Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 526 Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Nr. 3 HERDRUK[1]

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave **blz.**

Algemeen deel **2**
1. Inleiding **2**
2. Achtergrond **4**
2.1. Voorgeschiedenis 4
2.2. Systematiek van de bestrijding van de epidemie 5
2.3. Bestrijding in Caribisch Nederland 6
3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel **7**
3.1. Doelen van het wetsvoorstel 7
3.2. Verhouding tot de Wet publieke gezondheid 11
3.3. Tijdelijkheid van de wet 12
3.4. Ontwikkeling van het virus en het te voeren beleid 13
3.5. Het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg 14
3.6. Toepassing in Caribisch Nederland 24
4. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's **24**
4.1. Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving 24
4.2. Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur als geheel 26
4.3. Taak en bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio 27
5. Grondrechtelijke aspecten **28**
5.1. Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid 28
5.2. Noodzakelijkheid en proportionaliteit 29
5.3. Persoonlijke levenssfeer 31
5.4. Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging 33
5.5. Vrijheid van verplaatsing 35
5.6. Eigendomsrecht 35
5.7. Onderwijsvrijheid 36
5.8. (Leeftijds)differentiatie 36
5.9. Kinderrechten 36
5.10. Rechten van personen met een handicap 37

[1] I.v.m. toevoeging voetnoot.

kst-35526-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

32480011 0069

6. Verhouding tot EU-recht **38**
7. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming **39**
7.1. Toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering (handhaving) 39
7.2. Rechtsbescherming 46
8. Regeldrukeffecten **47**
9. Financiële gevolgen **47**
10. Consultatie **48**
10.1. Inleiding 48
10.2. Adviescolleges 48
10.3. Openbaar bestuur 51
10.4. Rechtspraak, Openbaar Ministerie, advocatuur en politie 58
10.5. Gezondheidszorg 67
10.6. Overige reacties 70
Artikelsgewijs **73**
Bijlage: Schema handhaving Tijdelijke wet maatregelen covid-19 **112**

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op het moment van indienen van dit wetsvoorstel zijn steeds meer maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het coronavirus versoepeld. De vraag rijst dan waarom de regering een tijdelijke wet voorstelt. Daarvoor bestaan verschillende redenen. Het verloop van het virus is onbekend, dus ook voor de komende periode is het nodig om maatregelen ter bestrijding daarvan te kunnen treffen en die maatregelen te kunnen op- of afschalen. De noodverordeningen die daarvoor de basis vormden, zijn uit het oogpunt van democratische legitimatie voor de langere termijn minder geschikt dan een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement. Voor thans en in de toekomst noodzakelijke beperkende maatregelen is een steviger juridisch fundament nodig, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar voorlichting aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Van der Staaij/Jetten.[2]

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel aangesloten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat bevoegdheden in beginsel niet meer bij de veiligheidsregio's, maar op gemeentelijk niveau komen te liggen, met de controlemogelijkheden van de gemeenteraad. Het wetsvoorstel heeft dan ook niet tot doel meer bevoegdheden aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of de regering toe te kennen. Bovendien biedt het wetsvoorstel voor de volgende fase van de bestrijding van de epidemie een hogere mate van bescherming van grondrechten die zijn vastgelegd in de Grondwet en verdragen. Zo is op basis van dit wetsvoorstel het huisrecht expliciet beschermd.

Tegen de achtergrond van deze democratische en grondrechtelijke versterking biedt dit wetsvoorstel naar het oordeel van de regering een solide basis voor gepaste maatregelen die de komende periode nodig kunnen zijn om de epidemie van het virus te bestrijden. Zodra dit niet meer nodig is, zal de wet vervallen.

---

[2] Voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020 (W04.20.0139/I/Vo), § 11; Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 234 (motie).

De bestrijding van de epidemie eist solide wetgeving

De epidemie heeft onze samenleving, gezondheid en economie hard getroffen. Het virus heeft een enorme impact op ieders leven. We hebben de eerste golf van infecties weten te bedwingen en hebben de verspreiding van het virus, voor nu, maximaal onder controle gekregen. Alle cijfers laten dan ook een flinke verbetering zien. Echter, de dreiging van het virus is er niet mee weggenomen. Feit is dat het virus onder ons is en dat het grootste deel van de bevolking nog vatbaar is voor infectie met het virus. Feit is ook dat het virus zich in andere landen juist sneller verspreidt, wat het risico op nieuwe introducties in Nederland groter maakt. De komende periode blijft het dus cruciaal om de verspreiding van het virus in Nederland te volgen en maatregelen te treffen om die verspreiding te beperken. Als het virus weer opleeft en zich sneller verspreidt, moeten we die verspreiding snel en gericht indammen en voorkomen dat weer grootschalige maatregelen nodig zijn. Zo zorgen we dat de zorg het aankan, dat onze kwetsbare mensen beschermd blijven en dat de impact van de epidemie op de samenleving minimaal is.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brief die de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) op 1 mei 2020 mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de minister van VWS en de minister voor Medische Zorg en Sport (MZS) aan de Tweede en Eerste Kamer heeft gezonden.[3] Een ontwerp van het wetsvoorstel is voorgelegd aan een groot aantal betrokken organisaties en adviesorganen. Zij hebben het kabinet van zeer waardevolle adviezen kunnen voorzien. Een aangepast ontwerp is vervolgens voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling heeft het kabinet voorzien van een richtinggevend advies dat op vrijwel alle punten is gevolgd.

Verandering ten opzichte van huidige situatie

Op dit moment worden maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus vastgesteld via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's en de gezaghebbers van de Caribische openbare lichamen.[4] In de uitbraakfase paste deze werkwijze bij het doel van de Wet publieke gezondheid (Wpg) om snel maatregelen te kunnen treffen. Maatregelen ter bestrijding van de epidemie zijn echter ingrijpend gebleken en telkens was onduidelijk voor welke duur de maatregelen nodig waren. Daarom acht de regering nationale wetgeving aangewezen boven de huidige structuur van noodverordeningen, in lijn met de reeds genoemde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en met haar advies over dit wetsvoorstel. De noodverordeningen zullen dan ook moeten worden ingetrokken bij de inwerkingtreding van deze wet en de ter uitvoering daarvan vastgestelde regelgeving. De minister van VWS zal hiertoe op grond van artikel 7 Wpg opdracht geven.

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is, zoals hierboven reeds is aangegeven, het creëren van een stevigere democratische legitimatie van de maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van de epidemie. De Tweede en Eerste Kamer krijgen met dit wetsvoorstel meer zeggenschap over zowel het juridisch kader als over de concreet te nemen maatregelen. Het

[3] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VI, nr. 124; Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI, AC.

[4] Zie § 2.2–2.3. Op grond van artikel 68a van de Wet publieke gezondheid worden onder «voorzitter van de veiligheidsregio» ook de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen. Op grond van artikel 3 van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius oefent de regeringscommissaris voor het openbaar lichaam Sint Eustatius de bevoegdheden uit die aan de gezaghebber zijn opgedragen. Hierna wordt kortheidshalve meestal alleen gesproken over de voorzitters van de veiligheidsregio's.

wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat maatregelen op hoofdpunten in de wet worden verankerd en vervolgens bij ministeriële regeling worden uitgewerkt en vastgesteld, met voorafgaande betrokkenheid van het parlement. Zo kunnen de maatregelen meebewegen met nieuwe (wetenschappelijke) inzichten, met behoud van democratische waarborgen.

Van de delegatiebepalingen in deze wet zal uiteraard alleen gebruik worden gemaakt voor zover dat noodzakelijk en proportioneel is. Dat wordt via dit wetsvoorstel ook expliciet in de wet verankerd. De eerste uitwerking van de maatregelen zal aansluiten bij de actuele fase van de epidemie en omvat in principe de bij ingang van de wet geldende noodverordeningen. Het wetsvoorstel is dus niet bedoeld om verdergaande maatregelen mogelijk te maken dan reeds hebben gegolden.

Tijdelijkheid

De voorgestelde regeling wordt hoofdzakelijk ondergebracht in een nieuw, tijdelijk hoofdstuk Va Wpg. De tijdelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in de vervalbepaling (artikel VIII) van dit wetsvoorstel. De wet en daarmee dan ook de daarop gebaseerde maatregelen vervallen in beginsel zes maanden nadat de wet in werking is getreden. Omdat op dit moment niet duidelijk is hoe het verloop van de verspreiding van de epidemie van het virus er de komende maanden uit zal zien en tegelijkertijd onduidelijk is wanneer middelen ter bescherming tegen het virus – zoals een vaccin – beschikbaar komen, moet de wet voorzien in de mogelijkheid van eerdere maar ook latere beëindiging. Daarbij is steeds voorzien in parlementaire controle vooraf. Als de wet langer dan zes maanden moet blijven gelden, moet bovendien elke drie maanden een nieuwe verlengingsbeslissing aan het parlement worden voorgelegd.

Eigen verantwoordelijkheid

Regels alleen zullen de dreiging van het virus niet wegnemen. De regering benadrukt dat de eigen verantwoordelijkheid van iedereen en van de samenleving als geheel voorop blijft staan. Afstand houden tot anderen, drukte vermijden, thuisblijven wanneer men klachten heeft, geen handen schudden en regelmatig de handen wassen, zijn manieren waarop iedereen bij kan dragen aan de bestrijding van de epidemie. De wilskracht van de samenleving zelf om de volksgezondheid te beschermen is groot gebleken. De regering blijft dan ook een beroep doen op ieders verantwoordelijkheidsgevoel en intrinsieke motivatie om dergelijke sociale gedragsregels na te leven, voor zowel de eigen gezondheid als die van medeburgers. Zo houden we de verspreiding van het virus met elkaar maximaal onder controle.

2. Achtergrond

2.1. Voorgeschiedenis

In december 2019 stak in de regio Wuhan in China een nieuw coronavirus de kop op, in aanvang als (novel-coronavirus) 2019-nCoV aangeduid en inmiddels formeel SARS-CoV-2 genaamd (severe acute respiratory syndrome coronavirus).[5] In deze toelichting wordt kortheidshalve over «het virus» gesproken. Het virus kan de ziekte covid-19 veroorzaken.

[5] Zie https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it.

In Nederland zijn de ontwikkelingen rond het virus nauwlettend gevolgd.[6] Op 28 januari 2020 werd het virus op advies van het Outbreak Management Team (OMT) aangemerkt als behorend tot groep A als bedoeld in de Wpg en zijn alle bepalingen van de Wpg die gelden voor infectieziekten die behoren tot groep A van toepassing verklaard op de bestrijding van de epidemie van het virus (hierna: de epidemie).[7]

In Europees Nederland werd op 27 februari 2020 de eerste infectie van een patiënt met het virus vastgesteld.[8] In andere landen binnen en buiten Europa dook het virus al eerder op. Op 30 januari 2020 had de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak tot «Public Health Emergency of International Concern» uitgeroepen. De WHO heeft de uitbraak van het virus op 11 maart 2020 verklaard tot pandemie en de lidstaten van de Europese regio opgeroepen om alles te doen wat nodig is in hun nationale context om de verspreiding van het virus tegen te gaan, door in overleg met experts te bepalen welke maatregelen daartoe in de nationale situatie genomen moeten worden.

In Nederland coördineert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) operationeel de aanpak van bovenregionale uitbraken van infectieziektes. Bij een uitbraak van een zeldzame ziekte in het buitenland waarvan het gevaar bestaat dat mensen deze naar Nederland overbrengen, is het de taak van het Centrum Infectieziektebestrijding (Clb) van het RIVM om Nederland ten aanzien van het medisch-epidemiologische beleid zo goed mogelijk voor te bereiden. De directeur van het Clb kan in dergelijke gevallen het OMT bij elkaar roepen. Het OMT bestaat uit experts en vertegenwoordigers van verschillende beroepsorganisaties die vanuit hun eigen expertisegebied adviseren. Het OMT legt op deze manier vanuit verschillende invalshoeken de basis voor een adequate risicoanalyse van en advisering over de bestrijding van infectieziekten. Het OMT heeft de elkaar snel en soms zeer snel opvolgende ontwikkelingen en nieuw verworven inzichten over het virus onverwijld in zijn adviezen betrokken, waardoor deze snel konden doorwerken in het overheidsbeleid en de getroffen maatregelen.

2.2. Systematiek van de bestrijding van de epidemie

Het aanmerken van het virus als behorend tot groep A heeft tot gevolg gehad dat de minister van VWS de leiding heeft over de bestrijding van de epidemie en dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg dient te dragen voor die bestrijding (artikelen 7, eerste lid, en 6, vierde lid, Wpg). De voorzitters van de veiligheidsregio's beschikken daarbij, naast hun bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, § 3 en § 5, Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen die zijn gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens. De minister van VWS is bevoegd de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven hoe de bestrijding ter hand te nemen (artikel 7, eerste lid, Wpg), waarbij hij de voorzitters kan opdragen om bepaalde maatregelen te nemen of (nog) niet te nemen.[9]

---

[6] Zie vanaf de eerste brief aan de Tweede Kamer van 22 januari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nrs. 75 e.v., in het bijzonder de brieven van de Minister voor MZS van 24 januari 2020 (nr. 76) en van 28 januari 2020 (nr. 77).

[7] Regeling 2019-nCoV (Stcrt. 2020, 6800), vastgesteld door de minister voor MZS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Inmiddels is een wetsvoorstel tot incorporatie van deze regeling aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 35 401).

[8] Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 99.

[9] Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 3, p. 36.

32480011 0069

Sinds 13 maart 2020 zijn aan de voorzitters van de veiligheidsregio's verschillende opdrachten gegeven om in Europees Nederland zoveel mogelijk een uniform beleid te hanteren op basis van de adviezen van het OMT. Die voorzitters hebben ter uitvoering van deze opdrachten onder meer noodverordeningen vastgesteld.[10]

Het parlement is en wordt steeds geïnformeerd over de gegeven opdrachten. Over de door het kabinet geëntameerde maatregelen vond en vindt steeds debat plaats tussen regering en parlement. Zoals de Afdeling advisering in haar voorlichting aan de Tweede Kamer al heeft benadrukt, is het afleggen van publieke verantwoording langs deze weg van groot maatschappelijk belang. Daarbij hecht de regering ook grote betekenis aan de gezamenlijke verklaring die de Hoge Colleges van Staat, waaronder de Voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer, op 7 april 2020 hebben afgelegd, waarin is uitgesproken dat het democratisch proces gewoon doorgang moet vinden, ondanks alle beperkingen die het belang van de volksgezondheid meebrengt.[11] Parlementair debat over de maatregelen is van fundamenteel belang voor het functioneren van onze parlementaire democratie. Het is juist deze parlementaire betrokkenheid die de regering via dit wetsvoorstel verder wil versterken.

Betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenten krijgt in de huidige situatie vorm doordat de voorzitter van een veiligheidsregio een regionaal beleidsteam vormt waarvan de burgemeesters van de in de veiligheidsregio gelegen gemeenten deel uitmaken (artikel 39, tweede en derde lid, van de Wet veiligheidsregio's (Wvr)). Zij kunnen daarin hun (lokale) gezichtspunten meegeven die de voorzitter van de veiligheidsregio bij zijn afwegingen kan betrekken. Gemeenteraden kunnen dergelijke gezichtspunten bij hun burgemeester aandragen en de burgemeester ter verantwoording roepen over zijn inbreng in het regionaal beleidsteam. Het is de voorzitter van de veiligheidsregio die beslist over de toepassing van de bevoegdheden. Met betrekking tot verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio is bepaald dat hij na afloop van de crisis verantwoording aflegt aan de raden van de betreffende gemeenten (artikel 40 Wvr). Dat behelst een schriftelijk verslag over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die de voorzitter van de veiligheidsregio heeft genomen. In overeenstemming met de burgemeesters uit het regionaal beleidsteam beantwoordt de voorzitter van de veiligheidsregio schriftelijk de vragen die de gemeenteraden na ontvangst van het verslag stellen. Aan gemeenteraden die daar vervolgens om verzoeken, verstrekt de voorzitter mondelinge inlichtingen.

2.3. Bestrijding in Caribisch Nederland

Ook de situatie in Caribisch Nederland is nauwlettend gevolgd. De feitelijke en epidemiologische situatie in Caribisch Nederland verschilt van die van Europees Nederland en ook per eiland. Sint Eustatius was het eerste eiland waar een persoon positief werd getest op het virus, namelijk op 31 maart 2020, waarna snel een tweede geval volgde. In Saba werd op 11 april 2020 de eerste infectie van een persoon met het virus vastgesteld, waarna nog twee gevallen volgden. In Bonaire werd op 16 april 2020 de eerste infectie van een patiënt met het virus vastgesteld en op 21 april 2020 een tweede. Inmiddels zijn al deze personen hersteld.

---

[10] Een overzicht van alle tot dan toe in dit kader genomen noodmaatregelen is te vinden als bijlage bij de brief van de minister van JenV van 12 juni 2020 aan de Eerste Kamer (bijlagen bij Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI, AK).

[11] https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/verklaring-hoge-colleges-van-staat-democratisch-proces-gaat-door.

32480011 0069

Gezien de medische beperkingen op de eilanden en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van het zorgsysteem is het streven naar het indammen (*containment*) en buitenhouden van het virus tot nu toe het doel geweest. Om dit doel te bereiken hebben de gezaghebbers van de drie openbare lichamen elk afzonderlijk diverse noodverordeningen vastgesteld. Op basis van de Veiligheidswet BES geldt in Caribisch Nederland geen structuur van veiligheidsregio's; de gezaghebbers van de openbare lichamen handelen ook bij de bestrijding van de epidemie als gezaghebber en informeren in die hoedanigheid de eilandsraden, die op grond van artikel 179 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) bevoegd zijn de noodverordeningen al dan niet te bekrachtigen. Gelet op het insulaire karakter, de bijzondere kleinschaligheid en de afstand tussen Caribisch Nederland en de departementen in Den Haag, vervullen de gezaghebbers een zelfstandigere rol in de bestrijding van het virus. Ook gelden voor Caribisch Nederland specifieke OMT-adviezen.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1. Doelen van het wetsvoorstel

Naar het oordeel van de regering wordt met dit wetsvoorstel een optimale balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten.

De huidige maatregelen ter bestrijding van de epidemie zijn in een acute crisissituatie tot stand gekomen. In de relatief korte periode vanaf de eerste opdracht van 13 maart 2020 aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is in snelle opeenvolging een groot aantal maatregelen getroffen, hoofdzakelijk via door hen vastgestelde noodverordeningen. De in § 2.2 beschreven systematiek heeft ervoor gezorgd dat de nodige maatregelen steeds snel genomen konden worden en telkens op de specifieke omstandigheden werden afgestemd.

Inmiddels is overgegaan tot versoepeling van een aantal eerder getroffen maatregelen. Ook deze ingezette afschaling vereist een hoge mate van flexibiliteit en snelheid, aangezien goed denkbaar is dat de afschaling van bepaalde maatregelen moet worden uitgesteld, of, als de situatie daarom vraagt, de maatregelen weer moeten worden opgeschaald. De komende periode zal het noodzakelijk blijven om ter bestrijding van de epidemie maatregelen te kunnen treffen.

Zoals in de in § 1 genoemde brief aan de Tweede en Eerste Kamer is vermeld, kunnen noodverordeningen naar hun aard niet al te lang duren. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft dit in haar eerdergenoemde voorlichting aan de Tweede Kamer en ook in haar advies over dit wetsvoorstel bevestigd. Daarom acht de regering het wenselijk een wettelijke regeling te treffen voor de maatregelen die in de komende periode noodzakelijk kunnen zijn. Nu de eerste, acute fase van de crisis voorbij is, is het van belang dat zoveel mogelijk op wetsniveau wordt bepaald welke maatregelen in de komende periode kunnen worden getroffen, dat de Tweede en Eerste Kamer in hun rol van medewetgever beslissen over de kaders waarbinnen die maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd en dat er parlementaire controle vooraf is bij de ter uitvoering van deze wet te nemen maatregelen. Als de wet en de op grond daarvan vastgestelde gedelegeerde regelgeving in werking treden, zullen de huidige noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's worden ingetrokken. Hiertoe zal de minister van VWS dan op

grond van artikel 7 Wpg opdracht geven, via dezelfde systematiek als waarmee tot vaststelling van de noodverordeningen is gekomen.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Bij de maatregelen die worden gebaseerd op het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg is vanuit een oogpunt van beheersing van de epidemie snel en slagvaardig handelen ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid vereist. Daarom wordt een stelsel voorgesteld dat uitgaat van delegatie naar het niveau van ministeriële regeling, met ruimte voor differentiatie (artikel 58e, eerste lid) en maatwerk op regionaal of lokaal niveau (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Volgens het wetgevingsbeleid is een ministeriële regeling bedoeld voor voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[12] De ministeriële regelingen op basis van dit wetsvoorstel kunnen ingrijpend van aard zijn en zijn dus niet te kenschetsen als voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details. Wel gaat het om voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en die ook steeds met grote spoed zullen moeten worden vastgesteld. De aard van de regels en het belang van snelle en flexibele op- en afschaling brengt dit mee. Vastlegging van de maatregelen in de wet zelf of in een algemene maatregel van bestuur (amvb) is om die reden niet goed denkbaar. Omdat dit een kernelement is van de noodmaatregelen, is daarop één uitzondering gemaakt: de bepaling van de veilige afstand. Deze zal bij amvb worden vastgesteld (artikel 58f, tweede lid).

Het is ook voor de regering volstrekt duidelijk dat een delegatie van ingrijpende regelgevende bevoegdheid zoals in dit wetsvoorstel is voorzien, ongebruikelijk en vergaand is. Om bovengenoemde redenen is dit echter onontkoombaar. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State noemt het in haar advies over dit wetsvoorstel gelet op de bijzondere omstandigheden die op dit moment aan de orde zijn «gerechtvaardigd» dat nadere uitwerking plaatsvindt bij ministeriële regeling. De Afdeling verwijst daarbij uitdrukkelijk naar de genoemde criteria in het wetgevingsbeleid en constateert dat de ministeriële regelingen voldoen aan de criteria dat zij dikwijls wijziging zullen behoeven en met grote spoed zullen moeten worden vastgesteld.[13]

Juist vanwege de noodzakelijkerwijs ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid acht de regering het geboden om vanuit het oogpunt van democratische legitimatie uitdrukkelijk te voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving.

De regering heeft kennisgenomen van de op 30 juni 2020 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen motie-Van der Staaij/Klaver[14] en is tegen de achtergrond van het bovenstaande van oordeel dat het wetsvoorstel goed verenigbaar is met deze motie. Delegatie van een ingrijpende regelgevende bevoegdheid naar het niveau van ministeriële regeling is, zoals hiervoor aangegeven, ongebruikelijk en vergaand. De regering sluit zich aan bij het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over dit wetsvoorstel, dat het, gelet op de bijzondere omstandigheden waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, gerechtvaardigd is voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel – op

[12] Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[13] Zie onderdeel 3, onder a, van het advies.
[14] Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 442.

de genoemde uitzondering na – dit niveau van regelgeving te kiezen. Daarbij hecht de regering eveneens betekenis aan het oordeel van de Afdeling dat het wetsvoorstel in het licht van de beperkingensystematiek van de grondrechtsartikelen in de Grondwet voldoende specifieke grondslagen bevat voor de ministeriële regelingen en dat er naar het oordeel van de Afdeling voldoende in de wet zélf wordt geregeld. Op de andere elementen van deze motie, te weten een korte, duidelijk omschreven duur van een tijdelijke wet en parlementaire betrokkenheid bij de beperking van grondrechten en de verlenging van de wet, wordt ingegaan in respectievelijk § 3.3 en het vervolg van deze paragraaf.

Democratische waarborgen en parlementaire betrokkenheid

Versterking van de democratische legitimatie is een belangrijk doel van dit wetsvoorstel. Het gaat er dan primair om de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie te vergroten ten opzichte van de in § 2.2 beschreven systematiek. Dit krijgt allereerst vorm via de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever bij de vaststelling van deze tijdelijke wet. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid vooraf van beide Kamers bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving. Dit betreft alle ministeriële regelingen en tevens de amvb over de veilige afstand. Dit krijgt vorm door een stelsel van gecontroleerde delegatie via een voorhangprocedure, waarbij de ontwerpen van de ministeriële regelingen en de amvb vooraf ter kennis worden gebracht van beide Kamers (artikelen 58c, tweede lid, en 58f, tweede lid). Uit het oogpunt van democratische legitimatie is hiermee gewaarborgd dat de uitvoeringsregelgeving op grond van hoofdstuk Va steeds in samenspraak met beide Kamers tot stand kan komen. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot vaststelling van een ministeriële regeling of amvb zeer snel kunnen verlopen, kan in niet anders dan een relatief korte voorhangtermijn worden voorzien. Deze bedraagt één week. De ervaringen in de afgelopen maanden laten gelukkig zien dat in beide Kamers op zeer korte termijn gereageerd kon worden op kabinetsvoornemens in het kader van ontwikkelingen rond het virus, zodat de regering deze voorhangtermijn verantwoord acht. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 58c wordt nader ingegaan op de precieze vormgeving van de voorhangprocedure.

In de tweede plaats is erin voorzien dat ook een koninklijk besluit waarmee wordt besloten tot eerder verval van de wet dan zes maanden, of juist tot verlenging van deze vervaltermijn, eerst aan beide Kamers moet worden voorgelegd (artikel VIII, vierde lid).

In de derde plaats bevat de wet een verplichting voor de minister van VWS om maandelijks aan de beide Kamers een met redenen omkleed overzicht te zenden van de op basis van hoofdstuk Va geldende maatregelen (artikel 58t, eerste lid). Los hiervan blijft vanzelfsprekend gelden dat de regering beide Kamers steeds informeert over alle relevante ontwikkelingen rond de bestrijding van de epidemie, zoals ook sinds de eerste uitbraak van het virus steeds is gebeurd.

Bestuurlijke verhoudingen

Het wetsvoorstel sluit waar mogelijk aan bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat de uitvoering van de landelijke maatregelen in beginsel weer op gemeentelijk niveau komt te liggen. Daarom belegt dit wetsvoorstel een aantal bevoegdheden bij de burgemeester. Zo krijgt de burgemeester bevoegdheden om in bijzondere omstandigheden ontheffing te verlenen van een

aantal nationale regels. Ook komen de burgemeester toezichtsbevoegdheden en handhavingsbevoegdheden toe.

Dat de positie van het lokaal bestuur zich in het wetsvoorstel centreert rond de burgemeester houdt verband met de bevoegdheden die hem reeds als eenhoofdig orgaan toekomen, onder meer op grond van hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Die systematiek is ook in dit wetsvoorstel gevolgd. Over de uitoefening van deze bevoegdheden kan lokaal politiek debat plaatsvinden. Daarnaast blijven gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders (B&W) zelf in aanvulling op het landelijke beleid bevoegd maatregelen te treffen ten behoeve van de bestrijding van de epidemie en het opvangen van de gevolgen daarvan. De verhouding tussen nationale regels en het lokaal bestuur wordt nader toegelicht in § 4, waar ook wordt ingegaan op de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio's.

Bescherming grondrechten

Dit wetsvoorstel biedt voorts een specifieker wettelijk kader voor het treffen van maatregelen die beperkingen kunnen inhouden van grondrechten. Het geeft invulling aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan dergelijke beperkingen, waaronder de grondwettelijke eis dat voor de beperking van grondrechten een specifieke grondslag wordt geboden in een wet in formele zin en de toetsing van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van mogelijke maatregelen. In het wetsvoorstel zijn daarom waarborgen opgenomen om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van vergadering en betoging en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het huisrecht, te beschermen (zie verder § 5). Zo gelden bijvoorbeeld de normen over de veilige afstand, groepsvorming en hygiënevoorschriften niet in woningen. Het RIVM adviseert weliswaar ook in de woning bepaalde voorzorgsmaatregelen te treffen, maar die worden gezien het belang van het huisrecht en het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Waar de maatregelen wel raken aan grondrechten, is in dit wetsvoorstel verankerd dat steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit worden afgewogen (artikel 58b, tweede lid).

Gecoördineerde aanpak en integrale belangenafweging

De totstandbrenging van ministeriële regelingen op basis van het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg vereist een gecoördineerde aanpak en brede afstemming. Doel daarvan is te waarborgen dat onmiddellijk en effectief de maatregelen kunnen worden getroffen die op basis van advies van deskundigen noodzakelijk worden geacht om een gezondheidscrisis als de onderhavige het hoofd te bieden. Dit betekent niet dat uitsluitend het belang van de volksgezondheid wordt meegewogen. De uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving is afhankelijk van de actuele stand van de epidemie, wetenschappelijke inzichten over de bestrijding daarvan én de maatschappelijke en economische effecten van de maatregelen. Met het oog daarop bepaalt het wetsvoorstel dat de ministeriële regelingen worden vastgesteld door de ministers van VWS, JenV en BZK gezamenlijk, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad (artikel 58c, eerste lid). Zo wordt gewaarborgd dat alle betrokken belangen in de afweging worden meegenomen. De wettelijk verankerde beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit (artikel 58b, tweede lid) verzekert eveneens dat alleen die maatregelen getroffen worden die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie en in evenredige verhouding staan tot dat doel.

3.2. Verhouding tot de Wet publieke gezondheid

3.2.1. Opneming in de Wpg

De voorgestelde regeling wordt als gezegd hoofdzakelijk ondergebracht in een nieuw, tijdelijk hoofdstuk Va Wpg. De voorgestelde bepalingen staan immers niet op zichzelf. Zij dienen, net zoals de maatregelen die in de afgelopen periode in opeenvolgende noodverordeningen zijn vastgelegd, ter bestrijding van de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A als bedoeld in de Wpg. Bij de totstandkoming van de Wpg was één van de doelstellingen om te komen tot een toegankelijk en overzichtelijk geheel van regels op het terrein van de publieke gezondheid.[15] Daarbij is ervoor gekozen om alle bepalingen over infectieziekten in één wet bijeen te brengen. Door de tijdelijke bepalingen eveneens onder te brengen in de Wpg blijft deze toegankelijkheid en eenduidigheid in stand.

Met het aanmerken van het virus als behorend tot groep A als bedoeld in de Wpg zijn reeds andere bepalingen van de Wpg van toepassing op de bestrijding ervan. Gewezen kan worden op de in de Wpg aan de minister van VWS toebedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van de bestrijding van infectieziekten behorende tot groep A (zie § 3.2.2). Voorts heeft het RIVM als taak om namens de minister van VWS werkzaamheden te verrichten bij de bestrijding van infectieziekten (artikel 6c, eerste lid, Wpg). Door onderbrenging van de tijdelijke bepalingen in de Wpg blijft de samenhang tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden geborgd.

3.2.2. Verhouding tot artikel 7 Wpg en artikel 39 Wvr

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het uitgangspunt dat de maatregelen ter bestrijding van de epidemie op basis van het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg worden genomen. Dat is expliciet opgenomen in het voorgestelde artikel 58b, eerste lid. Op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de ter uitvoering daarvan vastgestelde gedelegeerde regelgeving zullen de thans geldende noodverordeningen worden ingetrokken, waartoe de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg tijdig opdracht zal geven.

Wel is een vangnet nodig voor situaties van ontoereikendheid en spoed. Ten eerste kan zich een omstandigheid voordoen waarin de maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van de epidemie niet kunnen worden genomen op basis van de in hoofdstuk Va opgenomen specifieke regels en delegatiebepalingen. Het gaat dan om maatregelen waarvoor hoofdstuk Va geen specifieke grondslag bevat. Doet een dergelijke situatie zich voor, dan hoeft niet te worden teruggevallen op de structuur van noodverordeningen. In die gevallen kan namelijk op grond van de algemenere delegatiegrondslag in artikel 58s, eerste lid, bij ministeriële regeling een voorziening worden getroffen. Dit betreft slechts een tijdelijke delegatie. Voor die ministeriële regeling geldt namelijk dat de daarin geregelde onderwerpen onverwijld en zo mogelijk binnen twee weken in een wetsvoorstel moeten worden omgezet. Het is daarmee aan het parlement om een finale beslissing te nemen over de getroffen maatregelen. Wordt het wetsvoorstel verworpen, dan wordt de ministeriële regeling binnen een week ingetrokken.

---

[15] Zie bijvoorbeeld de considerans van de Wpg («overwegende ... dat het wenselijk is om deze regels [over de infectieziektebestrijding] samen met de bestaande bepalingen onder te brengen in één wet opdat een samenhangend geheel ontstaat»).

Ten tweede kan zich de omstandigheid voordoen dat weliswaar een ministeriële regeling op basis van dit tijdelijke hoofdstuk kan worden getroffen, maar de vereiste spoed ter bestrijding van de epidemie een snellere inwerkingtreding van de maatregelen vereist dan mogelijk is via een ministeriële regeling. Alleen in die gevallen kan de in artikel 7 Wpg opgenomen bevoegdheid tot het geven van een opdracht met als doel het laten vaststellen van noodverordeningen door voorzitters van veiligheidsregio's, worden gebruikt (artikel 58s, tweede lid). De betreffende maatregelen moeten binnen twee weken na vaststelling van de opdracht worden omgezet in een ministeriële regeling, waarmee wordt gewaarborgd dat noodverordeningen zo kort mogelijk duren. Deze systematiek brengt mee dat de minister van VWS de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht geeft de noodverordeningen in te trekken zodra de ministeriële regeling van kracht is.

Het is ook denkbaar dat een combinatie van beide factoren zich voordoet: er is een maatregel nodig waarvoor dit nieuwe hoofdstuk ontoereikend is én die spoedig moet ingaan. Voor die gevallen geldt dan een combinatie van de hiervoor genoemde uitzonderingen (artikel 58s, derde lid). Er kan ook dan een opdracht worden gegeven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om noodverordeningen vast te stellen. Ook in die gevallen moeten de maatregelen onverwijld en zo mogelijk binnen twee weken worden opgenomen in een wetsvoorstel. Om de noodverordeningen niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk, volgt na vaststelling van een dergelijke opdracht altijd eerst een ministeriële regeling ter vervanging van die noodverordeningen en ter voorbereiding op het daarop volgende wetsvoorstel. Wordt het wetsvoorstel verworpen, dan wordt de ministeriële regeling binnen een week ingetrokken.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg bedoeld is als een specifieke regeling (*lex specialis*) voor de bestrijding van de epidemie ten opzichte van artikel 7 Wpg. Voor de voorzitters van de veiligheidsregio's geldt dat zij blijven beschikken over de in § 2.2 genoemde bevoegdheden uit hoofdstuk V, § 3 en § 5, Wpg, waarbij de minister van VWS bevoegd is de voorzitters van de veiligheidsregio's een opdracht te geven over de wijze waarop de bestrijding ter hand wordt genomen. Deze bevoegdheden in de Wpg ter bestrijding van infectieziekten behorende tot groep A staan los van de in deze paragraaf besproken structuur. De rol van de voorzitters van veiligheidsregio's bij bovenlokale effecten van het al dan niet uitoefenen van bevoegdheden door de burgemeester wordt toegelicht in § 4.3.

3.3. Tijdelijkheid van de wet

Het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg betreft een tijdelijk hoofdstuk, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in de titel van het hoofdstuk en de vervalbepaling (artikel VIII). In beginsel vervallen de via dit voorstel in de Wpg en elders opgenomen bepalingen zes maanden na inwerkingtreding. Omdat echter niet voorzienbaar is hoe de epidemie en de bestrijding ervan verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur van hoofdstuk Va eerder te beëindigen (artikel VIII, tweede lid), maar ook om de bepalingen juist later te laten vervallen (artikel VIII, derde lid). Hoofdstuk Va is ook van toepassing bij de directe *dreiging* van een epidemie (artikel 58b, eerste lid) en daaronder valt ook de reële kans op hernieuwde uitbraken. Het einde van een epidemie is moeilijk precies vast te stellen, omdat het virus aanwezig blijft en hernieuwde uitbraken niet kunnen worden uitgesloten. De directe dreiging van de ziekte kan echter ook verminderd worden door de beschikbaarheid van een goede behandeling of geneesmiddel en door verhoging van de weerstand in de samenleving, bijvoorbeeld met een vaccin. Zodra de situatie het mogelijk

maakt, worden de vastgestelde maatregelen afgeschaald. Op het moment dat er ook van een directe dreiging geen sprake meer is, kan hoofdstuk Va vervallen. De mate van verspreiding van het virus is hierbij mede bepalend. De mate van verspreiding wordt gevolgd via het Dashboard coronavirus (https://coronadashboard.rijksoverheid.nl).

De vervaltermijn kan zo nodig telkens met drie maanden worden verlengd bij koninklijk besluit indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het besluit zal eerst worden voorgelegd aan beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze voorhangprocedure geeft gelegenheid tot eventueel overleg tussen regering en parlement. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo'n voorstel tot verlenging zeer snel kunnen verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week voorgesteld, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven te worden. Artikel VIII, tweede lid, maakt het als gezegd anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na zes maanden na inwerkingtreding. Hiervoor geldt dezelfde procedure van parlementaire betrokkenheid als hiervoor is beschreven ten aanzien van een verlengingsvoorstel.

De vervalbepaling voorziet er aldus in dat de werkingsduur van deze wet in beginsel wordt gesteld op zes maanden, maar dat deze wet vervalt zodra de omstandigheden dat mogelijk maken. Van een werking voor onbepaalde tijd, zoals bij niet-tijdelijke wetten, is dus geen sprake. Bovendien is voorzien in een verplichting voor de regering tot frequente periodieke parlementaire betrokkenheid voor het onverhoopte geval dat verlenging noodzakelijk is.

De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen kunnen op verschillende momenten in werking treden. In de inwerkingtredingsbepaling is deze mogelijkheid opgenomen, omdat geen volledige zekerheid bestaat dat alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving op hetzelfde tijdstip in werking kan treden.

3.4. Ontwikkeling van het virus en het te voeren beleid

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor burgers, bedrijven en de samenleving als geheel. De duur ervan dient dan ook zoveel mogelijk te worden beperkt. De voorgestelde geldingsduur van het wetsvoorstel – in beginsel zes maanden – neemt niet weg dat de maatregelen voor een kortere periode van kracht kunnen zijn. Het te voeren beleid is en blijft immers afhankelijk van de wijze waarop de epidemie zich ontwikkelt, waardoor niet op voorhand vaststaat hoelang en welke maatregelen zullen moeten gelden.

De te treffen maatregelen zullen afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden en wetenschappelijke inzichten op dat moment. Het te voeren beleid zal daarom net als nu het geval is, moeten kunnen meebewegen met de ontwikkeling van de epidemie. Daarbij zal steeds een nadere afweging plaatsvinden tussen het belang van de volksgezondheid en andere relevante belangen, waaronder maatschappelijke en economische belangen. De inbedding van de tijdelijke bepalingen in de Wpg doet hieraan niet af. Het Nederlandse beleid is erop gericht geweest het virus maximaal onder controle te houden, de druk op de zorg te minimaliseren en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen. Voor besluitvorming over te nemen maatregelen of adviezen zal ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel advies worden betrokken van deskundigen, waaronder het RIVM. Ook blijft de overheid in gesprek met onder meer veldpartijen, vakbonden, brancheorganisaties en burgers en

zal er blijvend aandacht zijn voor informatievoorziening aan het publiek. Dit draagt niet alleen bij aan zorgvuldige besluitvorming, maar ook aan de kenbaarheid van adviezen en maatregelen en de vergroting van het draagvlak daarvoor.

Voorts wordt het effect van maatregelen en adviezen continu in de beleidsvorming betrokken. De afgelopen periode laat zien dat het gedrag van mensen een grote rol speelt bij het voorkomen van verdere verspreiding van het virus. Mensen hebben zich in de afgelopen periode over het algemeen goed aan de maatregelen en adviezen gehouden en dit heeft een positief effect gehad: sinds maart hebben de cijfers een positieve ontwikkeling laten zien. De maatregelen konden daarom stap voor stap worden versoepeld.

Maatregelen zullen alleen worden getroffen als deze noodzakelijk en proportioneel zijn ter bestrijding van de epidemie of van de directe dreiging ervan (artikel 58b, tweede lid). Versoepeling van maatregelen is alleen mogelijk als de ontwikkeling van de epidemie dit toelaat. Als het noodzakelijk is, zullen wederom stringentere maatregelen worden getroffen. Het is daarom cruciaal dat mensen, bedrijven en organisaties de regels en adviezen blijven volgen. Daarmee kan het grootste deel van de infecties worden voorkomen.[16]

Tot slot kan gewezen worden op de recente verruiming van het testbeleid en het intensieve bron- en contactonderzoek door de gemeentelijke gezondheidsdiensten en andere onderzoeken van onder meer onderzoeksinstituut Nivel en het RIVM. Iedereen met gezondheidsklachten kan sinds juni worden getest. Na een positieve testuitslag volgt bron- en contactonderzoek. Voorts worden wekelijks rioolwatermonsters bij rioolwaterzuiveringsinstallaties in Nederland genomen om na te gaan in welke mate het virus in die gebieden in het rioolwater aanwezig is. Zo wordt meer zicht gekregen op de verspreiding van het virus en kan het beleid snel en gericht worden bijgestuurd.

3.5. Het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg

3.5.1. Gedragsvoorschriften, overige regels en differentiatie

3.5.1.1. Veilige afstand (artikel 58f)

In het voorgestelde artikel 58f krijgt de veiligeafstandsnorm een plaats. Dit is een wezenlijk bestanddeel van de regels ter bestrijding van de epidemie. De veilige afstand beperkt met name het risico van overdracht van het virus via druppels die vrijkomen bij hoesten en niezen. Mensen kunnen deze druppeltjes inademen en geïnfecteerd raken. Bij niezen komen deze druppels zelden verder dan anderhalve meter. Door afstand te houden van elkaar en contacten te vermijden, kan het virus zich minder makkelijk verspreiden.

De veilige afstand wordt, gehoord het RIVM, bij amvb bepaald (artikel 58f, tweede lid) en zal naar verwachting net als momenteel anderhalve meter bedragen. Niet uit te sluiten valt dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van de epidemie reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen.

---

[16] Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de maatregelen wordt eveneens het grondrechtelijke belang van de bescherming van de volksgezondheid en andere grondrechten en mensenrechten betrokken (zie § 5.2).

De veiligeafstandsnorm houdt in dat degene die zich buiten een woning ophoudt tot andere personen een veilige afstand dient te houden. Er geldt dus geen verplichting in woningen en ook niet op daarbij horende erven (artikel 58a, tweede lid). «Ophouden» betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert, terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee vallen het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, niet onder deze wettelijke gedragsnorm. Voor situaties die niet onder deze wettelijke gedragsnorm vallen, geldt niettemin het dringende advies om een veilige afstand tot anderen te houden, maar de regering beoogt deze situaties niet met een wet te reguleren.

Een aantal categorieën personen waarvan nu al wordt voorzien dat zij zich buiten woningen niet op veilige afstand van een ander kunnen of hoeven op te houden, wordt in artikel 58f, derde lid, van de verplichting uitgezonderd. Het gaat onder meer om personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn, waaronder ook verschillende familie- en zorgsituaties vallen waarbij mensen feitelijk samen op hetzelfde adres leven. Daarnaast zijn bepaalde functionarissen of andere personen uitgezonderd voor zover zij taken verrichten die niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand. Het gaat hierbij om opsporingsambtenaren, toezichthouders, penitentiair, politie-, brandweer- en krijgsmachtpersoneel, geestelijke bedienaren, zorgverleners en mantelzorgers. Deze wettelijke uitzonderingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58f.

In aanvulling op de wettelijke uitzonderingen is het mogelijk dat bij ministeriële regeling uitzonderingen worden gemaakt voor andere gevallen waarin het voor personen die zich buiten de woning ophouden, niet nodig is om een veilige afstand te houden tot anderen of waarin een verplichting op een veilige afstand te houden moeilijk te effectueren is. Te denken valt aan het uitoefenen van contactberoepen, het openbaar vervoer, gedetineerden in een meerpersoonscel of werkzaamheden binnen sectoren waar toepassing van deze veiligeafstandsnorm ingrijpende gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering, het bedrijfsleven of de economie. Ook kan de veilige afstand in religieuze gebouwen betekenen dat de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging aanpassing behoeft en dat kan bij sommige aspecten van de belijdenis moeilijk zijn. Zoals in § 3.1 is aangegeven, is de uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving afhankelijk van de actuele stand van de epidemie, wetenschappelijke inzichten over de bestrijding daarvan én de maatschappelijke en economische effecten. Naast het belang van de volksgezondheid worden dus andere belangen in de te maken afwegingen betrokken. Dit kan aanleiding geven aanvullende uitzonderingen te maken op de veiligeafstandsnorm. Dit geldt met name indien door de toepassing van hygiënemaatregelen, het gebruik van beschermingsmiddelen of op andere wijze een beschermingsniveau kan worden bereikt dat ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat bereikt wordt door het houden van de veilige afstand. Mede omdat wetenschappelijke inzichten snel kunnen wijzigen, is ervoor gekozen om nadere uitzonderingen mogelijk te maken bij ministeriële regeling. Aan een uitzondering kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden om op andere wijze het risico op infectie of besmetting zoveel mogelijk in te perken. Die voorschriften kunnen inhouden dat compenserende maatregelen getroffen moeten worden (zoals spat- of kuchschermen). Zie in dit verband ook § 3.5.1.3 over onder meer hygiënemaatregelen, beschermingsmiddelen en controlegesprekken.

3.5.1.2. Groepsbeheersing (artikelen 58g, 58h en 58i)

De voorgestelde artikelen 58g, 58h en 58i betreffen de groepsvorming buiten een woning, de openstelling van een plaats voor het publiek en evenementen.

Ten eerste kan groepsvorming buiten de woning (en een daarbij behorende erf) worden beperkt op die plaatsen die bij ministeriële regeling worden aangewezen (artikel 58g). In dat geval is het niet toegestaan om zich in groepsverband op te houden met meer dan een bij die ministeriële regeling vast te stellen aantal personen. Het gaat bij een groep om een aantal min of meer bijeen horende personen, waarbij sprake is van een zekere samenhang of omstandigheid waardoor die mensen bij elkaar zijn. Willekeurige mensen die op een bus of een tram wachten, vormen geen groepsverband in de zin van dit artikel.

Alleen op de plaatsen die daartoe bij ministeriële regeling zijn aangewezen, is groepsvorming niet toegestaan. Met de aanwijzing van categorieën plaatsen is maatwerk mogelijk; het kan bijvoorbeeld onwenselijk zijn om groepsvorming te beperken op plaatsen waar dit noodzakelijk is voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, waar onderwijs wordt gegeven, in groepsverband wordt gesport of taakstraffen in groepsverband worden uitgevoerd. Ook kan op deze manier groepsvorming al naar gelang de omstandigheden worden gereguleerd, en kan deze norm worden aangescherpt of weer losgelaten.

In een aantal voorziene gevallen kunnen geen beperkingen ter zake van groepsvorming worden opgelegd (artikel 58g, tweede lid). Dit betreft onder meer groepsvorming waaraan constitutionele of verdragsrechtelijke bescherming toekomt. In de eerste plaats zijn uitgezonderd de vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen en de door deze organen benoemde commissies, zowel op centraal als decentraal niveau. Deze organen en commissies hebben thans op grond van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de keuze om digitaal dan wel in fysieke samenkomst te vergaderen. Ook geldt een uitzondering voor groepsvorming die gerelateerd is aan de uitoefening van het kiesrecht voor elke verkiezing als bedoeld in de Kieswet.

Daarnaast gaat het om de uitoefening van de grondwettelijk beschermde gemeenschappelijke belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, betogingen en vergadering. Voor groepen die samenkomen voor het belijden van godsdienst en levensovertuiging op openbare plaatsen en voor betogingen en vergaderingen geldt dat de toelaatbaarheid daarvan beoordeeld wordt op grond van de Wet openbare manifestaties en niet op basis van dit wetsvoorstel. De met dit wetsvoorstel voorgestelde veiligeafstandsnorm en eventueel bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen of beschermingsmiddelen kunnen wel betrekking hebben op deze samenkomsten. Dit wordt verder toegelicht in § 5.4.

Ook voor de bijeenkomsten van internationale organisaties die op het grondgebied van het Koninkrijk zetelen, zijn eventuele bij ministeriële regeling vastgestelde groepsvormingsnormen niet van toepassing. Het Koninkrijk is, als gastland van deze organisaties, verplicht hen te faciliteren in hun functioneren en hun onafhankelijk functioneren te respecteren.

Tot slot is groepsvorming uitgezonderd die plaatsvindt in verband met rechtspleging. De uitzonderingen worden nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

In bijzondere omstandigheden kan ontheffing worden verleend van de geldende maatregelen over groepsvorming (artikel 58e, tweede lid, onder a). Ontheffingen dienen als individuele uitzondering op de algemene regel en zijn dus niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te maken. De bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen is belegd bij de burgemeester. De burgemeester kan een ontheffing alleen verlenen als hij van oordeel is dat de groepsvorming of openstelling die of het evenement dat wordt toegelaten, de bestrijding van de epidemie niet in de weg staat. De belangenafweging van de burgemeester bij de ontheffingverlening is toegelicht in § 4.1.

Het wetsvoorstel bepaalt verder dat bij ministeriële regeling publieke plaatsen kunnen worden aangewezen die alleen onder bepaalde voorwaarden opengesteld mogen worden of die niet voor publiek open mogen worden gesteld (artikel 58h). Tot de voorwaarden kan behoren dat een maximum wordt verbonden aan het aantal personen dat daar als publiek aanwezig mag zijn. Een vergelijkbare norm geldt voor evenementen (artikel 58i). De noodzaak voor deze voorwaarden kan verband houden met de aard van de activiteiten op die aangewezen plaatsen, de schaalgrootte, signalen van verhoogd besmettingsgevaar in een bepaalde branche, of kan ertoe strekken het aantal verplaatsingen en het verkeer te beperken. De adviezen van het RIVM en het OMT zijn in dit verband maatgevend. Bij de vaststelling van de ministeriële regeling wordt de noodzaak en proportionaliteit van een sluiting of een voorwaarde zoals het maximumaantal aanwezige bezoekers onderbouwd (zie verder § 5.2).

Enige overlap tussen de voorgestelde artikelen 58h en 58i is mogelijk, bijvoorbeeld bij evenementen die op een publieke plaats worden gehouden. Het gaat echter om verschillende bevoegdheden, waarvan de ene zich richt op locaties (doorgaans gebouwen), in beginsel ongeacht de activiteiten die daar plaatsvinden, en de andere op activiteiten (verrichtingen van vermaak en daarmee gelijkgestelde verrichtingen), in beginsel ongeacht de locatie waar die plaatsvinden. Ook kan voor een bepaalde publieke plaats tegelijkertijd een openstelling voor een maximumaantal bezoekers (op grond van artikel 58h) en een groepsvormingsverbod (op grond van artikel 58g) gelden. Dat kan concreet bijvoorbeeld betekenen dat in een winkel maximaal dertig personen aanwezig mogen zijn en dan uitsluitend in groepen van maximaal drie personen.

3.5.1.3. Overige regels (artikel 58j)

Het voorstel bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van overige regels bij ministeriële regeling (artikel 58j, eerste lid). Op grond daarvan kunnen regels worden gesteld over:

- in acht te nemen hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen, zolang die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning;
- de uitoefening van contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening daarvan;
- het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen, met inbegrip van een verbod daarop;
- de bezettingsgraad van betaalde verblijfsplaatsen, waaronder toeristische verhuur.

In aanvulling op de regels over openstelling en het maximumaantal bezoekers bij publieke plaatsen en evenementen, kunnen voor die plaatsen en evenementen regels worden gesteld over bijvoorbeeld hygiënemaatregelen of beschermingsmiddelen en de uitoefening van contactberoepen aldaar (artikel 58j, eerste lid). Ook kunnen regels worden gesteld voor specifieke sectoren, in aanvulling op de sectorspecifieke bepalingen die hierna worden besproken in § 3.5.4. Te denken valt aan de verplichting om bepaalde beschermingsmiddelen te dragen in het openbaar vervoer. Deze regelingsbevoegdheid is in die zin algemeen van aard en enkele sectorspecifieke bepalingen bevatten een aanvullende regelingsbevoegdheid specifiek voor die sector. Zo kunnen in algemene zin de regels over hygiënevoorschriften en beschermingsmiddelen niet worden gesteld voor de woning, maar in artikel 58r, vierde lid, wordt bepaald dat dit wel mogelijk is in het geval van kinderopvang, een gastouderbureau of gastouderopvang in een woning. Artikel 58j, tweede lid, voorziet in een bijzondere regeling over de toepassing van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 58j.

3.5.1.4. Differentiatie

In het wetsvoorstel is gekozen voor een systematiek van centraal vastgestelde regels, waarbij onderscheid kan worden gemaakt binnen gemeenten, tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 58e, eerste lid, onder a). Er kunnen immers verschillen zijn in de actuele stand en het verloop van de epidemie die vragen om het maken van onderscheid naar gebied. In het noorden van Nederland zijn wellicht andere maatregelen gewenst dan in het zuiden, of er kan behoefte bestaan aan specifieke maatregelen voor grensregio's of kustgebieden. Ook is differentiatie mogelijk naar gebieden binnen gemeenten; specifieke regels voor bijvoorbeeld stranden of natuurgebieden strekken zich immers uit over meerdere gemeenten, maar behoeven niet de betrokken gemeenten in het geheel te bestrijken. Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland of tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden of vanwege de situatie in de omringende regio's. Voor die openbare lichamen en elk openbaar lichaam afzonderlijk kunnen op deze manier op maat toegesneden ministeriële regels worden vastgesteld. Met differentiatie is lokaal en regionaal maatwerk mogelijk en kunnen gerichte maatregelen per gebied worden getroffen, waardoor andere gebieden niet meer beperkingen ondervinden dan nodig is. De maatregelen dienen immers niet verder te gaan dan nodig is voor de bestrijding van de epidemie.

Ten tweede is differentiatie naar leeftijd mogelijk (artikel 58e, eerste lid, onder b). Momenteel wordt onderzoek gedaan naar het virus en het risico op en de wijze van verspreiding binnen bepaalde leeftijdscategorieën. De rechtvaardiging van onderscheid naar leeftijd in het licht van artikel 1 van de Grondwet wordt toegelicht in § 5.8.

Ten derde kan de aard van activiteiten die nader worden gereguleerd aanleiding geven tot differentiatie (artikel 58e, eerste lid, onder c). Zo kan voor specifieke activiteiten een specifieke, onderscheidende afstandsnorm worden bepaald. Wat betreft activiteiten kan gedacht worden aan (buiten) sporten of bewegen, al dan niet onder begeleiding van professionals of vrijwilligers.

Onderdeel d stelt tot slot buiten twijfel dat in de regels op basis van hoofdstuk Va onderscheid kan worden gemaakt tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat er strengere eisen worden gesteld in gebouwen omdat deskundigen het verspreidingsrisico van het virus groter achten in bepaalde (slecht geventileerde) gebouwen dan in de buitenlucht.

Ten aanzien van de veilige afstand wordt bij de vaststelling bij amvb niet gedifferentieerd. Wat een veilige afstand is, wordt aan de hand van wetenschappelijke inzichten over de verspreiding van het virus landelijk vastgesteld. Vervolgens kan voor bepaalde gebieden, activiteiten, leeftijden of plaatsen wel een uitzondering worden gemaakt, eventueel met daaraan te verbinden voorschriften of beperkingen (artikel 58f, vierde en vijfde lid).

3.5.1.5. Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatiemogelijkheden

Hieronder is een overzicht opgenomen van de in § 3.5.1.1 tot en met 3.5.1.4 beschreven gedragsvoorschriften, overige regels en differentiatiemogelijkheden.

Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatie

Veilige afstand *Artikel 58f*	– De wet bepaalt dat degene die zich buiten de woning ophoudt, een veilige afstand tot anderen moet houden. – Bij amvb wordt bepaald wat die afstand inhoudt, gehoord het RIVM. – De wet bepaalt uitzonderingen waarvoor de veiligeafstandsnorm niet geldt (o.a. hulpdiensten en zorgverleners bij de uitoefening van hun werkzaamheden). – Bij ministeriële regeling kunnen verdere vrijstellingen van de veiligeafstandsnorm worden verleend.
Groepsvorming *Artikel 58g*	– De wet bepaalt dat bij ministeriële regeling plaatsen kunnen worden aangewezen waar groepsvorming niet is toegestaan. – De wet bepaalt welke gevallen daarvan zijn uitgezonderd (o.a. vergaderingen volksvertegenwoordigingen, religieuze en levensbeschouwelijke bijeenkomsten, betogingen). – De aanwijzing van plaatsen en het maximumaantal personen kan bij ministeriële regeling worden gewijzigd of ingetrokken. – Als geen plaatsen worden aangewezen, gelden geen beperkingen ter zake van groepsvorming. – Is bij ministeriële regeling een groepsvormingsnorm ingesteld, dan kan de burgemeester ontheffing verlenen in bijzondere omstandigheden (artikel 58e, tweede lid, onder a).
Openstelling publieke plaatsen *Artikel 58h*	– Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen waarvoor voorwaarden gelden (zoals een maximumaantal aanwezige bezoekers) of die niet geopend mogen zijn voor publiek. – Als geen plaatsen worden aangewezen, gelden geen voorwaarden en zijn die plaatsen open. – De aanwijzing van plaatsen en de voorwaarden kunnen bij ministeriële regeling worden gewijzigd of ingetrokken. – Voor bijzondere omstandigheden kan de burgemeester ontheffing verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Evenementen *Artikel 58i*	– Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen waarvoor voorwaarden gelden (zoals een maximumaantal aanwezige bezoekers) of die niet geopend mogen zijn voor publiek. – Als geen evenementen worden aangewezen, gelden geen voorwaarden en zijn evenementen mogelijk. – De aanwijzing van evenementen en de voorwaarden kunnen bij ministeriële regeling worden gewijzigd of ingetrokken. – Voor bijzondere omstandigheden kan burgemeester ontheffing verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Overige regels *Artikel 58j*	– Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en betaalde verblijfsplaatsen. Die kunnen mede inhouden een (gedeeltelijke) beperking van de uitoefening van contactberoepen, een verbod op het gebruik van publieke voorzieningen en een verbod op het aanbieden van betaalde verblijfsplaatsen aan niet-ingezetenen van de betreffende gemeente. – Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester ontheffing kan verlenen voor bijzondere omstandigheden (artikel 58e, tweede lid, onder b).
Bij het stellen van regels is differentiatie mogelijk *Artikel 58e, eerste lid*	– Binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen in Caribisch Nederland. – Tussen personen op basis van leeftijd, zoals kinderen tot en met 12 jaar die buiten mogen sporten of bewegen en andere leeftijdscategorieën. – Tussen verschillende activiteiten, zoals sporten of bewegen voor bepaalde categorieën. – Tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan.

3.5.2. Zorgplichten voor publieke en besloten plaatsen

Personen die zich begeven op plaatsen die door anderen worden beheerd, moeten zich daar kunnen houden aan de voor hen geldende regels. Het wetsvoorstel voorziet daarom in zorgplichten voor, kort gezegd, personen die zeggenschap hebben over publieke plaatsen (artikel 58k) en besloten plaatsen (artikel 58l). Voor woningen geldt geen zorgplicht.

De invulling van deze zorgplichten zal goeddeels via zelfregulering plaatsvinden. Veel branches hebben daartoe reeds protocollen ontwikkeld of werken aan protocollen. Degene die het voor het zeggen heeft, kan voor zichzelf invulling geven aan de zorgplicht, en daarnaast kan de wijze waarop aan deze zorgplicht wordt voldaan, worden uitgewerkt in protocollen die door of namens een sector of brancheorganisatie zijn opgesteld. Hoewel dergelijke protocollen onder dit wetsvoorstel geen juridische status hebben in de normstelling en de handhaving door de overheid, kunnen ze nuttig zijn voor de invulling van de zorgplichten. De regering beschouwt protocollen als een hulpmiddel voor bedrijven, organisaties en instellingen om hun activiteiten zo in te richten dat wordt voldaan aan de veiligeafstandsnorm en aan eventuele andere verplichtingen die op grond van het wetsvoorstel gelden. De artikelen 58k en 58l leggen de ondernemer of branche echter geen verplichting op om een protocol vast te stellen. De burgemeester (artikel 58k en, afhankelijk van het geval, artikel 58l) dan wel de minister van VWS (afhankelijk van het geval, artikel 58l) houdt geen toezicht op de naleving van protocollen als zodanig, maar handelt ten behoeve van de naleving van de regels die bij of krachtens het voorgestelde hoofdstuk Va van toepassing zijn. Protocollen kunnen gehandhaafd worden door de sector of brancheorganisaties zelf, indien zij daarin voorzien.

Personen die zich begeven op publieke plaatsen moeten zich daar kunnen houden aan de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde maatregelen die voor hen gelden. Het voorstel legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen of daar publiek toe te laten (artikel 58k). Op publieke plaatsen kan de burgemeester de zorgplicht nader invullen door het geven van aanwijzingen, indien hij van oordeel is dat op de publieke plaats aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op het toezicht dat de burgemeester reeds houdt op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. De burgemeester kan een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. De aanwijzing is niet gericht op sluiting van de plaats, maar op het aldaar bieden van de mogelijkheid om de veiligeafstandsnorm en andere geldende regels na te leven. In een spoedeisende situatie kan de burgemeester een bevel geven.

Met betrekking tot besloten plaatsen geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is op die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats (artikel 58l). Deze zorgplicht geldt niet voor de woning. Ook ten aanzien van besloten plaatsen kan een aanwijzing gegeven worden voor zover onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht met als gevolg dat de daar aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen. Het zal bij besloten plaatsen in overwegende mate gaan om plaatsen in gebruik voor beroep of bedrijf. In dat geval kan de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In

spoedeisende gevallen geschiedt dit door middel van een bevel. De minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren, bijvoorbeeld aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die reeds op die plekken fysiek toezicht houden (zie ook § 7.1.1). De regering is voornemens om vanwege de tijdelijkheid van de wet de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en spoedeisende bevelen zoveel mogelijk te beleggen bij de toezichthouders die onder normale omstandigheden reeds fysiek toezicht houden in besloten plaatsen en waarmee degenen die zeggenschap hebben over die plaatsen al bekend zijn. Deze zorgplicht geldt niet voor ruimten in woningen die gebruikt worden voor beroep of bedrijf.

Er is ook een categorie besloten plaatsen die niet onder dergelijk regulier toezicht staat. Dat zijn bijvoorbeeld verenigingsgebouwen, loodsen die niet bedrijfsmatig worden gebruikt en gebouwen en besloten plaatsen waarin een samenkomst plaatsvindt ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Gelet op het besloten karakter van deze plaatsen zal eventueel optreden van de burgemeester veelal plaatsvinden op basis van meldingen dat aldaar niet wordt voldaan aan de zorgplicht. Indien blijkt dat aan de zorgplicht niet is voldaan, kan een aanwijzing of bevel het meest geschikte instrument zijn om naleving van die zorgplicht te bevorderen. In dat geval is het passend dat de burgemeester een aanwijzing of bevel kan geven, of de politie of gemeentelijk toezichthouder in ondergeschiktheid en in mandaat van de burgemeester, indien deze daartoe besluit. Zoals hiervoor is aangegeven, is de aanwijzing niet gericht op sluiting van de plaats, maar is zij bedoeld om ervoor te zorgen dat de aanwezigen de veiligeafstandsnorm en andere geldende regels kunnen naleven. In het geval er sprake is van een ernstige vrees voor verspreiding van het virus is eventueel ook artikel 58n toepasselijk dat wel gericht is op beëindiging van de activiteiten; voor lichtere gevallen heeft een aanwijzing als lichter middel de voorkeur.

Bij het voorgaande moet nog worden opgemerkt dat voor zover het gaat om gebouwen en besloten plaatsen ten behoeve van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging gelet op artikel 6 en 9 van de Grondwet terughoudendheid bij de toepassing van deze bevoegdheid geboden is. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een mogelijke aanwijzing wordt ook het belang van de bescherming van godsdienstvrijheid en levensovertuiging meegewogen, in het bijzonder als het gaat om optreden gedurende een godsdienstuitoefening of bezinningsbijeenkomst van levensbeschouwelijke aard. Het minst ingrijpend is om na afloop een aanwijzing te geven voor de opvolgende samenkomsten opdat niet de uitoefening wordt gestoord. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 12 van de Algemene wet op het binnentreden, dat binnentreden in deze gevallen verbiedt buiten ontdekking op heterdaad.

3.5.3. Nadere bevelsbevoegdheden voor openbare en besloten plaatsen (artikelen 58m en 58n)

Ook indien eenieder de geldende regels en zorgplichten naleeft, kan de situatie zich voordoen dat er zodanige drukte op straat of andere openbare plaatsen ontstaat dat het niet langer mogelijk is om aan de gedragsregels te voldoen, of dat de situatie dreigt zodanig te worden. Naast drukte door verkeer op straat valt te denken aan wachtrijen voor de ingang van publieke of besloten plaatsen waarvoor een maximumaantal bezoekers geldt. In dat geval kan de burgemeester de bevelen geven die nodig zijn om de naleving van de regels te verzekeren (artikel 58m). Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het gedeeltelijk afsluiten van een straat,

het aanwijzen van looproutes, het sluiten van plaatsen of het geven van verwijderingsbevelen.

Voor excessen in besloten plaatsen, niet zijnde woningen, wordt eveneens een specifieke bevelsbevoegdheid voorgesteld voor de burgemeester (artikel 58n). Artikel 58l biedt weliswaar de minister van VWS of de burgemeester de bevoegdheid om aanwijzingen te geven om ervoor te zorgen dat aanwezigen op besloten plaatsen de gedragsvoorschriften kunnen naleven, zoals de veiligeafstandsnorm en andere hygiënenormen, maar de regering acht het wenselijk dat de burgemeester bij besloten plaatsen tevens onmiddellijk kan ingrijpen als de activiteiten of de gedragingen daar volgens hem zodanig zijn dat ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte ophouden zonder de veiligeafstandsnorm in acht te nemen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de burgemeester in deze gevallen de gedraging daar doet staken en de aanwezigen beveelt zich te verwijderen (artikel 58n).

Ook hier geldt dat terughoudendheid gepast is bij toepassing van deze bevoegdheid ten aanzien van kerken, moskeeën, synagogen en andere gebouwen waarin godsdienstige erediensten of levensbeschouwelijke samenkomsten worden gehouden. Afhankelijk van de omstandigheden ter plaatse kan evenwel het onmiddellijk staken van de activiteiten hier noodzakelijk zijn. De burgemeester dient daartoe te beoordelen of er gelet op het belang van de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing geen lichter middel geschikt is ter bestrijding van de epidemie en bescherming van de volksgezondheid. Overigens wordt er in dit verband op gewezen dat in het bijzonder met het oog op voornoemde plaatsen is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde plaatsen uit te zonderen van de mogelijkheid om via een aanwijzing of bevel van de burgemeester de naleving van de veiligeafstandsnorm, hygiënemaatregelen en dergelijke te verzekeren. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 58l wordt hier nader op ingegaan.

3.5.4. Sectorspecifieke bepalingen

In de eerste maanden van de bestrijding van de epidemie heeft de minister van VWS ook opdrachten gegeven om maatregelen te nemen met betrekking tot specifieke sectoren, zoals onderwijsinstellingen, kinderopvang en zorginstellingen. Deze maatregelen zijn inmiddels deels weer afgeschaald, maar het kan nodig zijn deze opnieuw op te schalen in geval van een opleving van de epidemie. § 3 van het voorgestelde hoofdstuk Va bevat daarvoor een aantal sectorspecifieke bepalingen. Het betreft regels voor zorgaanbieders en zorginstellingen, personenvervoer, onderwijsinstellingen en kinderopvang. Deze bepalingen gelden in aanvulling op de algemene voorschriften in § 2 van hoofdstuk Va, tenzij in een sectorspecifieke bepaling expliciet een afwijking van de algemene regels is opgenomen. Een korte toelichting is hieronder opgenomen. Voor een uitgebreidere toelichting op deze bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.5.4.1. Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58o)

Dit artikel regelt in de eerste plaats een specifieke zorgplicht voor zorgaanbieders, die expliciteert dat een zorgaanbieder er zorg voor draagt dat personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn (kort gezegd: bezoekers) zich aan de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels ter beperking van het risico op verspreiding van het virus

kunnen houden. De zorgplicht is erop gericht dat bezoekers kunnen voldoen aan de bedoelde maatregelen. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. Veel zorgaanbieders hebben al protocollen ontwikkeld op grond waarvan zij aan de zorgplicht kunnen voldoen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geeft indien de zorgplicht niet wordt nageleefd, vergelijkbaar met de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de burgemeester zoals opgenomen in artikel 58l. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen dient te treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.

In de tweede plaats maakt dit artikel het mogelijk dat bij ministeriële regeling voorwaarden of beperkingen worden bepaald voor het toelaten van bezoekers tot zorglocaties, indien dat naar het oordeel van de ministers die de regeling vaststellen noodzakelijk is om verspreiding van het virus naar of vanuit een zorglocatie te voorkomen. Te denken valt aan de situatie dat er in een regio een uitbraak is van het virus en een of meer zorglocaties in die regio onvoldoende maatregelen hebben getroffen om de verspreiding ervan tegen te gaan. Met het oog op de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit kan in de regeling onderscheid worden gemaakt tussen (categorieën van) zorglocaties. Bij het bepalen van dergelijke voorwaarden of beperkingen dient niet alleen rekening te worden gehouden met de risico's van verspreiding van het virus, maar ook met de consequenties ervan voor het algehele welzijn van de cliënten, patiënten en zorgverleners. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat de toegang niet wordt beperkt indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten, patiënten en zorgverleners bij die toegang. Ter bescherming van hun belangen is verder bepaald dat geen beperkingen worden gesteld aan een aantal vormen van toegang, waaronder de toegang tot een familielid of naaste die naar verwachting van de behandelend arts op korte termijn zal overlijden.

3.5.4.2. Personenvervoer (artikel 58p)

Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in bijvoorbeeld het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Dit artikel voorziet daarom in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over toegang tot en gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Ook kan bij ministeriële regeling een verbod op het verrichten van personenvervoer worden ingesteld.

3.5.4.3. Onderwijsinstellingen (artikel 58q)

Artikel 58q ziet op specifieke maatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen. Dit begrip omvat (bekostigde en niet bekostigde) scholen, instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs als bedoeld in de onderwijswetten. Het artikel maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling te besluiten tot een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen, waaronder begrepen examinering. In het artikel wordt de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Dit artikel biedt ook een grondslag om beperkingen en voorwaarden te stellen aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Het artikel biedt ruimte om te differentiëren tussen onderwijsinstellingen. Zo kan de bestrijding van de epidemie ertoe noodzaken om enkel een verbod in te stellen voor scholen in het voortgezet onderwijs. Deze differentiatiemogelijkheid is aanvullend op de mogelijkheden voor differentiatie in artikel

58e, eerste lid, waardoor bijvoorbeeld ook bepaalde onderwijsactiviteiten of onderwijsactiviteiten in een bepaalde regio verboden kunnen zijn.

3.5.4.4. Kinderopvang (artikel 58r)

Artikel 58r maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling een geheel of gedeeltelijk verbod uit te vaardigen op kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Het tweede lid verduidelijkt welke voorzieningen voor kinderopvang deels of geheel open kunnen blijven, zoals opvang aan kinderen van ouders die werken in bij ministeriële regeling aangewezen cruciale beroepen of vitale processen. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om locaties aan te wijzen waar noodopvang moet worden geboden (derde lid). Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen die gelden voor kinderopvang, een gastouderbureau of gastouderopvang in een woning.

3.5.5. Overige bepalingen

Tot slot bevat het voorgestelde hoofdstuk Va een aantal overige bepalingen. Deze worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 58s tot en met 58u.

Het wetsvoorstel voorziet verder in wijziging van een aantal specifieke wetten. Dit betreft de Arbeidsomstandighedenwet (artikel III), de Arbeidsveiligheidswet BES (artikel IV), de Wet kinderopvang (artikel V) en de Wegenverkeerswet 1994 (artikel VI). Bij het vervallen van hoofdstuk Va moeten de in dit voorstel opgenomen wijzigingen van andere wetten ongedaan worden gemaakt. De artikelen VIII en IX voorzien hierin. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.6. Toepassing in Caribisch Nederland

De Wpg is ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het wetsvoorstel beoogt ook voor deze openbare lichamen een juridische basis te bieden voor maatregelen ter bestrijding van de epidemie. Waar in deze toelichting wordt gesproken over de gemeenten gaat het in de meeste gevallen ook over de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Zie § 3.5.1.4 over de mogelijkheid tot differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland of tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Over de totstandbrenging van ministeriële regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen afspraken worden gemaakt met de gezaghebbers, om ervoor te zorgen dat naar gelang de actuele situatie en inzichten per eiland snel de nodige maatregelen kunnen worden getroffen.

4. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's

4.1. Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt de bestuurlijke verhoudingen zoals die buiten crisissituaties gelden. Daarom kent het wetsvoorstel de burgemeester diverse bevoegdheden toe. Het gaat daarbij om de

bevoegdheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van landelijke regels. Daarnaast gaat het om aanwijzings- en bevelsbevoegdheden en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Deze bevoegdheden sluiten aan op bevoegdheden die de burgemeester reeds toekomen als eenhoofdig orgaan.

Ontheffingen van landelijke regels

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de bestrijding van de epidemie landelijk beleid vergt. De minister van VWS houdt daarom de leiding over die bestrijding (artikel 7 Wpg) en in lijn daarmee worden maatregelen ter bestrijding van de epidemie (hoofdzakelijk) bij ministeriële regeling vastgesteld. Door middel van ontheffingen kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de landelijk gestelde groepsnormen. Op deze wijze wordt lokaal maatwerk bij de uitvoering van het landelijke beleid mogelijk. Gedacht kan worden aan gevallen als bruiloften, uitvaarten of het uitreiken van koninklijke onderscheidingen. Ook kan de burgemeester in bijzondere gevallen ontheffing verlenen in het geval dat bij ministeriële regeling voorschriften zijn gesteld over de openstelling van publieke plaatsen of het organiseren van evenementen.

Een burgemeester kent de specifieke lokale omstandigheden het beste en is dus bij uitstek het bestuursorgaan dat in staat is de (mogelijke) gevolgen van een ontheffing te beoordelen. Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid die zich leent voor een ontheffing, kan de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, alsook maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing, maar uiteindelijk kan de ontheffing niet worden verleend als naar het oordeel van de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich ertegen verzet.

Het wetsvoorstel expliciteert daartoe de criteria die de burgemeester in ieder geval bij zijn afweging dient te betrekken (artikel 58e, vierde lid). De burgemeester betrekt in zijn afwegingen in ieder geval de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft. Ook beziet hij welke gevolgen de ontheffing zou hebben voor de naleving van de norm waarvan ontheffing wordt verleend. Een heldere motivering van het ontheffingsbesluit is immers van belang. De burgemeester laat zich bij deze afweging adviseren door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD); artikel 58e, derde lid, expliciteert dat. De GGD beschikt over de benodigde medische en epidemiologische deskundigheid. Door het inwinnen van advies kan de ontheffingsbeslissing worden geobjectiveerd. Ook kan het advies dienen om te bepalen of en zo ja welke voorschriften en beperkingen eventueel aan de ontheffing moeten worden verbonden. Deze verplichting om de GGD advies te vragen sluit aan bij soortgelijke reeds bestaande adviesverplichtingen elders in de Wpg (artikelen 16 en 18).

De burgemeester is niet onbekend met een dergelijke bevoegdheid om incidenteel af te wijken van landelijke regelgeving. De Drank- en Horecawet voorziet bijvoorbeeld ook in een dergelijke ontheffingssystematiek. In de praktijk kunnen burgemeesters via beleidsregels nadere invulling geven aan de wijze waarop zij hun bevoegdheid uitoefenen.

Aanwijzingen en bevelen

De burgemeester is ingevolge de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en met de voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven. Bij de uitoefening van dat toezicht kan hij de bevelen geven die nodig zijn met het oog op de

bescherming van de veiligheid en gezondheid (artikel 174 van de Gemeentewet) en komen hem handhavingsbevoegdheden toe (artikel 125 van de Gemeentewet). In het verlengde daarvan kent dit wetsvoorstel de burgemeester de bevoegdheid toe om schriftelijke aanwijzingen te geven ter zake van de handhaving van de zorgplicht die rust op personen die zeggenschap hebben over publieke plaatsen. In spoedeisende gevallen kunnen mondelinge bevelen worden gegeven (artikel 58k). Omdat er ook besloten plaatsen kunnen zijn waar niet al toezicht wordt gehouden maar een toezichtsbevoegdheid wel wenselijk is, zoals verenigingsgebouwen en loodsen, komen de burgemeester dezelfde bevoegdheden toe voor besloten plaatsen (artikel 58l).[17] Deze bevoegdheid ziet op gevallen waarin bijvoorbeeld winkeliers, terraseigenaren of beheerders van deze plaatsen hun zorgplicht om een veilige afstand mogelijk te maken, niet of niet voldoende nakomen. In aanvulling hierop is de burgemeester bevoegd om bevelen te geven die nodig zijn gelet op de drukte op openbare plaatsen (artikel 58m) of bevelen die nodig zijn vanwege excessen in besloten plaatsen (artikel 58n). Ten aanzien van de bevoegdheden met betrekking tot besloten plaatsen geldt dat woningen daarvan steeds zijn uitgezonderd. De bovengenoemde bevoegdheden zijn uitgebreider beschreven in § 3.5.2. Daarnaast kan de burgemeester bestuursrechtelijke herstelsancties opleggen. Daarvoor wordt verwezen naar § 7.1.3 en de toelichting op artikel 58u. Met betrekking tot noodzakelijke maatregelen ter bestrijding van de epidemie bij openbare manifestaties geldt dat maatregelen op basis van de Wet openbare manifestaties kunnen worden getroffen, waarop in § 5.4 wordt ingegaan.

Verantwoording

De burgemeester legt over de inzet van de bevoegdheden die hem op grond van deze wet toekomen, verantwoording af aan de gemeenteraad. Het gaat hierbij om verantwoording over zijn beleid voor en de afweging bij de verlening of weigering van ontheffingen, de aanwijzingen die betrekking hebben op de zorgplicht in publieke plaatsen en besloten plaatsen die niet in gebruik zijn voor beroep en bedrijf, en de inzet van de met dit wetsvoorstel toegekende bevelsbevoegdheden. Dit maakt voor deze onderwerpen lokaal debat mogelijk, evenals dat nu gebeurt ten aanzien van de bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan toekomen (artikel 180 van de Gemeentewet). Verantwoording over de inzet van bevoegdheden hoeft niet steeds per geval te geschieden; (reguliere) rapportages kunnen een middel zijn waarmee verantwoording tot stand komt. De wijze van verantwoording zal steeds door de burgemeester en de gemeenteraad zelf worden bepaald. Verwezen wordt ook naar de toelichting op artikel 58t.

4.2. Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur als geheel

Dit wetsvoorstel en de daarin aan de burgemeester toegekende bevoegdheden laten onverlet dat gemeentelijke bestuursorganen op verschillende beleidsterreinen taken en bevoegdheden hebben die zij ook benutten om de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie, goed te laten landen in hun gemeente. Deze beleidsterreinen zijn niet alleen bij de burgemeester belegd, maar ook collegiaal bij B&W. Ook over de uitoefening van deze bevoegdheden leggen de lokale bestuurders verantwoording af aan de gemeenteraad en vindt lokaal debat plaats.

---

[17] Op besloten plaatsen voor beroep en bedrijf wordt toezicht gehouden door inspectiediensten (zie § 7.1.1).

In de eerste plaats gaat het om medebewindstaken op het terrein van het sociaal domein, onderwijs, de fysieke leefomgeving en de wegen. Dit zijn aangelegenheden die (veelal) portefeuilles van wethouders betreffen. Ook zij moeten in staat zijn hun portefeuilles goed te behartigen en zij kunnen bestaande bevoegdheden benutten om een goede lokale inpassing van de maatregelen te verzekeren. Ook zullen B&W zich buigen over de vraag welk lokaal beleid nodig is om sturing te geven aan de maatschappelijke en economische gevolgen van de crisis. Dit wetsvoorstel staat hier niet aan de weg. Specifiek voor de nodige aanpassing van verkeerssituaties wordt met artikel VI van het wetsvoorstel in de Wegenverkeerswet 1994 geëxpliciteerd dat gemeenten bevoegd zijn om verkeersbesluiten en verkeersmaatregelen te nemen die bijdragen aan de bestrijding van de epidemie. Dit gebeurt in de praktijk ook al. Het kan hierbij gaan om de afsluiting van wegen, het inrichten van eenrichtingsstraten of het ruimte geven aan voetgangers en fietsers boven gemotoriseerd verkeer. Ook over al deze zaken vindt het lokale politieke debat plaats tussen B&W en de gemeenteraad.

Daarnaast kunnen in autonome gemeentelijke verordeningen regels worden gesteld over de openstelling of sluiting van publieke plaatsen. Te denken valt aan regels over een exploitatievergunning van een horecagelegenheid, regels over openingstijden of de openstelling van terrassen. Ook toerisme en evenementen zijn autonome aangelegenheden die nu de gevolgen ondervinden van maatregelen ter bestrijding van de epidemie. De ministeriële regeling waarin regels worden gesteld over deze plaatsen of sectoren gaat voor op deze autonome regelgeving. Zodra de landelijke regels echter meer ruimte bieden, is het weer aan het gemeentebestuur om invulling te geven aan deze ruimte. In autonome gemeentelijke verordeningen kunnen eveneens nadere regels worden gesteld over de organisatie van evenementen, zoals een vergunning- of meldingsplicht. Deze autonome vergunningstelsels dienen in de regel de openbare orde en deze regels kunnen blijven gelden in aanvulling op de bij of krachtens hoofdstuk Va gestelde regels.

Het voorgaande betekent niet dat gemeenten of burgemeesters geen afstemming zoeken met omliggende gemeenten. Intergemeentelijke afstemming en overleg tussen burgemeesters is altijd mogelijk en soms zelfs aangewezen (artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Die afstemming kan plaatsvinden op het niveau van de veiligheidsregio of in andere samenwerkingsverbanden. Bestuurlijk overleg binnen provincies is daarbij ook denkbaar. In de bestuurlijke praktijk zal steeds zelf worden beoordeeld of afstemming nodig is en welke partners daarvoor aangewezen zijn.

4.3. Taak en bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio is in beginsel niet bevoegd toepassing te geven aan de in hoofdstuk Va aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. Dit uitgangspunt kan onder omstandigheden worden doorbroken door een besluit daartoe van de minister van VWS. Dit is mogelijk indien het al dan niet uitoefenen van een bevoegdheid door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt of dreigt te brengen. Niet ieder (dreigend) bovenlokaal effect zal nopen tot het bevoegd maken van de voorzitter van de veiligheidsregio. In de praktijk kan het immers voorkomen dat er weliswaar sprake is van een bovenlokaal effect door het handelen van een burgemeester, maar dat die burgemeester samen met de andere betrokken burgemeesters in goed overleg voorzieningen heeft getroffen en zo voorkomt dat er sprake is van een (uit het oogpunt van de bestrijding van de epidemie ongewenst) bovenlokaal effect dat de overdracht van een bevoegdheid aan de

voorzitter van de veiligheidsregio noodzakelijk maakt. Die bestuurlijke praktijk kan de minister van VWS betrekken bij zijn afweging of de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd moet worden de burgemeestersbevoegdheid uit te oefenen.

De bevoegdheid van de burgemeester kan zowel eenmalig op de voorzitter van de veiligheidsregio overgaan als voor meerdere vergelijkbare gevallen. De systematiek van deze wet brengt met zich dat de voorzitter de bevoegdheid niet langer in plaats van de burgemeester uitoefent dan noodzakelijk is. Daarom trekt de minister van VWS zijn besluit in, zodra de omstandigheid die leidde tot het overdragen van de bevoegdheid zich niet langer voordoet. Vanaf dat moment berust de bevoegdheid weer bij de burgemeester. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 58d.

Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. In het kader van het uitoefenen van zijn bevoegdheden krachtens artikel 58d roept (en houdt) de voorzitter dus een regionaal beleidsteam bijeen en legt hij, bijvoorbeeld over de wijze waarop hij met een ontheffingsaanvraag is omgegaan, verantwoording af aan de gemeenteraad op de wijze zoals reeds aan bod kwam in § 2.2 van deze toelichting.

5. Grondrechtelijke aspecten

De bestrijding van de epidemie heeft de overheid in de afgelopen periode genoodzaakt tot het treffen van ingrijpende maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Ook op het moment van indiening van dit wetsvoorstel gelden er enkele vrijheidsbeperkende maatregelen. Gelet op de Grondwet en de Europese en internationale mensenrechtenverdragen is het noodzakelijk om voor eventuele maatregelen die raken aan grondrechten een formele wettelijke basis te creëren, waarbij ook uitdrukkelijk inhoudelijke criteria worden opgenomen om voorzienbaar te maken welke maatregelen in lagere regelgeving kunnen worden getroffen. Met dit wetsvoorstel wordt een dergelijk gelaagd systeem van regelgeving en uitvoering voorgesteld, waarbij telkens de vereiste noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregelen worden beoordeeld. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar advies aan dat dit wettelijk raamwerk in het algemeen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden biedt voor een evenwichtige en grondrechtsconforme afweging.[18] In dit hoofdstuk worden de grondrechtelijke aspecten en de benodigde afweging toegelicht.

5.1. Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid

De noodzaak van overheidsoptreden ter bestrijding van de epidemie vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid. De strekking van dit sociaal grondrecht komt overeen met wat in internationale verdragen is bepaald. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR) mee dat het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt erkend door de overheid en dat ter volledige verwezenlijking van dat recht maatregelen worden genomen, zoals maatregelen ter voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische

[18] Zie onderdeel 3, onder a, van het advies.

ziekten alsmede van beroepsziekten en andere ziekten. Een hoog niveau van de bescherming van de menselijke gezondheid is tevens verdragsrechtelijk gewaarborgd in artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 35 van het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest).

Voor zowel voornoemde zorgplichten als de positieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit sommige vrijheidsrechten geldt dat de daarop gebaseerde overheidsmaatregelen de individuele vrijheidsrechten dienen te respecteren. Overheidsmaatregelen ten behoeve van de (volks)gezondheid kunnen raken aan grondrechten, zoals de persoonlijke levenssfeer of bewegingsvrijheid. Als de maatregelen een beperking inhouden van vrijheidsrechten, dan moeten de maatregelen voldoen aan de zogenoemde beperkingsclausules waarin de meeste van deze vrijheidsrechten voorzien. Maatregelen kunnen slechts worden ingezet als zij een legitiem doel dienen. De bescherming van de volksgezondheid wordt bij een aantal grondrechten expliciet als doelcriterium genoemd; zie bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, artikel 9, tweede lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De maatregelen alsook de wettelijke basis voor een beperking zelf zullen het legitieme doel moeten dienen, en voorts steeds kenbaar en voorzienbaar moeten zijn, alsmede noodzakelijk in een democratische samenleving, proportioneel en in overeenstemming met het subsidiariteitsvereiste.

Bij de uitwerking van de zorgplicht van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet neemt de Wpg een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt de Wpg tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving; anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten, bijvoorbeeld in geval van de meldingsplicht van een infectie en isolatie (quarantaine). Wanneer sprake is van infectieziekten die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen, beschikt de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg over de voor een slagvaardig en adequaat optreden vereiste ruime bevoegdheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In het wetsvoorstel worden daaraan voor de volgende fase van de bestrijding van de epidemie tijdelijk instrumenten toegevoegd, waarbij op wetsniveau specifiek wordt afgebakend welke grondrechten in welke mate tijdelijk beperkt kunnen worden en onder welke voorwaarden. Deze wet biedt de grondslag en het kader om bij amvb en bij ministeriële regelingen de noodzakelijke maatregelen te treffen. Deze maatregelen kunnen getroffen worden ter bescherming van de (volks)gezondheid als legitiem doel, nu er sprake is van een epidemie van een groep A-infectieziekte. De specifiek te treffen maatregelen zullen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang en de vereiste proportionaliteit in acht wordt genomen (zie verder § 5.2). Ten slotte dient er steeds een adequaat rechtsmiddel open te staan. Het type rechtsmiddel dat openstaat voor de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie.

5.2. Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Vanwege het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg als mensenrecht kan de overheid genoodzaakt zijn tot het treffen van tijdelijke maatregelen om de epidemie te bestrijden. De op grond van dit wetsvoorstel mogelijke maatregelen zijn in § 3.5 toegelicht. Bij het vaststellen van de amvb en ministeriële regelingen

dient aan de hand van de actuele stand van het virus, de wetenschappelijke inzichten en voortgang van de bestrijding te worden beoordeeld in hoeverre maatregelen die grondrechten beperken, noodzakelijk zijn voor het doel van de bestrijding van de epidemie. Gelet op de vaste jurisprudentie over het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen kent de beoordeling van noodzakelijkheid verschillende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (ook aangeduid als subsidiariteit). Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de beperking en voor een of meer belanghebbenden onevenredig nadelige gevolgen (ook aangeduid als proportionaliteit). Om deze afweging uitdrukkelijk te borgen, is in het wetsvoorstel een algemene bepaling opgenomen die noodzakelijkheid en proportionaliteit als vereisten bij de uitoefening van het voorgestelde hoofdstuk Va expliciteert (artikel 58b, tweede lid). Dit betekent dat de vaststelling van de amvb en de ministeriële regelingen slechts mag plaatsvinden voor zover de daarin geregelde maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de epidemie en de gevolgen van de maatregelen niet onevenredig zijn aan dat doel.

Bij de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan. In zijn algemeenheid kan het volgende worden opgemerkt. De ernst en de gevolgen van de epidemie kunnen, zowel voor individuen als op landelijke schaal, bijzonder indringend zijn. De ziekte covid-19 kan luchtwegklachten veroorzaken en in ernstige gevallen ademhalingsproblemen. Mensen kunnen ernstig ziek worden en overlijden ten gevolge van het virus, dat zich zeer snel kan verspreiden. Het aantal ziekenhuisopnames en opnames op de intensive care in verband met covid-19 en de cijfers over de oversterfte in de eerste periode na de uitbraak tonen de ernst van de gevolgen.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen die getroffen kunnen worden, staan volgens de regering in redelijke verhouding tot de omvang en intensiteit van de gevolgen van de epidemie. Dat is in de eerste plaats vanwege de tijdelijkheid van de wet. Dat de wet in beginsel zes maanden zal duren, wil niet zeggen dat ook de eventuele maatregelen voor die duur van kracht zullen zijn. De mogelijkheid om bij ministeriële regeling maatregelen te treffen zorgt er bij uitstek voor dat snelle aanpassing van de maatregelen mogelijk is. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt ook op dat deze snelheid bij de aanpassing van de maatregelen nodig is gelet op de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen en de proportionaliteit van de maatregelen.[19] De Afdeling acht delegatie naar het niveau van ministeriële regeling gelet op de tijdelijkheid van de wet en in de bijzondere omstandigheden van dit moment toelaatbaar. Volgens de regering draagt de delegatie naar het niveau van ministeriële regelingen eraan bij dat eventuele beperkingen niet langer hoeven te duren dan noodzakelijk is.

Mede in het licht van de noodzakelijkheid en proportionaliteit voorziet artikel 58e in de mogelijkheid tot differentiatie, zodat maatregelen gericht vastgesteld kunnen worden voor die gebieden, activiteiten, leeftijdscategorieën en plaatsen waar dat nodig is voor de bestrijding van de epidemie. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om uitzonderingen en ontheffingen te verlenen om lokaal maatwerk mogelijk te maken waar dat verantwoord is. Ten slotte is reeds gebleken dat de voorgestelde

[19] Zie onderdeel 3, onder a, van het advies.

maatregelen geschikt en effectief zijn, omdat dezelfde maatregelen eerder van kracht zijn geweest om de epidemie te bestrijden; het aantal nieuwe infecties, ziekenhuisopnames en het aantal nieuwe opnames op de IC-afdelingen is momenteel afgenomen en ook het aantal aan deze epidemie gerelateerde sterfgevallen per week neemt geleidelijk af. De maatregelen zijn noodzakelijk en effectief gebleken om het beoogde doel – bescherming van de gezondheid en in het bijzonder bestrijding van de epidemie – te bereiken.

De algemene vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, vormen een waarborg dat bij het vaststellen, wijzigen en intrekken van de maatregelen bij ministeriële regeling telkens de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen en andere betrokken belangen plaatsvindt. Bij de uitoefening van de meer concrete bevoegdheden die betrekking hebben op ontheffingen, aanwijzingen, bevelen, toezicht en handhaving is deze toets eveneens geboden. De algemene bepaling is ook daarop van toepassing. Ook zonder een dergelijke codificatie dient deze afweging plaats te vinden bij de toepassing van bevoegdheden die een beperking opleveren van grondrechten, vanwege de hierna beschreven specifieke verdragsrechtelijke en grondwettelijke eisen. Niettemin acht de regering het van belang de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de toepassing van de voorgestelde tijdelijke maatregelen in dit wetsvoorstel te expliciteren.

5.3. Persoonlijke levenssfeer

Het wetsvoorstel voorziet in enkele bepalingen die een beperking kunnen meebrengen van het recht op de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 7 EU-Handvest en artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (Kinderrechtenverdrag). Hierna wordt in § 5.3.1 ingegaan op de maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer, voor zover die niet het huisrecht betreft. Het huisrecht komt aan de orde in § 5.3.2.

5.3.1. Persoonlijke levenssfeer algemeen

De maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer betreffen onder meer de voorschriften inzake de veilige afstand (artikel 58f), groepsvorming (artikel 58g) en de mogelijke regels over hygiënevoorschriften en beschermingsmiddelen (artikel 58j). Het is denkbaar dat mensen vanwege deze regels tijdelijk niet het leven kunnen leiden dat zij voor de uitbraak van de epidemie gewend waren. In meer algemene zin omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de vrijheid om het eigen leven naar eigen keuze vorm te geven. Steeds zal daarom bij (uitvoerings)maatregelen op basis van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk de noodzakelijkheid en proportionaliteit van die maatregelen moeten worden beoordeeld.

Maatregelen zullen alleen worden vastgesteld indien de daarmee gepaard gaande beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd kan worden op grond van de daarvoor geldende eisen, zoals hiervoor genoemd in § 5.2. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, bij wet wordt voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het gerechtvaardigd doel van de voorge-

stelde maatregelen is voor een belangrijk deel gelegen in noodzakelijke bescherming van de volksgezondheid (zie § 5.1).

5.3.2. Huisrecht

Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht zoals verankerd in onder meer artikel 10 van de Grondwet[20] en de beperkte maatschappelijke behoefte om dit recht in het belang van de bestrijding van de epidemie te beperken, heeft de regering ervoor gekozen om woningen van de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen uit te zonderen. Dit betekent dat de veiligeafstandsnorm en andere (gedrags)regels bij of krachtens hoofdstuk Va niet van toepassing zijn op situaties waarin het huisrecht in het geding is. Daarop gelden twee uitzonderingen.

Ten eerste maakt artikel 58o, derde lid, van het wetsvoorstel het mogelijk dat bij ministeriële regeling beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot zorglocaties van personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn en die geen mantelzorger zijn (bezoekers). Als het gaat om bezoek aan personen die langdurig in een zorginstelling verblijven, kan daarbij sprake zijn van een beperking van hun huisrecht.

Met name in zorginstellingen voor langdurige zorg verblijven veelal kwetsbare personen. Covid-19 vormt een grote bedreiging voor de gezondheid van deze bewoners. Niet alleen omdat zij fysiek kwetsbaar zijn, maar ook omdat zij doorgaans in groepsverband wonen en de kans op onderlinge besmetting groot is. Veel bewoners van verpleeghuizen zijn bijvoorbeeld niet instrueerbaar en begrijpen niet dat het belangrijk is afstand tot elkaar te houden of zijn daar fysiek niet toe in staat. Dit kan ook gelden voor instellingen waar mensen met een verstandelijke beperking wonen. In dergelijke gevallen kan het naar het oordeel van de regering noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Aangezien een infectie met het virus onopgemerkt kan blijven maar wel overdraagbaar is, kan het virus zich in dit soort situaties snel verspreiden. Een beperking van het huisrecht kan in dergelijke situaties gerechtvaardigd zijn.

De regering is zich ervan bewust dat een beperking van de toegang tot zorglocaties een aanzienlijke impact kan hebben. In bijvoorbeeld de ouderenzorg is onderling contact tussen ouderen en hun naasten van groot belang. Vanwege die mogelijke impact en het belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het beperken van de toegang tot zorglocaties. Dergelijke maatregelen dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de bewoners van zorglocaties en hun naasten. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 58o.

De tweede uitzondering betreft het voorgestelde artikel 58r, vierde lid, dat het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling regels te stellen over hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen bij kinderopvang in een woning, voor zover deze maatregelen als inperking kunnen worden aangemerkt van het huisrecht. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie, acht de regering

[20] Bescherming tegen binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is voorzien in artikel 12 van de Grondwet, een verbijzondering van artikel 10 van de Grondwet. Deze rechtsbelangen worden eveneens beschermd door het verdragsrecht, waaronder artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Het EU-Handvest kent geen specifieke tegenhanger van het huisrecht; dit aspect valt onder het meer algemene artikel 7 (privé- en familie- en gezinsleven).

het noodzakelijk om in het geval van kinderopvang in een woning regels te kunnen stellen over hygiënemaatregelen, om ernstige gevaren voor de onmiddellijke verspreiding van het virus te voorkomen, op dezelfde wijze als voor kinderopvang gevestigd op andere plaatsen.

5.4. Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging

In de eerste periode van de bestrijding van de epidemie zijn door middel van noodverordeningen maatregelen getroffen die van invloed zijn geweest op het grondwettelijk recht om gemeenschappelijk een godsdienst of levensovertuiging te belijden en om deel te nemen aan vergaderingen en betogingen. Met dit wetsvoorstel wil de regering ervoor zorgen dat de uitoefening van deze grondrechten – ook in het geval van opleving van het virus – zoveel mogelijk doorgang kunnen vinden. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat eventuele beperkingen van groepsvorming niet gelden voor personen die in gemeenschap met anderen hun godsdienst of levensovertuiging belijden en ook niet voor personen die deelnemen aan een vergadering of betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Die bijeenkomsten zijn op grond van dit wetsvoorstel uitgezonderd van regels die mogelijk gelden ten aanzien van groepsvorming (artikel 58g, tweede lid, onder c en d). Wel geldt in principe de veiligeafstandsnorm en kunnen er hygiënevoorschriften worden gesteld, ook ten aanzien van religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten in gebouwen en besloten plaatsen, in overeenstemming met het bepaalde in de Grondwet. Op de verhouding tot de Wet openbare manifestaties wordt aan het slot van deze paragraaf ingegaan.

Artikel 6 van de Grondwet beschermt het recht om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden.[21] De formele wetgever is op grond van het eerste lid bevoegd om dit recht – ook binnen gebouwen en besloten plaatsen – te beperken. Dit volgt uit de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Het tweede lid maakt het mogelijk dat op een lager niveau bevoegdheden worden toegekend tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen. De wetgever kan dergelijke bevoegdheid alleen toekennen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Beperkingen binnen religieuze gebouwen en besloten plaatsen kunnen niet bij lagere regeling worden vastgesteld; alleen de wetgever in formele zin kan daarin voorzien.

Artikel 9 van de Grondwet beschermt het recht op vergadering en betoging.[22] Vergaderingen en betogingen alsmede samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging worden tezamen ook wel aangeduid als «manifestaties». Betogingen kenmerken zich door collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting. Bij vergaderingen gaat het om bijeenkomsten van mensen waarbij een onderlinge band tussen de deelnemers aanwezig moet zijn en ook door hen beoogd is.[23] Het is daarbij niet relevant of de bijeenkomst van tevoren georganiseerd is. Een vergadering kan ter plekke ontstaan. Gemeenschappelijke beraadslaging,

[21] Eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging is neergelegd in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 10 EU-Handvest.

[22] De vrijheid van vergadering en betoging is beschermd in artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 EU-Handvest.

[23] In dit verband is er eveneens samenhang met het recht op vereniging, dat valt ook binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM en 12 EU-Handvest, en dit grondrecht is gewaarborgd in artikel 8 van de Grondwet.

vooral gericht op interne menings- en besluitvorming, staat voorop.[24] Het functioneren van bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties en vakbonden is in belangrijke mate beschermd vanuit de vrijheid van vergadering. Ook volgens artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is de formele wetgever bevoegd om het recht tot vergadering en betoging te beperken, vanwege de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». De wetgever kan eveneens op een lager niveau bevoegdheden toekennen tot beperking van vergaderingen en betogingen, ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Om de verspreiding van het virus tegen te gaan, acht de regering de inachtneming van de veilige afstand ook bij de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging en bij vergadering en betoging noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid, ook als dit binnen gebouwen en besloten plaatsen plaatsvindt (met uitzondering van woningen). Voor deze samenkomsten geldt daarom in beginsel de veiligeafstandsnorm (artikel 58f). Die afstand wordt om de in § 3.5.1.1 genoemde redenen vastgesteld bij amvb. Omdat de regering het van belang acht dat geestelijke bedienaren hun handelingen in het kader van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging kunnen blijven uitoefenen, zijn geestelijke bedienaren en de personen jegens wie zij die handelingen uitvoeren op wetsniveau uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm voor zover de taak niet op gepaste wijze kan worden uitgeoefend met inachtneming van de veilige afstand (artikel 58f, derde lid, onder b en c) en in het verlengde daarvan ook van het groepsvormingsverbod (artikel 58g, tweede lid, onder b). Bij ministeriële regeling kunnen aanvullende uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm worden bepaald (artikel 58f, vierde en vijfde lid).

Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen van toepassing zijn (artikel 58j, eerste lid). Worden hygiënenormen gesteld, dan zullen deze mogelijk enige hinder opleveren, maar dat betreft naar het oordeel van de regering geen beperking van het recht als zodanig de godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden. Om die reden kunnen deze normen bij ministeriële regeling gesteld worden. De te stellen hygiënenormen mogen dan niet van dien aard zijn dat zij de uitoefening van het recht als zodanig beperken.

In het bijzonder met het oog op gebouwen en besloten plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten, is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde plaatsen uit te zonderen van de mogelijkheid om via een aanwijzing of bevel van de burgemeester de naleving van de veiligeafstandsnorm, hygiënemaatregelen en dergelijke te verzekeren. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 58l wordt hier nader op ingegaan.

Ten slotte geldt dat eventuele normen over groepsvorming niet van toepassing zijn op vergaderingen en betogingen. Hiervoor blijft de Wet openbare manifestaties onverkort van toepassing. Op grond van die wet en de daarop gebaseerde kennisgevingsstelsels in gemeentelijke verordeningen bestaat een meldingsplicht voor een voorgenomen manifestatie op een openbare plaats. Het bevoegde gezag kan naar aanleiding van een dergelijke melding besluiten de manifestatie vooraf te beperken of in het uiterste geval te verbieden, bijvoorbeeld wanneer het belang van de gezondheid dit vergt. In uiterste gevallen kan ook een niet gemelde manifestatie op grond van de Wet openbare manifestaties

[24] Ook een zwijgende samenkomst kan onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid vallen.

worden beëindigd indien het belang van de gezondheid dit vergt. Ten aanzien van manifestaties die niet op een openbare plaats worden gehouden geldt geen meldingsplicht en kan het bevoegd gezag alleen reactief optreden, door de manifestatie te beëindigen wanneer de volksgezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vereist. Dat betekent dat de Wet openbare manifestaties al voldoende reguliere instrumenten biedt om manifestaties ook in het belang van de bestrijding van de epidemie te kunnen beperken en dat het niet noodzakelijk is hiervoor in dit wetsvoorstel aanvullende regels te stellen.

5.5. Vrijheid van verplaatsing

Het recht van eenieder om zich vrijelijk te verplaatsen is niet opgenomen in de Grondwet. Wel wordt dit geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, artikel 45 EU-Handvest en – met een overeenkomstige strekking – artikel 12 IVBPR. Hieruit volgt dat dit recht alleen kan worden beperkt indien de wet daarin voorziet. Gelet op de betekenis van het begrip «wet» in deze verdragen behoeft dit geen wet in formele zin te zijn. Een lager wettelijk voorschrift, zoals een bevel of een ministeriële regeling, valt ook onder de reikwijdte van deze beperkingsmogelijkheid. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een gerechtvaardigd doel voor het beperken van de vrijheid van verplaatsing kan onder meer gelegen zijn in de bescherming van de volksgezondheid.

5.6. Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en – hier voornamelijk relevant – de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht (artikel 14 van de Grondwet). Als zodanige beperking kan worden gezien de sluiting of beperkte openstelling van bijvoorbeeld kinderopvangcentra en horeca en beperkingen ter zake van de bezettingsgraad van het aanbieden van toeristische overnachtingsplaatsen. Daarnaast is het recht op eigendom onder andere beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 EU-Handvest. Een beperking van het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk indien de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt, leidt tot een redelijke balans («fair balance»), waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) leert dat het de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid («margin of appreciation») laat om te bepalen of een inmenging in het algemeen belang is en of sprake is van een redelijke balans.

De ernst en omvang van de epidemie zijn de directe oorzaak van de maatregelen die zijn afgekondigd en die raken aan het eigendomsrecht. De noodzaak daarvan vloeit in algemene zin voort uit het belang om de volksgezondheid te beschermen en houdt verband met de positieve verplichtingen die voortvloeien uit gezondheidszorg als mensenrecht (§ 5.1). Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in mogelijke beperkingen die een legitiem doel dienen (bescherming van de volksgezondheid) en – met inachtneming van hetgeen hiervoor in § 5.2 is overwogen – noodzakelijk zijn te achten in een democratische samenleving.

5.7. Onderwijsvrijheid

Het voorgestelde artikel 58q voorziet in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk verboden is en beperkingen of andere voorwaarden kunnen worden gesteld aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen. Dit (partiële) verbod op openstelling van onderwijsinstellingen vormt een beperking van de vrijheid om onderwijs te (doen) geven als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. In dit verband is echter van belang dat artikel 23 van de Grondwet buiten de grondwetsherziening van 1983 is gebleven en de beperkingssystematiek daarop niet van toepassing is. Dat betekent dat algemene beperkingen van deze vrijheid, gebaseerd op neutrale eisen van volksgezondheid en preventie die ook op andere instellingen toepassing vinden, met inachtneming van noodzakelijkheid en proportionaliteit toelaatbaar zijn, ook al zijn ze niet te herleiden tot een beperkingsclausule. Deze eisen sluiten ook aan bij de objectieve en redelijke rechtvaardiging die is vereist voor de beperking van het recht op onderwijs zoals vastgelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 13 IVESCR en artikel 14 EU-Handvest. Aan deze eisen wordt in algemene zin voldaan, gelet op hetgeen hiervoor in § 5.2 is overwogen. Dit zal bij het vaststellen van een eventuele maatregel met betrekking tot het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen ook in concreto beoordeeld worden.

5.8. (Leeftijds)differentiatie

Zoals is toegelicht in § 3.1 en § 3.5.1.4 kan bij de bestrijding van de epidemie differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een aantal mogelijkheden voor differentiatie in de krachtens hoofdstuk Va te stellen regels. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen.[25] Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van het virus onder risicogroepen en het creëren van een normenkader dat op grond van gedragswetenschappelijke inzichten passend is voor een bepaalde leeftijdsgroep, zijn voorbeelden van een legitiem doel. Voorts moet het maken van leeftijdsonderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, moeten de gebruikte leeftijdscategorieën aansluiten bij de categorieën die in het onderzoek worden aangehouden. Leeftijdsgrenzen die zijn ingegeven door het risico op infectie moeten aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast. Het maken van het onderscheid moet verder in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit).

5.9. Kinderrechten

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie, zoals het sluiten van scholen, opvang of sportscholen, kunnen grote invloed hebben op het leven van kinderen. De rechten van kinderen zijn vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.[26] Dit verdrag geeft uitgangspunten en verplich-

---

[25] Zie daarnaast artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 26 IVBPR en artikel 21 EU-Handvest.

[26] Zie daarnaast artikel 24 EU-Handvest.

tingen om ervoor te zorgen dat kinderen (vanaf de geboorte tot de leeftijd van 18 jaar) veilig kunnen opgroeien en zich optimaal kunnen ontwikkelen.

Kinderrechten kunnen worden beperkt, zoals ter bestrijding van de epidemie het geval is (geweest). Uit het Kinderrechtenverdrag volgt dat het belang van het kind voorop dient te staan bij alle beslissingen waar kinderen bij betrokken zijn, ook wanneer sprake is van crisissituaties. Kwetsbare groepen kinderen, zoals kinderen met beperkingen of psychische problemen en kinderen die te maken hebben met armoede of kindermishandeling, kunnen extra hard getroffen worden door de crisissituatie. Deze kinderen kunnen bijvoorbeeld genoodzaakt zijn verplicht thuis te zitten en daardoor eventueel de dagelijkse zorg missen. Ook is het niet voor alle kinderen mogelijk om onderwijs op afstand te kunnen volgen, omdat er geen of onvoldoende middelen beschikbaar zijn of omdat er thuis geen ruimte is om in rust aan school te werken. Omdat het belang van het kind voorop staat, zal bijvoorbeeld ook gekeken worden naar alternatieven.

Bij de uitwerking van de maatregelen zal overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag worden bezien wat het effect ervan zal zijn op kinderen. Volgens het RIVM spelen kinderen naar de huidige inzichten een kleine rol in de verspreiding van het virus. Wel is het belangrijk dat kinderen die klachten hebben thuisblijven. De meeste verspreiding van het virus vindt plaats onder volwassenen en van volwassen familieleden naar kinderen. Verspreiding van het virus onder kinderen of van kinderen naar volwassenen komt minder vaak voor. Daardoor zijn inmiddels veel scholen weer (gedeeltelijk) geopend en hoeven kinderen onderling niet langer een veilige afstand in acht te nemen (en tot en met 12 jaar ook niet tot anderen). Het voorgestelde hoofdstuk Va biedt voldoende ruimte om de belangen van kinderen mee te wegen. Op wettelijk niveau gelden uitzonderingen op de verplichting zich op een veilige afstand tot anderen buiten een woning op te houden. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 58f. Ook bestaat de mogelijkheid om bij de uitwerking van maatregelen onderscheid te maken tussen leeftijdsgroepen en kan worden voorzien in vrijstellingen. Hiermee kan enerzijds recht worden gedaan aan de bijzondere belangen, terwijl anderzijds ook kan worden op- en afgeschaald als de bestrijding van de epidemie en eventuele nieuwe inzichten over de verspreiding van het virus onder en door tussenkomst van kinderen daartoe aanleiding geven.

5.10. Rechten van personen met een handicap

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap beoogt de rechten van mensen met een handicap als bedoeld in het verdrag (beperking) te bevorderen, beschermen en te waarborgen. Het verdrag geeft mensen met een beperking recht op een gelijke behandeling en gelijkwaardig meedoen aan de maatschappij. Grondbeginselen in het verdrag zijn toegankelijkheid, persoonlijke autonomie en volledige participatie. Bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving dient rekening te worden gehouden met deze grondbeginselen. Het verdrag bepaalt onder andere dat personen met een beperking het recht hebben om zelfstandig te wonen, naar school te gaan, het openbaar vervoer te gebruiken en aan het werk te zijn, net als ieder ander.

De maatregelen ter bestrijding van de epidemie hebben ook impact op het leven van mensen met een beperking. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is hun positie vanzelfsprekend in ogenschouw genomen. Mede in het licht van het verdrag acht de regering het wenselijk om voor de begeleiding van personen met een beperking reeds op wetsniveau te

voorzien in een uitzondering op de veiligeafstandsnorm (artikel 58f, derde lid, onder d) en kunnen mensen met een beperking en hun begeleider of begeleiders ook geen eventueel te verbieden groep vormen (artikel 58g, tweede lid, onder a). Daarvoor is aangesloten bij het begrip «personen met een handicap» zoals opgenomen in het verdrag. Deze personen en hun begeleiders hoeven ten opzichte van elkaar geen veilige afstand te bewaren indien dat niet mogelijk is. Verder volgt uit het bestanddeel «zich ophouden» in de veiligeafstandsnorm dat kortstondige handelingen zoals de situatie waarin een persoon met een visuele beperking een andere persoon passeert of de situatie waarin een persoon met een beperking wordt geholpen met in- of uitstappen, niet onder de norm vallen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 3.5.1.1 en de artikelsgewijze toelichting.

6. Verhouding tot EU-recht

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het vrij verkeer van personen volgt dat het recht op vrij verkeer tot doel heeft beperkingen van het vrij verkeer weg te nemen, ook indien deze beperkingen zonder onderscheid naar herkomst of nationaliteit gelden. Het vrij verkeer kan echter, indien er geen harmonisatiemaatregelen bestaan, worden beperkt door nationale regelingen om redenen van volksgezondheid. In deze context is het aan de lidstaten om te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt. Zij moeten hierbij binnen de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aangegeven grenzen blijven en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, ingevolge waarvan de genomen maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.[27]

De voorgestelde normen en eventueel aan een vrijstelling of ontheffing te verbinden voorschriften en beperkingen kunnen het personen uit andere lidstaten minder aantrekkelijk maken om hier bijvoorbeeld diensten te verrichten of af te nemen. Er is daarom sprake van een beperking van het vrij verkeer. De in dit wetsvoorstel opgenomen verboden en maatregelen zijn in de Europese Unie niet geharmoniseerd. Ook is vooralsnog niet gebleken dat de voorgenomen verboden geharmoniseerde regels van de Europese Unie raken. Door de brede reikwijdte van de verboden kan dit echter niet volledig worden uitgesloten. Mochten deze raakvlakken zich openbaren, dan kan daarmee bij voorschriften verbonden aan de ontheffing of vrijstelling rekening worden gehouden. Eventueel kan om redenen van rechtszekerheid een vrijstelling of ontheffing worden verleend als het verbod bij een specifieke toepassing zou leiden tot strijdigheid met die geharmoniseerde regels van de Europese Unie.

Voor zover er bij de uitwerking van de maatregelen sprake is van een beperking van het vrij verkeer van personen, moet worden bezien of deze beperking met een beroep op de volksgezondheid kan worden gerechtvaardigd. Zoals hierboven aangeven is daarbij met name van belang of daarbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

Voorts dient bij de uitwerking van ministeriële regelingen op grond van hoofdstuk Va de Dienstenrichtlijn in acht te worden genomen bij het stellen van regels over diensten, zoals capaciteitsbeperkingen aan overnachtingsplaatsen. Dit betekent onder meer dat dergelijke regels non-discriminatoir moeten zijn en gerechtvaardigd moeten worden op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Op grond van

[27] Zie o.a. HvJ EU 13 juli 2004, C-429/02, ECLI:EU:C:2004:432 (Bacardi France), punten 31–33.

artikel 4, onder 8, en artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn kwalificeert de bescherming van de volksgezondheid als een dergelijke reden. Tot slot dient de maatregel geschikt en proportioneel te zijn. Dit moet bij de uitwerking onderbouwd worden.

In § 5 is reeds verwezen naar de in het EU-Handvest neergelegde grondrechten. Het EU-Handvest is van toepassing als de maatregelen vallen binnen het toepassingsbereik van het recht van de Europese Unie. Waar grondrechten in het EU-Handvest corresponderen met die in het EVRM, is de inhoud en reikwijdte hetzelfde.

7. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

7.1. Toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering (handhaving)

Gepaste handhaving van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie is essentieel. Het opleggen van sancties, zoals een boete, blijft nodig als *ultimum remedium*. Waar mogelijk en afhankelijk van de omstandigheden wordt gewaarschuwd voordat wordt overgegaan tot het uitschrijven van een boete.

Als bijlage bij deze memorie van toelichting is een schematisch overzicht gevoegd van de wijze waarop het toezicht op de naleving, de opsporing en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering van de bij of krachtens hoofdstuk Va te stellen regels is vormgegeven. Dit overzicht beoogt voor wat betreft toezicht en opsporing aan te sluiten bij reeds bestaande (lokale) handhavingsafspraken.

7.1.1. Toezicht op de naleving

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wpg zijn ingevolge artikel 64 Wpg belast de ambtenaren van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Deze bevoegdheid heeft ook betrekking op de via dit wetsvoorstel in hoofdstuk Va op te nemen regels. De rol van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen en plaatsen die aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken van de IGJ en de NVWA. Het wetsvoorstel voorziet via het voorgestelde artikel 64a Wpg in een grondslag voor het aanwijzen van andere ambtenaren die eveneens belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels in hoofdstuk Va. Verder volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat op grond van artikel 24, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 2, vijfde lid, van die wetten aangewezen toezichthouders (met name ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten, de bevoegdheid krijgen toezicht te houden op naleving van de normen uit hoofdstuk Va op de arbeidsplaats, met hantering van (het reguliere instrumentarium van) de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden.

Aan de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bij krachtens hoofdstuk Va bepaalde kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Het nalevingstoezicht kan in het algemeen plaatsvinden op basis van meldingen en signalen van incidenten, themagericht door bijvoorbeeld te toetsen of in een bepaalde sector de juiste wettelijke instrumenten (op de juiste wijze) wijze worden toegepast, of risicogestuurd waarbij de uitoefening van het nalevingstoezicht zich toespitst op reeds door de toezichthouder gesignaleerde bekende risico's. Omdat het nalevingstoezicht ter zake van het nieuwe voorgestelde hoofdstuk Va een

breed scala aan sectoren en plaatsen betreft en verschillende gedragsnormen en zorgplichten, zal een effectieve en efficiënte benadering moeten worden gevonden, waarbij risicogestuurd toezicht naar verwachting een belangrijke rol zal spelen. Dit neemt niet weg dat aan het nalevingstoezicht op verschillende manieren, zoals hiervoor is genoemd, invulling kan worden gegeven. Zo zal de NVWA, die bij bedrijven binnenkomt in het kader van het sectorspecifieke toezicht, met een actieve meldfunctie werken waarbij NVWA-inspecteurs als ogen en oren functioneren voor collega-handhavers. Aldus kan de NVWA op een voor haar uitvoerbare wijze een bijdrage leveren aan het handhaven van hoofdstuk Va. Zonder dat dit ten koste gaat van de inzet die de NVWA – juist nu – moet plegen bij het toezicht op de bedrijfsprocessen in de horeca en de slachterijen in het belang van voedselveiligheid en dierenwelzijn. De aangewezen toezichthouders kunnen relevante informatie (bijvoorbeeld op basis van incidenten) aan elkaar verstrekken, uiteraard voor zover deze gegevensverwerking geschiedt in overeenstemming met de eisen die hieraan ingevolge de UAVG worden gesteld. Om het (risicogestuurd) toezicht en eventueel noodzakelijke gegevensuitwisseling vorm te geven kan een handhavingsarrangement, waarin de verschillende aangewezen toezichthouders afspraken maken over (de afbakening en uitvoering van) het door hen uit te voeren nalevingstoezicht, wenselijk zijn.

7.1.2. Opsporing

Ingevolge artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn in Europees Nederland met de opsporing van alle strafbare feiten belast: (a) de officier van justitie; (b) politieambtenaren, zoals nader omschreven in artikel 141, onder b; (c) ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, zoals nader omgeschreven in artikel 141, onder c; (d) de opsporingsambtenaren van de FIOD, de ILT-IOD, de NVWA-OPD en de ISZW-DO. Niet al deze opsporingsambtenaren zullen feitelijk de opsporing van alle strafbare feiten uit hoofdstuk Va ter hand nemen. De politie zal met name de opsporingsactiviteiten verrichten waar het overtredingen op openbare plaatsen betreft. Op publieke plaatsen en besloten plaatsen treedt de politie op bij excessen.

Ingevolge artikel 142, eerste lid, Sv kunnen voorts buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's zal via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk Va tevens worden belast de boa's Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III). Deze boa's zijn sinds 28 maart 2020 ook belast met de opsporing van overtredingen van noodverordeningen en noodbevelen die verband houden met het virus.[28] Hun opsporende taak op dit vlak wordt onder deze wet dus gecontinueerd.

Voor Caribisch Nederland bepaalt artikel 184, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES (Sv BES) welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dit betreft onder andere de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint

[28] Regeling van de minister van JenV van 27 maart 2020 tot wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met het COVID-19-virus (Stcrt. 2020, 19421).

Eustatius en Saba, en de buitengewone agenten van politie (artikel 184, eerste lid, onder a en c, Sv BES). Voorts wordt via het voorgestelde artikel 67a Wpg nog voorzien in een aanvullende mogelijkheid om voor Europees Nederland buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen (vgl. artikel 142, eerste lid, onder c, Sv) en voor Caribisch Nederland bijzondere opsporingsambtenaren (vgl. artikel 185 Sv BES). Dit maakt het mogelijk om ambtenaren van diensten waarvan ambtenaren als toezichthouders zijn aangewezen (artikelen 64 en 64a Wpg) aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar, respectievelijk bijzonder opsporingsambtenaar in Caribisch Nederland, voor zover de aanwijzingen op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv en artikel 184, eerste lid, onder c, Sv BES niet toereikend zijn.

7.1.3. Bestuursrechtelijke herstelsancties

In voorkomende gevallen zullen regels uit hoofdstuk Va langs bestuursrechtelijke weg kunnen worden gehandhaafd via de oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom door de minister van VWS, de burgemeester of de gezaghebber. Dit zijn zogeheten herstelsancties. In de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 58u wordt daar nader op ingegaan.

7.1.4. Strafrechtelijke bestraffende sancties

Voor de zogeheten bestraffende sancties is een keuze gemaakt voor het strafrecht. Via het voorgestelde artikel 68bis Wpg wordt overtreding van bij of krachtens hoofdstuk Va gestelde regels strafbaar gesteld volgens de regels van het commune strafrecht. De Wpg zelf bevat reeds diverse strafbaarstellingen (artikelen 66 tot en met 68). Het voorgestelde artikel 68bis sluit daar qua systematiek op aan. Alle strafbare feiten zijn aangemerkt als overtredingen en dus niet als misdrijven.

Tot op heden loopt de strafbaarstelling van het niet-naleven van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie via artikel 443 Sr, waarin de overtreding van noodverordeningen strafbaar is gesteld. De daarin geregelde strafsanctie is hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 4.350). De betreffende strafbare feiten zijn overtredingen. Het wetsvoorstel sluit hier in grote trekken bij aan. Op de meeste strafbare feiten wordt een strafsanctie gesteld van hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie (zie voorgesteld artikel 68bis Wpg). Een uitzondering naar beneden wordt gemaakt voor overtredingen van de veiligeafstandsnorm en het groepsvormingsverbod. Hier ligt een lagere strafsanctie in de rede, omdat het gaat om relatief lichte vergrijpen. Daarom is gekozen voor hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435).

Wat betreft de verhouding van de voorgestelde sanctionering ten opzichte van de strafbedreiging van artikel 443 Sr merkt de regering op dat de in dit wetsvoorstel voorziene afzonderlijke strafbepalingen de mogelijkheid bieden van een nadere differentiatie van de strafposities. Daarvoor biedt artikel 443 Sr geen ruimte; voor elke overtreding van een in een noodverordening opgenomen verbod geldt dezelfde strafbedreiging. Dat in dit wetsvoorstel nader onderscheid kan worden gemaakt in de strafmaxima voor de verschillende overtredingen heeft de regering ertoe gebracht voor te stellen het strafmaximum voor overtreding van de in het voorgestelde artikel 68bis, eerste lid, Wpg opgenomen voorschriften te bepalen op een maand hechtenis of geldboete van de eerste categorie en voor overtreding van de in het tweede lid genoemde bepalingen op twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie. Deze straf-

hoogtes acht de regering, gegeven de ernst van de overtredingen, passend en proportioneel. De strafmaxima laten voldoende ruimte voor een reëel recidivebeleid; de in verhouding tot het geldboetemaximum van de eerste categorie als vrij fors te beschouwen vrijheidsbenemende sanctie van een maand hechtenis in het eerste lid van artikel 68bis, eerste lid, doet daarbij dienst als stok achter de deur.

Bovendien volgt uit de keuze die gemaakt is om overtredingen ook met hechtenis te bedreigen dat ook het opleggen van een taakstraf mogelijk is (artikel 9, tweede lid, Sr). Dat biedt de strafrechter en het openbaar ministerie ook een mogelijkheid om in de straftoemeting te differentiëren.

Het opleggen van hechtenis zal gelden als ultimum remedium. Bovendien gaat het bij de wettelijke strafbedreigingen telkens om de duur van de hechtenis die maximaal kan worden opgelegd. Aldus blijft er voldoende ruimte voor maatwerk.

In bepaalde omstandigheden zal een strafbaar feit kunnen worden begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, bijvoorbeeld overtreding van de regels die gelden voor de openstelling van een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats, zoals een winkel, café, restaurant of theater (artikel 58h). Overwogen is om voor die gevallen de strafbaarstellingen onder te brengen in de Wet op de economische delicten. Daarvan is afgezien om de strafrechtelijke handhaving niet onnodig te bemoeilijken. Niet altijd zal immers eenduidig zijn vast te stellen of een strafbaar feit wordt begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Bij het voorgaande is van belang dat indien een maximum geldboete van € 4.350 bij veroordeling van een rechtspersoon in bepaalde omstandigheden geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de derde categorie, zijnde € 8.700 (artikel 23, zevende lid, eerste zin, Sr). Dit geldt ook bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, een maatschap, een rederij of een doelvermogen (artikel 23, achtste lid, Sr).

Bij de bestraffende sancties is niet gekozen voor een bestuursrechtelijk sanctiestelsel (bestuurlijke boetes) of een gemengd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctiestelsel. De keuze voor het strafrecht sluit aan op de huidige wijze van handhaving van de noodverordeningen, waarvan de strafbaarstelling immers verloopt via artikel 443 Sr.
Het geldende beleid inzake de keuze tussen sanctiestelsels is laatstelijk neergelegd in de brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van JenV van 18 april 2019.[29] De keuze voor een stelsel vergt een voorafgaande toets aan een aantal factoren die hieronder kort worden langsgelopen:

Feitelijke pakkans:
- Het type overtreding is, in elk geval bij de veiligeafstandsnorm en de groepsvorming, een algemene gedragsnorm gericht op de gehele samenleving; de context is open.
- Potentiële overtreders behoren tot een onbepaalde groep individuen.
- Als gevolg van de open context is er geen sprake van gespecialiseerde handhaving.

Aard van de overtreding:
- Deze is gericht op bescherming van het algemene belang van de volksgezondheid, een mede door het strafrecht te beschermen algemeen belang.

[29] Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503.

- Normovertredingen bij de veiligeafstandsnorm en de groepsvorming vinden primair in de openbare ruimte plaats.

Aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie:
- Primair wordt gedacht aan de geldboete. Dat is niet doorslaggevend voor de keuze van het sanctiestelsel. Op overtreding van de huidige noodverordeningen (artikel 443 Sr) staat ook hechtenis, en daarmee ook de mogelijkheid van een taakstraf (artikel 9, tweede lid, Sr). Het is van belang dat die mogelijkheid behouden blijft.

Generaal en speciaal preventief effect:
- In algemene zin zal toepassing van het strafrecht mogelijk een generaal-preventief effect hebben. Bij speciaal-preventieve effecten zijn ook de persoon van de overtreder en mogelijk ook de omstandigheden van het geval van belang.

Financiële en organisatorische aspecten:
- Inning van bestuursrechtelijke boetes vergt een ingewikkelder traject en langduriger organisatorische voorbereiding dan inning van strafrechtelijke boetes. Hierbij is ook van belang dat dit wetsvoorstel op zeer korte termijn in werking moet treden en een tijdelijk karakter draagt.

Internationaalrechtelijke en Unierechtelijke aspecten:
- Er zijn in deze context geen dwingende factoren voor de keuze van het sanctiestelsel.
- Uiteraard zal gelet moeten worden op de eisen voortvloeiend uit het EVRM.

Overige factoren
- Wellicht kan er een rol zijn voor verbeurdverklaring van voorwerpen (artikel 33 Sr).
- Dwangmiddelen lijken, buiten eventuele ophouding voor verhoor na aanhouding, niet aan de orde.

Samenvattend wijst een toets aan deze criteria in de richting van strafrechtelijke handhaving. In § 10 wordt ingegaan op de wijze waarop de regering de reacties ter zake van het College voor de rechten van de mens (§ 10.2.2), de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (§ 10.4.1), het College van procureurs-generaal (§ 10.4.2), de Nederlandse orde van advocaten (§ 10.4.3) en de politie (§ 10.4.4) bij de gemaakte afwegingen heeft betrokken.

Het openbaar ministerie heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de huidige noodmaatregelen een landelijk geldend beleidskader opgesteld, dat zal worden voortgezet onder het regime van de tijdelijke wet. Hierin zijn de uitgangspunten voor de handhaving vastgelegd. Handhavers hebben op basis van dit kader een handhavingsrepertoire op basis waarvan maatwerk kan worden geleverd. Het doel van het optreden is altijd primair het beëindigen van de situatie die een gevaar vormt voor de (volks)gezondheid. In sommige gevallen is het aanspreken, een waarschuwing geven of het daadwerkelijk beëindigen van de overtreding (door bijvoorbeeld groepen uit elkaar te halen) afdoende.

Het openbaar ministerie beoordeelt alle uitgeschreven processen-verbaal en weegt in elk individueel geval zorgvuldig of de situatie die zich voordeed, aanleiding geeft tot het opleggen van een boete vanwege overtreding van de maatregelen. Voorafgaand aan het opleggen van een sanctie wordt vastgesteld of er een strafbaar feit is gepleegd en wordt de schuld vastgesteld. Voor sanctionering van de overtreding hanteert het

openbaar ministerie bij eerste overtreding een vast boetetarief van € 390. Bij het bepalen van dit bedrag is aangesloten bij het boetetarief dat geldt voor verstoring van de openbare orde door samenscholing, waarvoor ook een dergelijk tarief geldt. De regering acht dit in zijn algemeenheid een passend boetetarief. Het gaat immers om gedragingen die het risico op besmetting met het uiterst besmettelijke virus verhogen. Uitgangspunt bij de afdoening van deze feiten is het geven van een duidelijk signaal aan de gehele Nederlandse samenleving dat dit gedrag niet getolereerd wordt en daarom indien nodig wordt opgetreden.

Dit boetetarief geldt alleen voor meerderjarige overtreders. Voor minderjarigen is het bedrag van de geldboete € 95. Bij de aanpak van minderjarige overtreders geldt een oplopende reeks van afdoening, te beginnen met een waarschuwing. Bij een eerste overtreding kan in plaats van een geldboete ook een op maat gemaakte Halt-afdoening worden opgelegd. Deze Halt-interventie is ontwikkeld als een meer persoonlijke en daardoor effectievere wijze van afdoening, maar ook om rekening te kunnen houden met gebrekkige draagkracht van jongeren en hun ouders.

7.1.5. Strafbeschikkingen en justitiële documentatie

De regering stelt voorop dat het instrument van de strafbeschikking voor een effectieve strafrechtelijke handhaving niet kan worden gemist. Het betreft hier een regulier wettelijk strafrechtelijk instrument (ingevoerd in 2008 via de Wet OM-afdoening), dat overeenkomstig titel IVA van Boek II Sv met waarborgen is omkleed.

Met betrekking tot de registratie van overtredingen van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie in de justitiële documentatie, merkt de regering het volgende op. Wanneer het openbaar ministerie een dergelijke overtreding afdoet met een geldboete (strafbeschikking) van € 100 of meer dan wel de rechter de zaak afdoet met een taakstraf, hechtenis of geldboete van € 100 of meer, vindt registratie in de justitiële documentatie plaats. Deze registratie verdwijnt na vijf jaar in geval van een geldboete en na tien jaar in geval van een taakstraf of vrijheidsstraf. In de justitiële documentatie worden – uitzonderingen daargelaten – geen overtredingen geregistreerd wanneer de opgelegde geldboete minder dan € 100 bedraagt. In de huidige praktijk bedragen de boetes die voor overtreding van de maatregelen aan minderjarigen worden opgelegd, € 95. Deze worden dus niet geregistreerd in de justitiële documentatie. Dit beleid blijft onder het regime van dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Met een andere wijze van afdoening door het openbaar ministerie – door middel van een transactie in plaats van een strafbeschikking – kan niet worden voorkomen dat registratie in de justitiële documentatie plaatsvindt. Transacties worden namelijk ook geregistreerd in de justitiële documentatie.

Zoals aangegeven in de brief van 29 mei 2020 over de opvolging van de motie-Azarkan c.s.[30] ziet de regering geen aanleiding om overtredingen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie uit te zonderen van de registratie in de justitiële documentatie. Een dergelijke uitzonderingspositie past niet in de doelstelling en systematiek van de strafrechtelijke handhaving en de in dit wetsvoorstel gemaakt keuzes ten aanzien van de sanctionering. Het zou leiden tot ongelijkheid ten aanzien van andere, vergelijkbare overtredingen en daarmee ook tot ongelijke behandeling van overtreders. Voor een goede strafrechtspleging is het bovendien van

[30] Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 366 (motie); Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 387 (brief minister van JenV en minister voor Rechtsbescherming).

belang dat er – juist ook om te kunnen nagaan of iemand al eerder is bestraft voor de overtreding van de onderhavige maatregelen – een zo compleet mogelijke registratie is van de strafrechtelijke antecedenten. Recidive vergt een andere (stevigere) aanpak om te voorkomen dat iemand opnieuw in de fout gaat. Het is dan wel nodig dit strafrechtelijke verleden zichtbaar te houden in de justitiële documentatie. Het openbaar ministerie heeft daarom aangegeven zeer te hechten aan het handhaven van de strafrechtelijke gegevens in de justitiële documentatie. Zonder registratie in de justitiële documentatie is het voor het openbaar ministerie niet mogelijk om een recidivebeleid uit te voeren en daarbij te differentiëren in de sanctietoepassing.

De eerdergenoemde motie verzoekt te bewerkstelligen dat de registratie in de justitiële documentatie van het beboeten van de overtreding van maatregelen ter bestrijding van de epidemie komt te vervallen. De motie is ingegeven door de mogelijkheid dat deze registratie in specifieke gevallen gevolgen kan hebben voor betrokkenen in het kader van de aanvraag van een verklaring omtrent het gedrag (VOG), waardoor de kansen op de arbeidsmarkt worden beïnvloed. In de eerdergenoemde brief is aangegeven dat de regering zich ervan bewust is dat de maatregelen in een kort tijdsbestek zijn getroffen en dat de Nederlandse bevolking hieraan heeft moeten wennen. Ook is aangegeven wat dit betekent voor het door de dienst Justis gehanteerde beleid met betrekking tot de VOG-verlening. Graag licht de regering nader toe hoe aan de in de motie geuite zorg tegemoet kan worden gekomen, zodat negatieve gevolgen voor iemands perspectieven op de arbeidsmarkt kunnen worden voorkomen. Hiertoe zal de regering eerst ingaan op de systematiek van de VOG-verlening.

Voor veel functies vragen werkgevers aan een aspirant-werknemer om het overleggen van een VOG. De VOG is een verklaring die wordt uitgegeven door de dienst Justis van het ministerie van JenV inhoudende dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de aanvrager in relatie tot het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon. Bij de VOG-screening wordt gekeken naar strafrechtelijke antecedenten van de aanvrager die relevant zijn voor en een risico vormen voor de uitoefening van de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Bij de VOG-screening wordt het belang van de aanvrager zorgvuldig afgewogen tegen het belang van beperking van de risico's voor de samenleving. Het hebben van antecedenten in de justitiële documentatie staat daarmee dus niet automatisch in de weg aan de afgifte van een VOG.

Jaarlijks worden meer dan een miljoen aanvragen voor een VOG gedaan. Het percentage weigeringen van een VOG ligt in de laatste jaren gemiddeld op ongeveer 0,30%. In ongeveer 15% van alle aanvragen worden wel antecedenten aangetroffen, maar wordt de VOG niettemin afgegeven, omdat de antecedenten bijvoorbeeld niet relevant zijn voor de functie of omdat het gaat om antecedenten uit een verder verleden.

In de hierboven omschreven gevallen worden overtredingen geregistreerd in de justitiële documentatie. In de voornoemde brief is aangegeven dat bij de VOG-screening één enkele opgelegde coronaboete wegens verstoring van de openbare orde door samenscholing geen reden is om de VOG te weigeren. De regering ziet aanleiding om dit beleid verder aan te scherpen gelet op de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden waarin de maatregelen zijn getroffen en het tijdelijke karakter van deze wet. In het door de dienst Justis gehanteerde beleid zal expliciet worden neergelegd dat geldboetes die zijn opgelegd wegens overtreding van de in deze wet strafbaar gestelde feiten waarop een

lagere straf is gesteld (de veiligeafstandsnorm en het groepsvormingsverbod) niet kunnen leiden tot een weigering van een VOG. Dit kan alleen anders zijn voor bepaalde functies op het terrein van de opsporing en handhaving, zoals buitengewoon opsporingsambtenaren, medewerkers van het openbaar ministerie en personeel van de dienst Justitiële Inrichtingen. De geloofwaardigheid van de uitoefening van die functies vergt dat eventuele boetes wegens de desbetreffende overtredingen wel worden betrokken in de beoordeling van de VOG aanvraag. Ook voor de politie, die een eigen screening van (aspirant-)politieambtenaren verricht, geldt dat de desbetreffende boetes relevant zijn.

De regering is ervan overtuigd dat met deze aanscherpingen van het VOG-beleid negatieve gevolgen voor iemands perspectieven op de arbeidsmarkt kunnen worden voorkomen.

7.2. Rechtsbescherming

Voor zover dit wetsvoorstel voorziet in het nemen van besluiten, staat daartegen waar het Europees Nederland betreft overeenkomstig de regels van de Awb rechtsbescherming open volgens de reguliere rechtsgang in de Awb. Dit betekent dat bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, dat tegen de beslissing op bezwaar beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en dat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook kan aan de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak een voorlopige voorziening (schorsing van het besluit) worden gevraagd. Het voorgaande betreft onder andere rechtsbescherming tegen door de burgemeester te verlenen ontheffingen en door de burgemeester of de minister van VWS te geven bevelen of aanwijzingen. Voor besluiten van de gezaghebber of besluiten van de minister van VWS jegens ingezetenen van Caribisch Nederland geldt de rechtsgang zoals deze is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES.

De rechtsbescherming inzake strafrechtelijke sancties verloopt volgens de reguliere regels van het strafrecht. Dit betekent onder andere dat tegen opgelegde strafbeschikkingen verzet mogelijk is bij de officier van justitie. Indien de officier van justitie oordeelt dat in een zaak afdoening door middel van strafbeschikking gerechtvaardigd is, kan hij bij die strafbeschikking een geldboete of een taakstraf van ten hoogste 180 uur opleggen (artikel 257a Sv). Voorafgaand aan het opleggen van een strafbeschikking inhoudende een taakstraf of een geldboete van meer dan € 2000 wordt de verdachte overigens in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Hij kan zich daarbij laten bijstaan door een raadsman. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet aantekenen. Indien het verzet voor de officier van justitie geen aanleiding is de strafbeschikking in te trekken, brengt de officier van justitie het verzet ter kennis van de rechtbank. De verdachte wordt dan voor een terechtzitting opgeroepen. Beoordeling van de zaak is dan niet langer in handen van de officier van justitie, maar ligt geheel in handen van de strafrechter. De verdachte kan zich ook dan laten bijstaan door een raadsman.

Indien de officier van justitie oordeelt dat de zaak een volledige inhoudelijke behandeling voor de strafrechter vergt, dagvaardt hij de verdachte. De strafrechter beoordeelt ook in dit geval de zaak inhoudelijk.

8. Regeldrukeffecten

Het wetsvoorstel brengt materieel geen nieuwe regeldruk met zich, zoals ook het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) onderschrijft. Het voorstel geeft aan wat de aard van de maatregelen is die bij ministeriële regeling kunnen worden getroffen om de verspreiding van het virus tegen te gaan. De gevolgen voor burgers en bedrijven hangen onder meer af van de aard en omvang van de toekomstige maatregelen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende sectoren. Bedrijven in sommige sectoren zullen, met toepassing van de veiligeafstandsnorm, hun gebruikelijke omzet kunnen behalen. Voor bedrijven in andere sectoren zal dit niet opgaan omdat zij bijvoorbeeld minder klanten kunnen ontvangen. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de maatregelen meebewegen met de bestrijding van de epidemie, en worden de maatregelen telkens versoepeld waar het kan, maar zullen zij worden aangescherpt als dat moet. Om de gevolgen van de huidige maatregelen op te vangen zijn meerdere steunpakketten tot stand gekomen. Deze steunpakketten blijven na de inwerkingtreding van deze wet van kracht.

9. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van de Wpg draagt de rijksoverheid bij aan het Gemeentefonds. In geval van de uitbreiding van taken, zoals bij toevoeging van vaccinaties aan het rijksvaccinatieprogramma, wordt een extra bijdrage aan het Gemeentefonds afgesproken. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, aangegeven dient te worden welke de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Momenteel vinden gesprekken plaats met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van het virus. De tijdelijke uitbreiding van de Wpg met taken die voor een groot deel bij gemeenten komen te liggen, worden door een bijdrage van het kabinet gefinancierd. Omdat de kosten lastig te voorspellen zijn, wordt de bijdrage zo nodig achteraf bijgesteld. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze vindt nader overleg met de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR plaats.

De Raad voor de rechtspraak heeft de verwachting uitgesproken dat de noodverordeningen en dit wetsvoorstel substantiële effecten zouden kunnen hebben op de werklast van de gerechten. De omvang daarvan kan de Raad echter niet inschatten. De regering heeft er nota van genomen dat de Raad eventuele gevolgen vanwege dit wetsvoorstel, en andere wetsvoorstellen en regelingen die worden uitgevaardigd in relatie tot de bestrijding van de epidemie, graag meeneemt in de reeds lopende gesprekken met het ministerie van JenV over de financiële gevolgen van de epidemie voor de rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen.

De financiële effecten van het wetsvoorstel worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelingen die op grond van dit wetsvoorstel wordt vastgesteld en zijn niet op voorhand aan te geven. De financiële effecten daarvan zullen daarom zo mogelijk aangegeven worden bij de desbetreffende uitvoeringsregelingen.

10. Consultatie[31]

10.1. Inleiding

Een consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel gold daarbij een reactietermijn van slechts een aantal dagen. De regering spreekt haar dank uit aan de vele partijen die in staat zijn geweest binnen deze termijn te reageren. Gelet op de vereiste spoed heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Het wetvoorstel is aan het ATR voorgelegd. Het ATR is van mening dat het wetsvoorstel materieel geen gevolgen voor de regeldruk heeft (zie § 8).

Verschillende instanties hebben opgemerkt dat bij de totstandkoming van de huidige crisismaatregelen een praktijk is ontstaan van overleg en betrokkenheid van vertegenwoordigers van sectoren die de gevolgen ondervinden van of direct betrokken zijn bij de maatregelen. Deze samenwerking wordt in hoge mate als positief ervaren. Partijen vragen om continuering van de ontstane praktijk en van hun betrokkenheid na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De regering is voornemens het overleg over (de totstandbrenging van) de maatregelen met betrokken instanties voort te zetten.

Meerdere partijen hebben opmerkingen gemaakt over de inhoud van de op basis van het wetsvoorstel tot stand te brengen regels. Deze opmerkingen zullen bij de totstandkoming van die regels betrokken worden.

De regering gaat hierna in op de hoofdlijnen van de ontvangen adviezen en reacties en de wijze waarop deze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verwerkt. Daarbij blijven de opmerkingen met betrekking tot het in de consultatieversie opgenomen artikel 58v (inzet digitale middelen voor bron- en contactonderzoek) buiten beschouwing, nu dat artikel uit dit wetsvoorstel is geschrapt.

10.2. Adviescolleges

10.2.1. Autoriteit Persoonsgegevens

Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat het bij de informatievoorziening door de burgemeester (artikel 58t, tweede lid) gaat om de verstrekking van inlichtingen – anders dan persoonsgegevens – die nodig zijn om een goed beeld te kunnen krijgen van de gevolgen van de uitvoering van het voorgestelde hoofdstuk Va.

10.2.2. College voor de rechten van de mens

De regering is verheugd dat het College voor de rechten van de mens (CRM) de totstandkoming van een formeelwettelijke basis voor maatregelen ter bestrijding van de epidemie een zeer belangrijke stap voorwaarts acht, zowel vanuit grondrechtelijk als democratisch perspectief. Het CRM vraagt aandacht voor een aantal grondrechtelijke en mensenrechtelijke aspecten en verzoekt de regering om in de toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreider in te gaan op de beperking van grondrechten die met de maatregelen gemoeid kan zijn. Ook verzoekt het CRM om de

[31] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen die het voorstel mogelijk maakt nader te preciseren.

Aan deze opmerkingen is gevolg gegeven. De maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel mogelijk zijn, houden veelal verband met het (kunnen) houden van de veilige afstand om de verspreiding van het virus te voorkomen en de volksgezondheid te beschermen. De noodzaak van de veilige afstand in de bestrijding van de epidemie is toegelicht in § 3.5.1.1. Naar aanleiding van het verzoek van het CRM om de toets aan grond- en mensenrechten in de toelichting meer inhoud te geven, is § 5 tegen de achtergrond van de door het CRM gemaakte opmerkingen aangevuld. Verder is de toetsing van noodzakelijkheid en proportionaliteit wettelijk vastgelegd in het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, en toegelicht in § 5.2 en de artikelsgewijze toelichting. De toetsing aan het verbod van leeftijdsdiscriminatie is verwerkt in § 5.8. De verhouding van deze wet tot de Wet openbare manifestaties en de bescherming van godsdienst en levensovertuiging zijn verduidelijkt in § 5.4. Het CRM adviseert ook een beschouwing op te nemen over het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap; hieraan is gevolg gegeven in § 5.10.

Het CRM vraagt verder aandacht voor de regeling inzake het treffen van aanvullende niet-voorziene maatregelen voor de bestrijding van de epidemie. Deze materie, die in de consultatieversie verspreid was over twee artikelen (58b en 58j), is nu bijeengebracht in één artikel (58s). Zowel in de wettekst als de toelichting is thans duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het gaat om uitzonderlijke situaties.

Het CRM beschouwt voorts het voorgestelde tijdelijke karakter van de wet als een essentieel element, juist gezien de effecten van elk van de maatregelen, zowel individueel als in samenhang, op grondrechten van burgers. Het CRM vraagt om verduidelijking van de betrokkenheid van het parlement bij de tijdelijkheid en het verval van de wet. Dit is verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op artikel VIII.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het CRM over de democratische legitimatie van de te treffen maatregelen is de in de consultatieversie opgenomen nahangprocedure voor de veilige-afstands-amvb en de ministeriële regelingen vervangen door een voorhangprocedure, die betrokkenheid van het parlement garandeert voordat de betreffende regeling wordt vastgesteld.

Het CRM bepleit een heroverweging van de keuze voor strafrechtelijke boetes in plaats van bestuursrechtelijke boetes. Anders dan het CRM meent de regering, verwijzend naar het in § 7.1.4 genoemde afwegingskader, dat ook efficiencyoverwegingen mogen worden betrokken bij de keuze voor een sanctiestelsel. Verder zijn, zoals in die paragraaf is aangegeven, de daar genoemde financiële en organisatorische aspecten niet de enige reden om te komen tot de keuze voor bestraffing via het strafrecht. Een stelsel van bestuurlijke boetes is overigens binnen de korte termijn waarbinnen dit wetsvoorstel in werking moet treden, niet op te tuigen. De boetebevoegdheid zou dan moeten worden toegekend aan een of meer specifieke bestuursorganen. Het CRM werkt in zijn advies verder niet uit aan welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen deze bevoegdheid zou moeten toekomen. Nu inmiddels door betrokken handhavers ervaring is opgedaan met de strafrechtelijke handhaving van soortgelijke overtredingen op grond van noodverordeningen heeft het naar het oordeel van de regering verreweg de voorkeur daarbij aan te sluiten.

Het CRM stelt dat bij de nu gekozen oplossing overtreding van tijdelijke en deels vage gedragsvoorschriften door burgers kan leiden tot een strafrechtelijke boete die niet door de rechter gematigd kan worden, en daarnaast tot een permanente aantekening op het strafblad. De manier van handhaving van de gedragsvoorschriften in het wetsvoorstel leidt daarmee volgens het CRM tot een inbreuk op verdragsrechtelijk beschermde fundamentele rechten. Deze inbreuk kan volgens het CRM gerechtvaardigd zijn in het concrete geval maar dan dienen de gevolgen van de sanctie wel proportioneel te zijn in verhouding tot het legitieme doel waar ze voor worden ingezet. Het gekozen stelsel van handhaving biedt naar het oordeel van het CRM niet de benodigde flexibiliteit en voldoet in zijn huidige vorm dus nog niet aan deze proportionaliteitstoets.

De regering deelt deze opvatting niet. De tijdelijkheid van de gedragsvoorschriften staat naar het oordeel van het de regering niet in de weg aan een keuze voor strafrechtelijke sanctionering.[32] Ook deelt de regering niet de mening dat sprake is van deels vage gedragsvoorschriften. Een strafrechtelijke boete wordt ofwel door de rechter opgelegd ofwel kan bij een strafbeschikking aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. De rechter kan een boete in voorkomend geval op een lager bedrag vaststellen dan de officier van justitie heeft geëist of in de strafbeschikking heeft vastgelegd. Niet valt in te zien dat de overtreder bij een stelsel van bestuurlijke boetes in dat opzicht beter af zou zijn.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de keuze voor strafrechtelijke handhaving en de gevolgen voor justitiële documentatie zijn § 7.1.4 en § 7.1.5 aangepast. In § 7.1.5 is mededeling gedaan van een voorgenomen aanscherping van het VOG-beleid. Ten aanzien van overtreding van de gedragsregels voor burgers is overigens tevens bestuursrechtelijke handhaving in de vorm van herstelsancties mogelijk. Dit is toegelicht in § 7.1.3.

Het CRM constateert dat het voor advocaten en vertrouwenspersonen in de praktijk moeilijk is gebleken toegang te krijgen tot cliënten en patiënten die in een zorginstelling verblijven. Mede in verband met deze opmerking is in het wetsvoorstel bepaald dat de toegang van advocaten en cliëntenvertrouwenspersonen als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) en van advocaten en patiëntenvertrouwenspersonen als bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) tot zorglocaties niet beperkt kan worden (artikel 58o, vierde lid, onder c). Ook de toelichting op artikel 58o is naar aanleiding van dit advies aangevuld.

De overige artikelspecifieke opmerkingen van het CRM (onderdeel 3b van het advies) zijn zoveel mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting op de desbetreffende artikelen.

10.2.3. Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman adviseert om het burgerperspectief in het wetsvoorstel en de toelichting beter tot uitdrukking te brengen en doet daartoe een aantal suggesties. Allereerst adviseert de Nationale ombudsman om criteria op te nemen op basis waarvan een belangenafweging wordt gemaakt tussen verschillende grondrechten, zodat deze kenbaar zijn voor zowel degenen die moeten beslissen als voor degenen over wie een beslissing wordt genomen. In reactie hierop merkt de

[32] Vgl. overigens ook de strafbepalingen in artikel 2 van de vroegere Tijdelijke Wet Monumentenzorg en op dit moment in artikel 8 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en artikel 14 van de Tijdelijke wet ambulancezorg.

regering op dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde juridische basis voor de voorziene maatregelen zo precies mogelijk is geformuleerd, met behoud van flexibiliteit en slagvaardigheid. De regering ziet dat bij de bestrijding van de epidemie steeds een balans moet worden gezocht tussen verschillende belangen. In § 5 is mede naar aanleiding van het advies van de Nationale ombudsman nader toegelicht hoe beperkingen die de veiligeafstandsnorm, hygiënenormen en andere gedragsregels tot gevolg kunnen hebben voor de uitoefening van grondrechten, zich verhouden tot de bescherming van de volksgezondheid. Bij het treffen van een concrete maatregel zullen telkens de noodzaak en de gevolgen voor de betrokken belangen worden beoordeeld en gewogen, met inachtneming van de grondrechtelijke en mensenrechtelijke kaders die in § 5 zijn geschetst. Deze noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets is thans wettelijk vastgelegd in het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, en de belangenafweging die plaatsvindt voor die beoordeling is toegelicht in § 5.2 en de artikelsgewijze toelichting. Ook het advies van de Nationale ombudsman om de verhouding tot de Wet openbare manifestaties te verduidelijken is verwerkt (§ 5.4).

Ten tweede adviseert de Nationale ombudsman om verduidelijking van de (lokale) bevoegdheidsverdeling en criteria op basis waarvan beslissingen gewogen en genomen worden, zodat duidelijk is waarom er mogelijk differentiatie is tussen verschillende regio's, soorten maatregelen en groepen mensen. Aangezien de actuele stand per gebied verschillend kan zijn, is in het wetsvoorstel benadrukt dat differentiatie mogelijk is. De maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk voor de bestrijding van de epidemie en de differentiatiebepaling beoogt duidelijk te maken dat gerichte maatregelen getroffen kunnen worden per gebied, waardoor andere gebieden niet meer beperkt worden dan nodig is. In reactie op de opmerkingen van de Nationale ombudsman over de belangenafweging die de burgemeester heeft te maken bij inzet van de ontheffingsbevoegdheden, is een nadere toelichting opgenomen in § 4.1.

Tot slot adviseert de Nationale ombudsman een duidelijkere toelichting te geven op de borging van de democratische controle in relatie tot de bevoegdheidsverdeling op basis van deze wet en noodverordeningen. In § 3.1 van deze toelichting is in algemene zin toegelicht dat dit wetsvoorstel juist tot doel heeft de democratische legitimatie van en de waarborgen voor de maatregelen ter bestrijding van de epidemie te versterken. Zo voorziet het wetsvoorstel thans in betrokkenheid vooraf van het parlement bij de vast te stellen ministeriële regelingen en amvb via een voorhangprocedure (artikelen 58c, tweede lid, en 58f, tweede lid). Voor een toelichting op de lokale democratische controle verwijst de regering naar § 4 en haar reactie op de desbetreffende opmerkingen van de VNG en het NGB in de volgende paragraaf.

10.3. Openbaar bestuur

10.3.1. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Genootschap van Burgemeesters

De VNG en het NGB hebben gezamenlijk op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is blij met de uitgebreide reactie van de VNG en het NGB, waaruit een gezamenlijk belang blijkt om te komen tot terugkeer naar de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen. Samengevat concludeert de regering dat de VNG en het NGB de met het voorstel ingezette lijn steunen, waarbij zij wel op onderdelen verduidelijking en aanscherping nodig achten, en waarbij afspraken moeten worden gemaakt over de financiële aspecten van het voorstel. Vier aandachtspunten staan daarbij centraal.

Allereerst spreken de VNG en het NGB uit zeer te hechten aan het verder in positie brengen van gemeenten in deze fase van transitie en herstel. In dat kader vragen zij aandacht voor de noodzaak van een integrale belangenafweging (volksgezondheid, economie, maatschappelijk) bij het uitwerken van de maatregelen, waarbij steeds voldoende ruimte moet zijn voor democratisch gelegitimeerd lokaal maatwerk. Zij stellen daartoe voor dat procedureel wordt vastgelegd dat de VNG en het NGB betrokken worden bij de totstandkoming van de ministeriële regelingen.

Het belang van flexibiliteit in regelgeving en de mogelijkheid van maatwerk op lokaal niveau zijn in het voorstel onderkend (zie § 3.1). Daarbij dient een zorgvuldige balans gevonden te worden tussen de noodzaak om maatregelen te treffen ter bestrijding van de epidemie en de ruimte die daarbij gegeven kan worden aan economische en maatschappelijke belangen. Dat is ook steeds de inzet van het kabinet geweest. Sturing op rijksniveau is daarbij een gegeven, aangezien de epidemie zich niet aan de bestuurlijke indeling(en) gebonden weet. In zoverre is centrale sturing nodig, waarbij het op- en afschalen vorm krijgt via gedelegeerde regelgeving. Tegelijkertijd bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in die ministeriële regelingen te differentiëren binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze differentiatiemogelijkheid is in het wetsvoorstel nader uitgewerkt. Verwezen wordt naar § 3.5.1.4 en de toelichting op artikel 58e, eerste lid. Bij het vaststellen van deze regels zal steeds worden bekeken of regels in heel Nederland dienen te gelden, of dat er goede redenen zijn hiervan af te wijken, al dan niet op instigatie van decentrale overheden zelf.

Ten tweede vragen de VNG en het NGB aandacht voor de lokale democratische legitimatie van de maatregelen. Zij stellen dat daarvan onvoldoende sprake is nu de bevoegdheden in dit wetsvoorstel zich concentreren rond de burgemeester. Daarbij zien zij ook het gevaar dat de burgemeester onder grote druk kan komen te staan. Om die reden stellen zij voor een bepaling in de wet op te nemen die garandeert dat de burgemeester de betrokkenheid van gemeenteraad en B&W bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van deze wet borgt. Verder vragen zij de regering om nader in te gaan op de informatie en belangen die de burgemeester mee dient te wegen bij het al dan niet gebruikmaken van zijn ontheffingsbevoegdheden en de mate waarin gemeenten in autonomie regels kunnen stellen die aan de bestrijding van de epidemie gerelateerd zijn.

De gewenste verduidelijkingen hebben vorm en inhoud gekregen in de nieuwe § 4.1 en § 4.2 van deze toelichting. Daarin komt specifiek de belangenafweging die de burgemeester bij de inzet van de ontheffingsbevoegdheden heeft te maken, aan de orde (§ 4.1), waarbij de wet voorziet in criteria die de burgemeester in ieder geval bij de afweging van de betrokken belangen betrekt (artikel 58e, vierde lid). Deze bevoegdheden komen toe aan de burgemeester als eenhoofdig orgaan, waarbij de verantwoordingsrelatie met de gemeenteraad reeds is gegeven in artikel 180 van de Gemeentewet. Dit wordt slechts ten overvloede geëxpliciteerd zodat de lokale inbedding van de deze wet buiten twijfel staat. De verantwoording aan de gemeenteraad hoeft overigens niet steeds per geval te geschieden. Reguliere rapportages kunnen een bijdrage leveren aan een gedegen verantwoording aan de gemeenteraad. Verwezen wordt naar artikel 58t, vierde lid, en de toelichting daarop. Een specifieke relatie tot B&W geldt in de Gemeentewet niet met betrekking tot de bevoegdheden van de burgemeester als eenhoofdig orgaan. Het invoeren van een dergelijke systematiek zou de bestuurlijke verhoudingen onnodig compliceren. In het verlengde daarvan wijst de regering op de syste-

matiek van de Drank- en Horecawet waarin ook aan de burgemeester als eenhoofdig orgaan de bevoegdheid wordt toegekend om ontheffing te verlenen van landelