect hebben en daarom eveneens disproportioneel zijn, aldus de verzoeker.

Het invoeren van een crisissituatie is onvoldoende om de proportionaliteit van maatregelen aan de kant te schuiven. Als een beslissing onredelijk is en op disproportionele wijze grondrechten inperkt, dan moet de politiek die terugdraaien. Als een burgemeester of provinciegouverneur onredelijke beslissingen neemt, is het de plicht van de hogere instantie om die beslissing terug te draaien. Zeker als er op disproportionele wijze grondrechten worden ingeperkt.

3. Bespreking

Het verzoekschrift werd op 19 januari 2021 in de commissie geagendeerd. De commissie besliste het verzoekschrift ten gronde te behandelen en het conform artikel 101, 7, van het Reglement naar de Vlaamse Regering te verwijzen met het verzoek omtrent de inhoud ervan uitleg te verstrekken.

De commissie nam tijdens de vergadering van 16 maart 2021 kennis van het antwoord van Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen.

3.1. Toelichting door minister Bart Somers

Minister *Bart Somers* stelt vast dat in het verzoekschrift volgende punten worden aangehaald:

- De wettelijkheid van de mondkapverplichting in de openlucht, die een inperking zou inhouden van de vrijheid van burgers en hun grondrechten, en die bovendien disproportioneel is ten aanzien van het doel van de maatregel.

- De maatregelen als het weigeren van toegang tot bepaalde delen van het openbaar domein en de invoering van een avondklok zouden geen tot weinig effect hebben en om die reden disproportioneel zijn.
- De verzoeker vraagt de toezichthoudende overheid om deze politiebepalingen als disproportioneel te beschouwen en aldus onwettig te verklaren.

De minister verwijst naar zijn schriftelijk antwoord (als bijlage) waar de Vlaamse Regering op 12 februari 2021 kennis van nam. Hij licht de verschillende elementen van zijn antwoord kort toe.

3.1.1. De mondkaskerverplichtingen

Op 12 maart 2020 kondigde de Nationale Veiligheidsraad de federale fase van het crisisbeheer af. Men bevindt zich momenteel nog steeds in deze fase. Eén van de maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, is het dragen van mondkaskers. Deze mondkaskerverplichting is opgenomen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

Artikel 25 van dit besluit voorziet erin dat lokale besturen ook winkelstraten, markten, en elke private of publieke drukbezochte plaats kunnen bepalen en afbakenen waar op bepaalde tijdstippen het dragen van een mondkasker verplicht is. Het is aan de lokale overheid om zelf een invulling te geven aan het begrip 'drukke plaats'. Het komt niet aan de toezichthoudende overheid toe om daaraan een waardeoordeel te geven. De toezichthoudende overheid zal enkel een marginale toetsing doen, namelijk zal enkel optreden wanneer de maatregel kennelijk onredelijk is of kennelijk in strijd is met de wet.

De minister bevoegd voor het binnenlands bestuur heeft de lokale besturen gewezen op het belang dat bij het nemen van lokale maatregelen telkens de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de maatregelen goed voor ogen moet worden gehouden, en dat de maatregelen steeds in overleg met de diverse actoren worden genomen. Bij het nemen van beperkende maatregelen is het van belang om een evenwichtige afbakening op het vlak van duurtijd, plaats en doelgroep voor ogen te houden in het licht van de diverse economische en maatschappelijke gevolgen.

De wettelijke basis van de aanvullende preventieve maatregelen die de lokale besturen kunnen nemen is vastgelegd in artikel 27, §1, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en artikel 134, §1, en 135, §2, van de Nieuwe Gemeentewet.

3.1.2. De maatregelen tot het weigeren van toegang tot bepaalde delen van het openbaar domein

De toezichthoudende overheid kan zich moeilijk in de plaats stellen van een lokale overheid om de lokale situatie onder controle te houden. De lokale besturen zijn het beste geplaatst om eventueel preventieve of indien nodig reactieve maatregelen te nemen. Dit geldt ook voor de beperkingen die worden opgelegd om bepaalde plaatsen te betreden. De burgemeesters kunnen in het kader van handhaving van de coronamaatregelen de toegang tot delen van het publiek domein verbieden.

Deze bevoegdheid behoort in principe toe aan de gemeenteraad, maar de dringende noodzakelijkheid ten gevolge van de epidemiologische situatie kan toestaan dat de burgemeester dergelijk politiebepaling neemt. Zolang het wettelijk kader is gevolgd en de maatregelen een objectief doel hebben dat te rechtvaardigen is in de huidige epidemiologische situatie, dan is er enkel een redelijkheidstoets aangevoerd.

3.1.3. De avondklok

Volgens de verzoeker heeft de avondklok (die nu veranderd is in een nachtklok) als maatregel weinig, geen of slechts een averechts effect en is daarom ook disproportioneel.

Artikel 14 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bepaalt dat het verboden is om zich op de openbare weg en in de openbare ruimte te bevinden tussen 00.00 uur en 05.00 uur 's morgens, behalve in geval van essentiële, niet-uitstelbare verplaatsingen. Deze tijdelijke maatregel werd door de federale overheid genomen voor het ganse grondgebied. Deze nachtklok werd door de federale overheid ingevoerd na overleg binnen de Nationale Veiligheidsraad en werd ook afdoende gemotiveerd.

De verzoeker verwijst naar de avondklok die werd ingevoerd door de provinciegouverneur van Antwerpen op 29 juli 2020. Dit gebeurde nadat de cijfers voor de provincie toonden dat er een alarmerende stijging in het aantal besmettingen had plaatsgevonden. Deze stijging was niet beperkt tot één of enkele gemeenten in de provincie, maar had een duidelijk bovenlokaal karakter. Ook heeft de gouverneur deze beperking ingevoerd na overleg met de Nationale Veiligheidsraad en na overleg met alle burgemeesters van de provincie. De toezichthoudende overheid acht zowel de doelstelling als de motivering van het invoeren van de avondklok in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.1.4. Besluit

De minister besluit dat de democratie, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden van een wereldwijde gezondheids crisis, goed standhoudt. De overheid op elk niveau neemt in moeilijke omstandigheden haar verantwoordelijkheid op in het belang van de gezondheid van elkeen. In het bijzonder denkt de minister daarbij aan de lokale besturen.

3.2. Tussenkomen van de commissieleden

3.2.1. Tussenkomen van Paul Van Miert

Paul Van Miert stelt dat het onderwerp van het verzoekschrift in deze commissie reeds veel aandacht heeft gekregen. Wel is het zo dat de maatregelen in het kader van een ministerieel besluit werden getroffen. Dit is ook duidelijk gebleken uit het antwoord van de minister.

De algemene ambitie van de federale, Vlaamse en lokale overheden is steeds geweest om de pandemie in te dijken met de middelen die ter beschikking staan. Het virus staat vandaag nog steeds zeer sterk, hetgeen weer duidelijk blijkt uit het feit dat bijvoorbeeld de Dodentocht en Rock Werchter dienen te worden afgelast. De strijd tegen het virus is zeker nog geen gereden koers.

De federale ministeriële besluiten geven de richting aan. Lokaal beschikt men wel over een aantal mogelijkheden. Ook de gouverneur kan bepaalde maatregelen nemen. Hierbij is steeds met de nodige voorzichtigheid te werk gegaan, op basis van de aanbevelingen van de experts. De verschillende bestuurlijke niveaus hebben daar wel degelijk goed op gereageerd.

De N-VA-fractie kan wel begrip opbrengen voor het ongeduld en soms onbegrip bij een deel van de bevolking als het over vrijheidsbeperkingen gaat. In veel gevallen waren en zijn die beperkingen nog steeds noodzakelijk. Wel is het zo dat de juridische onderbouw van sommige maatregelen niet altijd optimaal is. Als verzachtende omstandigheid kan wel worden aangehaald dat er vooraf geen sluitend juri-

disch draaiboek klaarlag. Een pandemie van deze omvang heeft men hier immers nog niet meegemaakt. De spreker stelt dat niettemin de democratische controle niet weg is. Dat is zeker het geval in dit Vlaams Parlement.

Wat de mondmaskerplicht betreft, erkent de spreker dat men aanvankelijk op verkeerde voet is vertrokken. Experts beweerden dat die plicht weinig effect zou teweegbrengen maar men is daar op moeten terugkomen. Vandaag stellen de virologen duidelijk dat het dragen van het mondmasker een meerwaarde heeft in de strijd tegen het coronavirus. Lokale bestuurders zijn geen dokters of virologen en moeten dan ook voortgaan op de adviezen die zij van de experts ontvangen. Voor de lokale besturen hebben de mondmaskers ook geholpen om de samenleving terug een beetje op de rails te zetten, bijvoorbeeld wat het winkelen of het openen van de markten betreft.

De avondklok is een ander geval. Dit debat moet eigenlijk gevoerd worden waar het thuishoort, namelijk in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Voor de lokale handhavers is de avondklok een zegen, want na middernacht wordt het onwaarschijnlijk rustig in de straten. Het blijft evenwel een extreme vorm van vrijheidsbeperking die men voorsnog enkel uit oorlogstijden kent. Daarom moet men toch duidelijk de vraag naar de proportionaliteit opwerpen, al moet dat debat op het federale niveau worden gevoerd.

Paul Van Miert zegt als conclusie dat zijn fractie zich achter het antwoord van de minister schaart. Hij is ervan overtuigd dat de democratie ook vandaag meer dan ooit standhoudt. In het Vlaams Parlement heeft men voor een andere manier van werken gekozen dan op het federale niveau, zonder volmachten aan de regering toe te kennen. De coronacrisis brengt elke dag nieuwe uitdagingen met zich mee. De bestuurders proberen in eer en geweten een antwoord te bieden op een pandemie zonder voorgaande. Zij verdienen lof voor die aanpak. Dat neemt niet weg dat men waakzaam moet blijven en lessen moet durven trekken inzake de juridische onderbouw van de maatregelen en inzake de bestuurlijke indeling van het land, dit laatste met het oog op een effectiever optreden.

3.2.2. *Tussenkoms van Brecht Warnez*

Brecht Warnez sluit zich aan bij de vorige spreker. Hij meent dat de minister een degelijk antwoord heeft gegeven. Hij doet opmerken dat de lokale besturen telkens de nodige afwegingen hebben gemaakt. Zij hebben niet zo maar uit de losse pols wat maatregelen uit de mouw geschud om de besmettingen terug te dringen. Nergens werden de maatregelen langer dan nodig aangehouden.

De spreker zegt nog dat de gemeenteraden steeds een belangrijke rol hebben gespeeld. Een politieverordening uitgevaardigd door de burgemeester moet altijd worden bekrachtigd door de gemeenteraad. Het is dus een belangrijk element dat de gemeenteraad daar telkens over heeft kunnen oordelen.

3.2.3. *Tussenkoms van Tom Ongena*

Tom Ongena sluit zich eveneens aan bij het omstandige antwoord van minister Bart Somers. Hij heeft wel begrip voor de opmerkingen en vragen van de verzoeker. Het verzoekschrift werd ingediend in de periode dat in deze commissie een gedachtewisseling werd gehouden over de lokale maatregelen in het kader van de coronacrisis, de hittegolf en de handhaving van de openbare orde (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 449). Toen werden al vragen opgeworpen over de noodzaak en de proportionaliteit van de avondklok. Intussen is er een tweede golf geweest en staat men mogelijk voor een derde golf. Men moet er zich van bewust zijn dat er enorme beperkingen aan de vrijheid worden opgelegd en dat daarbij op elk moment de proportionaliteit moet worden bewaakt.

De mondmaskerplicht is volgens de spreker vervelend. Hetzelfde geldt voor het feit dat in bepaalde gebieden de toegang wordt beperkt om grote druktes te vermijden. Toch zijn dat niet de meest ingrijpende vrijheidsbeperkingen. Dat geldt wel voor de avondklok. Niemand staat ervoor te springen om die langer dan nodig aan te houden. De proportionaliteit ervan moet goed in de gaten worden gehouden. De voorzitter van Open Vld heeft daarom gevraagd dat op elk Overlegcomité die afweging opnieuw moet worden gemaakt, weliswaar rekening houdend met de epidemiologische omstandigheden.

Iedereen hoopt uiteraard dat de pandemie stilaan onder controle geraakt, al wijzen de cijfers van de laatste dagen niet in die richting. Hopelijk gaat het om een kortstondige heropflakking en kan het normale leven binnenkort opnieuw hervatten. De nachtklok mag daarbij als eerste op de schop.

3.2.4. *Tussenkomst van Jeremie Vaneekhout*

Jeremie Vaneekhout zegt dat hij het goed uitgebalanceerde antwoord van de minister kan steunen. Hij stelt vast dat het verzoekschrift dateert van 21 augustus 2020 en dat men er nu met zeven maanden extra informatie op kan terugkijken. Hij vraagt ook dat de commissie de ambitie zou tonen om sneller op ingediende verzoekschriften te antwoorden.

Wat de inhoud betreft, zegt de spreker dat ook hij bezorgd is over de proportionaliteit en de logica van bepaalde maatregelen. Met de mondmaskers werd een slechte start genomen. Er werd aanvankelijk gezegd dat die niet nuttig zouden zijn, maar dit bleek het gevolg te zijn van het feit dat er toen te weinig mondmaskers beschikbaar waren. Toen die wel voorradig waren, moest men die maskers dan voortdurend en overal dragen. Dit leidde soms tot absurde situaties, die het draagvlak voor de maatregelen voor een stuk hebben ondergraven. In die zin kan de argumentatie van de verzoeker dat de maatregelen logisch en proportioneel moeten zijn, zowel in vorm als in tijd, wel worden gevolgd. Wel is het zo dat de hogere en lokale overheden inzake de mondmaskerplicht snel een nieuw evenwicht hebben gevonden. Mondmaskers zijn ook een absolute noodzaak bij het bestrijden van het virus.

Inzake de avondklok verwijst de spreker eveneens naar de gedachtewisseling van 13 augustus 2020 toen er collectief vragen werden opgeworpen over de proportionaliteit ervan op dat ogenblik. Het feit dat de maatregel het laatst werd getroffen tijdens de Tweede Wereldoorlog zegt iets over de uitzonderlijkheid ervan. Men moet de proportionaliteit van die maatregel blijvend in de gaten houden. Men moet zich permanent de vraag stellen hoe lang men de maatregel volhoudt. Het is een goede zaak dat men daar op ieder Overlegcomité grondig over nadenkt. Verder moet men bekijken of er alternatieven zijn die hetzelfde effect hebben maar minder ingrijpend zijn. Waarom zou bijvoorbeeld een strenger samscholingsverbod na een bepaald uur niet hetzelfde effect hebben? Waarom zou men 's nachts niet met twee personen het huis mogen verlaten? Het samscholingsverbod hoeft niet noodzakelijk gedurende 24 uur per dag hetzelfde te zijn. Dit kan een piste zijn waarover het Overlegcomité zou kunnen nadenken als alternatief voor de avondklok.

Jeremie Vaneekhout vindt dat het debat over het onderwerp van het verzoekschrift wel degelijk ook in dit parlement moet worden gevoerd. De Vlaamse Regering maakt immers deel uit van het Overlegcomité. Bovendien bestaan er regionale verschillen tussen de gewesten. Zo kent het Brusselse Gewest bijvoorbeeld een strengere avondklok.

3.2.5. *Tussenkomst van Kurt De Loor*

Kurt De Loor kan begrip opbrengen voor de bekommernissen van de verzoeker. Terecht zijn de mensen erg gesteld op hun vrijheden. De maatregelen die daar afbreuk aan doen, zijn niet aangenaam maar uitzonderlijke tijden vragen jammer genoeg uitzonderlijke maatregelen. De doelstelling moet wel blijven om er zo snel mogelijk vanaf te geraken.

Het is volgens de spreker al te gemakkelijk om zich te focussen op bepaalde maatregelen. Men moet het geheel in ogenschouw nemen en de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen afwegen. Ook de juridische onderbouw is van belang. Als men bepaalde maatregelen betwist, moet men ook alternatieven aandragen. Moet men dan de horeca nog langer gesloten houden? Moeten de kappers dan opnieuw dicht? Moeten de scholen nog langer in een verstrengd regime werken? Het is dus het geheel van de maatregelen dat tegen elkaar moet worden afgewogen, zodat men doordachte beslissingen kan nemen. Dit moet een voortdurend proces zijn.

3.2.6. *Tussenkomst van Kris Van Dijck*

Kris Van Dijck stelt vast dat de teneur van de tussenkomsten allemaal in dezelfde richting gaat. Hij is ervan overtuigd dat de bijzondere maatregelen niet lichtzinnig worden genomen door lokale bestuurders. Bovendien is er een democratische controle door de gemeenteraad.

Rechten dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Zo moest de spreker recent als burgemeester dreigen met de sluiting van een broodjeszaak omdat de uitbater een mondk masker weigerde te dragen. Die beweerde dat het zijn mensenrecht was om geen mondk masker te dragen. Maar het is ook een mensenrecht dat wordt vermeden dat speeksel op het broodje van de klanten terecht komt. Het recht van de ene stopt waar het recht van de andere beknot dreigt te worden.

Als commissievoorzitter stelt de spreker vast dat de tonaliteit van de debatten in deze commissie en dit parlement over deze problematiek steeds sereen is geweest. Uit de besprekingen is duidelijk gebleken dat men niet lichtzinnig met grondrechten omspringt en dat de gezondheid en het dienen van het algemeen belang steeds voorop hebben gestaan.

De spreker erkent dat het wat lang geduurd heeft vooraleer dit verzoekschrift werd behandeld. Het verzoekschrift werd pas in de maand oktober 2020 naar deze commissie verwezen en vervolgens waren er de begrotingsbesprekingen in november en december. Dat neemt niet weg dat het verzoekschrift vroeger aan bod had moeten komen.

4. **Conclusie**

De commissievoorzitter stelt bij wijze van conclusie voor dat de commissie zich zou aansluiten bij het schriftelijke antwoord van de minister en dat het commissieverslag aan de verzoeker zou worden overgemaakt. De commissie sluit zich hier unaniem bij aan.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Kurt DE LOOR,
verslaggever

BIJLAGE:

Antwoord van minister Bart Somers op het verzoekschrift

Vlaamse Regering

Bart Somers
Viceminister-president van de Vlaamse
Regering, Vlaams minister van
Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken,
Inburgering en Gelijke kansen
Arenberggebouw
Arenbergstraat 7
1000 BRUSSEL
T 02 552 69 00
F 02 552 69 01
www.vlaanderen.be

De heer Kris Van Dijck
Voorzitter van de Commissie voor Binnenlands Bestuur,
Gelijke Kansen en Inburgering
Vlaams Parlement
1000 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
20 januari 2021		VS 28	

vragen naar /e-mail	telefoonnummer	datum
Ann François – ann.francois@vlaanderen.be	025 53 14 47	
Stef Keunen – stef.keunen@vlaanderen.be	011 29 96 76	

Betreft: verzoekschrift nr. 28 over de manier waarop de Vlaamse Regering bestuurlijk toezicht uitoefent op de politiebepalingen van burgemeesters en gouverneurs in coronatijden

Geachte heer Van Dijck,

U bezorgde mij een verzoekschrift van [REDACTED] van 14 augustus 2020 over de manier waarop de Vlaamse Regering bestuurlijk toezicht uitoefent op de politiebepalingen van burgemeesters en gouverneurs in coronatijden.

Verzoekster richt zich inzonderheid op de wettelijkheid van de mondkaskverplichtingen in openlucht. Zij is van mening dat dergelijke mondkaskverplichting een inperking is op de vrijheid van burgers en hun grondrechten die disproportioneel is ten aanzien van het doel van de maatregel.

In tweede instantie haalt zij aan dat maatregelen als het weigeren van toegang tot bepaalde delen van het openbaar domein en de invoering van een avondklok geen tot weinig effect hebben en om die reden disproportioneel zijn.

Verzoekster vraagt het Vlaams Parlement om controle uit te oefenen op de manier waarop de Vlaamse Regering haar bestuurlijk toezicht uitoefent wanneer

zij, als toezichhoudende overheid, dit soort maatregelen niet als disproportionele besluiten en bijgevolg als onwettig beschouwt.

Hieronder ga ik in op elk onderdeel van het verzoekschrift om te eindigen met een algemene conclusie.

1. Mondmaskerverplichtingen

Op donderdag 12 maart 2020 kondigde de Nationale Veiligheidsraad de federale fase van het crisisbeheer af. We bevinden ons momenteel nog steeds in deze fase. Eén van de maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan, is het dragen van mondmaskers. De mondmaskerverplichting is in ons land gradueel ingevoerd. Aanvankelijk was het dragen van mondmaskers enkel voorzien als mogelijkheid in voor het publiek toegankelijke plaatsen en werd het nadien uitgebreid tot een verplichting voor elke persoon vanaf 12 jaar voor diverse plaatsen. Ik stel met u vast dat andere landen ook dergelijke verplichting hebben opgenomen.

De mondmaskerverplichting is momenteel opgenomen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. De mondmaskerverplichting is in verschillende situaties van toepassing, bijvoorbeeld bij het winkelen of in sommige gevallen bij het volgen van onderwijs.

Artikel 25 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 voorziet erin dat lokale besturen ook winkelstraten, markten, en elke private of publiek drukbezochte plaats kunnen bepalen en afbakenen waar op bepaalde tijdstippen het dragen van een mondmasker verplicht is.

Het dragen van een mondmasker behoort tot de basisregels om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Verzoekster geeft aan dat er geen wetenschappelijke basis is die aantoont dat het dragen van mondmaskers werkelijk nut heeft. Zonder mij op het gebied van de specialisten, in dit geval de virologen te begeven, is het een feit dat het COVID-19 virus zich in aerosolvorm, dit wil zeggen als een wolk van kleine druppeltjes die in de lucht zweven, kan verspreiden. Er zijn studies die erop wijzen dat mondmaskers het grootste deel van de uitgeademde druppels kunnen tegenhouden vooraleer ze verdampen tot fijnere aerosoldruppeltjes. Het dragen van een mondmasker wordt onder andere ook aangeraden door de Wereld Gezondheidsorganisatie. Dergelijke kleine druppeltjes kunnen zich ook in de openlucht verplaatsen.

Naast de bestaande federale maatregelen, is het voor lokale besturen expliciet mogelijk om aanvullende maatregelen te nemen op hun grondgebied. Het gaat hier om maatregelen die verder gaan dan deze die door de federale overheid zijn voorzien. De wettelijke basis daarvoor is sinds 25 juli 2020 voorzien. Deze wettelijke basis is momenteel vastgelegd in artikel 27, §1 van het MB van 28 oktober 2020. Deze bepaling stelt dat lokale overheden in overleg met de bevoegde overheden van de gefedereerde entiteiten, aanvullende preventieve maatregelen kunnen nemen ten opzichte van deze voorzien in dit besluit. De burgemeester dient hieromtrent te overleggen met de gouverneur.

Daarnaast kan een burgemeester of een gouverneur ook reactieve aanvullende maatregelen nemen, wanneer zij door het gezondheidsorganisme van de betrokken gefedereerde entiteit worden ingelicht over

een plaatselijke toename van de epidemie op diens grondgebied of wanneer zij dit zelf vaststellen. In dat geval moeten de burgemeester of de gouverneur bijkomende maatregelen nemen vereist door de situatie. Uiteraard is het van belang dat de besluitvorming rond de aanvullende maatregelen zorgvuldig gebeurt en dat de maatregelen deugdelijk gemotiveerd en onderbouwd zijn. Het is daar waar het bestuurlijk toezicht ook op zal toezien: de naleving van de wettelijke bepalingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ik heb als minister van Binnenlands Bestuur de lokale besturen gewezen op het belang dat bij het nemen van lokale maatregelen telkens de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de maatregelen goed voor ogen wordt gehouden, en dat de maatregelen steeds in overleg met de diverse actoren worden genomen. Bij het nemen van bijkomende beperkende maatregelen is het van belang om steeds een evenwichtige afbakening op het vlak van (duur)tijd, plaats en doelgroep voor ogen te houden in het licht van de diverse economische en maatschappelijke gevolgen.

De burgemeester is naast bovenstaande bepalingen ook gemachtigd om op te treden op grond van artikel 134, §1 en artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet. Artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt in punt 5 namelijk dat de gemeenten bevoegd zijn om passende maatregelen te nemen om rampen en plagen, zoals epidemieën te voorkomen en de nodige hulp te verstrekken om ze te doen ophouden.

Het bestuurlijk toezicht is bevoegd voor klachten inzake bestuurlijke beslissingen, waaronder de beslissingen van de lokale overheden tot het opleggen van een mondkemperplicht. Een beslissing van een lokale overheid wordt steeds genomen in of binnen een welbepaalde context. Het is dus mogelijk dat preventieve, aanvullende maatregelen zijn genomen die vrij verregaand zijn, maar die gelet op de toestand op het grondgebied van het betrokken lokaal bestuur of de betrokken provincie en na overleg met de bevoegde instanties aangewezen bleken.

Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 laat de lokale overheden toe om binnen hun grondgebied de plaatsen te definiëren waar een mondkemperplicht geldt. Zij hebben van de federale overheid daartoe de bevoegdheid gekregen. Het is aan de lokale overheid om zelf een invulling te geven aan het begrip 'drukke plaats'. Het komt niet toe aan de toezichthoudende overheid om daaraan een waardeoordeel te geven. De toezichthoudende overheid heeft de besluiten tot het opleggen van een mondkemperplicht marginaal getoetst. Dit wil zeggen dat de toezichthoudende overheid enkel zal optreden wanneer de maatregel kennelijk onredelijk is of kennelijk in strijd is met de wet.

2. Maatregelen tot het weigeren van toegang tot bepaalde delen van het openbaar domein

Verzoekster geeft aan dat de beperkingen die zijn opgelegd, er enkel in bestaan om 'politieke daadkracht' te tonen. Ik wil benadrukken dat de maatregelen die zijn genomen en de beperkingen die zijn opgelegd allemaal tot doel hebben om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Er is op regelmatige basis overleg met virologen en andere specialisten die de verschillende overheden in ons land adviseren. Het komt dan aan de overheden toe om al dan niet maatregelen of beperkingen op te leggen. Die maatregelen en beperkingen hebben tot doel om terug te kunnen toewerken naar een normale samenleving zoals we die kenden van voor het virus.

We bevinden ons momenteel opnieuw in een kritieke situatie waarin we twee kanten kunnen uitgaan, zeker met de verwachte dominantie van de varianten van het virus. Deze varianten zijn nog besmettelijker dan het 'moedervirus'. Het is daarom aangewezen om de situatie van dichtbij te blijven opvolgen, om de mensen aan te zetten de bestaande maatregelen te blijven naleven en om iedereen te motiveren zich te laten vaccineren wanneer hij of zij daar de kans toe krijgt. We blijven daar hard aan werken.

Ik wil benadrukken dat ik trots ben op de rol die de lokale besturen hebben gespeeld en blijven spelen. Ik denk recent nog maar aan het kordate optreden van de burgemeester van Edegem die extra maatregelen heeft genomen bij de vaststelling van een uitbraak in een school. Het zijn die doortastende en kordate optredens die ons helpen in de strijd tegen het virus.

Het bestuurlijk toezicht op die maatregelen is daarin pragmatisch ingevuld. De toezichhoudende overheid kan zich, zoals gezegd, moeilijk in de plaats stellen van een lokale overheid om de lokale situatie onder controle te houden. Zij zijn het beste geplaatst om eventueel preventieve of indien nodig reactieve maatregelen aan te nemen. Zolang daarover het wettelijk kader is gevolgd, zolang de maatregelen een objectief doel hebben dat te rechtvaardigen is in de huidige epidemiologische situatie dan is er enkel een redelijkheidstoets aangewezen. Ik benadruk wel dat lokale overheden de maatregelen steeds moeten blijven monitoren en kunnen aanpassen, strenger of minder streng, afhankelijk van de situatie en de noodzaak op het grondgebied. Een kenmerk van deze maatregelen is namelijk de beperktheid in tijd waarbinnen ze van kracht zijn.

Dit geldt ook voor de beperkingen die worden opgelegd om bepaalde plaatsen te betreden. De burgemeesters kunnen in het kader van de handhaving van de coronamaatregelen de toegang tot delen van het publiek domein verbieden. Er kan bij politiebepaling een algemeen plaatsverbod worden ingesteld ten aanzien van bepaalde delen van het publiek domein. Deze bevoegdheid behoort in principe toe aan de gemeenteraad, maar de dringende noodzakelijkheid ten gevolge van de epidemiologische situatie kan toestaan dat de burgemeester dergelijk politiebepaling neemt. Voorwaarde daarbij is dat het plaatsverbod een duidelijke perimeter aangeeft van één of meerdere, welbepaalde plaatsen. Naast een algemeen plaatsverbod, kan er ook een plaatsverbod worden opgelegd ten aanzien van specifieke personen bij verstoring van de openbare orde. Die grondslag is opgenomen in artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet.¹

Dergelijke verboden zijn vrijheidsbeperkingen, die gerechtvaardigd kunnen worden in het kader van een concrete doelstelling. De toezichhoudende overheid heeft ten aanzien van dergelijke maatregelen geen schending van de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgesteld.

Verzoekster geeft aan dat er ook reservatieverplichtingen zijn opgenomen door lokale besturen voor bijvoorbeeld de toegang tot het strand. Het is voor lokale besturen mogelijk om de toegang of toestroom te regelen om de veiligheid van eenieder te kunnen garanderen. Met de epidemiologische situatie waarin we ons bevinden, lijkt mij dit zelfs een voorbeeld te zijn van deugdelijk bestuur. Het zou onverantwoord zijn om in deze tijden de toegang tot bijvoorbeeld het strand in drukke tijden ongereguleerd te laten.

¹ Zie ook L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", *7VW/2020/4*, 292-301.

3. De avondklok

Verzoekster refereert tevens naar de avondklok (die nu veranderd is in een nachtklok) als een maatregel die weinig, geen of slechts een averechts effect heeft en daarom eveneens disproportioneel is.

Artikel 14 van het MB van 28 oktober 2020 bepaalt dat het verboden is om zich op de openbare weg en in de openbare ruimte te bevinden tussen 0.00 uur en 05.00 uur 's morgens, behalve in geval van essentiële, niet-uitstelbare verplaatsingen. Deze tijdelijke maatregel werd door de federale overheid genomen voor het ganse grondgebied.

Ik citeer een aantal overwegingen uit het overwegend gedeelte van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 waarmee deze maatregel werd ingevoerd:

“Overwegende dat het noodzakelijk is om bijzondere aandacht te besteden aan activiteiten die een aanzienlijk risico op verspreiding van het virus met zich meebrengen en om activiteiten te blijven verbieden die te nauwe contacten tussen individuen impliceren en/of een groot aantal personen samenbrengen;

Overwegende dat het zich daartoe opdringt om het gebruik van de openbare ruimte tussen middernacht en 5 uur 's morgens tijdelijk te beperken om de besmettingsgraad en de overdracht van het virus te beperken;

Overwegende dat dergelijke beperking op de fundamentele vrijheden proportioneel en in de tijd beperkt moet zijn; dat ze echter noodzakelijk is om het fundamentele recht op leven en op gezondheid van de bevolking te vrijwaren;

Overwegende dat een gerichte en tijdelijke beperking van het gebruik van de openbare ruimte tussen middernacht en 5 uur 's morgens moet bijdragen tot het verminderen van feestelijkheden, samenkomsten en alcoholgebruik in omstandigheden waarbij de maatregelen van social distancing of het dragen van een mondmasker niet toegepast worden en aldus het aantal besmettingen en de overdracht van het virus te beperken.”

Deze “nachtklok” werd aldus ingevoerd door de federale overheid na overleg binnen de Nationale Veiligheidsraad en werd afdoende gemotiveerd, zoals ook blijkt uit het overwegend gedeelte van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020.

De “avondklok” waaraan verzoekster refereert werd door de provinciegouverneur van Antwerpen voor een zeer beperkte periode ingevoerd op 29 juli 2020. Dit gebeurde nadat de cijfers voor de provincie toonden dat er een alarmerende stijging in het aantal besmettingen had plaatsgehad. Deze stijging was niet beperkt tot één of enkele gemeenten in de provincie, maar had een duidelijk bovenlokaal karakter. Het toenmalig van kracht zijnde artikel 23 van het MB van 30 juni 2020 (zoals dit werd gewijzigd bij het MB van 24 juli 2020) bepaalde in paragraaf 1, derde lid, eerst zin:

“Wanneer de burgemeester of de gouverneur door het gezondheidsorganisme van de betrokken gefedereerde entiteit wordt ingelicht over een plaatselijke heropleving van de epidemie op diens grondgebied, of wanneer hij dit vaststelt, moet hij bijkomende maatregelen nemen vereist door de situatie.”

Eind juli zat de provincie Antwerpen ontegensprekelijk in deze situatie. Alvorens de politieverordening van 29 juli 2020 te treffen, was de provinciegouverneur van Antwerpen aanwezig op een overleg met de Nationale Veiligheidsraad. Er vond dus overleg plaats op het federale niveau. Bovendien heeft zij overleg gepleegd met alle burgemeesters van de provincie. Dit overleg vindt overigens nog steeds op regelmatige basis plaats.

Het recht en de vrijheid om te komen en te gaan is een belangrijk grondrecht. Dit recht is evenwel niet absoluut, waardoor beperkingen mogelijk zijn. De avondklok is geen vrijheidsberoving, maar is een loutere vrijheidsbeperking. Dit is ook bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een arrest van 23 februari 2017.² De burger is door de avondklok enkel verplicht om tijdens bepaalde uren op een bepaalde plaats te blijven. Of dit disproportioneel is, is steeds een lokale afweging. De maatregel moet in verhouding staan tot het doel dat men wil bereiken en op welke wijze dat doel is gemotiveerd.

De toezichthoudende overheid achtte zowel de doelstelling als de motivering van het invoeren van de avondklok in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De invoering van de avondklok is volgens de toezichthoudende overheid een gerechtvaardigde vrijheidsbeperking. De gouverneur van de provincie Antwerpen heeft de situatie concreet opgevolgd. Vanaf het moment dat de noodzaak van de avondklok verdween, heeft de provinciegouverneur deze maatregelen opgeheven.

Dat een algemene avondklok redelijkerwijze noodzakelijk mag worden geacht om het wettig doel (bestrijding van het coronavirus) te bereiken, is bevestigd door de Raad van State in arrest nr. 248.819 van 30 oktober 2020. De avondklok zoals ingesteld was in de provincie Antwerpen werd tevens aangevochten voor de Raad van State, in enkele procedures van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De vorderingen werden telkens afgewezen.

4. Conclusie

Ik concludeer dat de democratie in deze uitzonderlijke omstandigheden van een wereldwijde gezondheids crisis goed standhoudt.

De overheid op elk niveau neemt in moeilijke omstandigheden zijn verantwoordelijkheid in het belang van de gezondheid van elkeen. In het bijzonder denk ik daarbij aan onze lokale besturen.

Het bestuurlijk toezicht speelt zijn rol zoals deze door dit Vlaams Parlement decretaal is gedefinieerd. De toezichthoudende overheid heeft elke maatregel getoetst aan de wettelijke bepalingen en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ze zal dit blijven doen. De toezichthoudende overheid houdt daarbij rekening met de lokale context waarin de maatregelen zijn genomen. De lokale besturen zijn in principe het beste geplaatst om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de lokale situatie onder controle te kunnen houden of terug te laten normaliseren. Deze beslissingen zijn ook altijd in overleg genomen met verschillende partners, zoals de lokale crisiscel en de regionale gezondheidsinstantie. Er is ook steeds onderling overleg geweest tussen burgemeesters en de gouverneur en andere betrokken overheidsorganen.

² EHRM 23 februari 2017, de Tommaso t. Italië; zie ook L. TODTS, "De toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok: drie vragen", *RW* 2020-2021, nr. 6, 202.

Ik hoop dat dit een voldoende antwoord biedt op het verzoekschrift.

Met vriendelijke groeten,

Bart Somers,

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen.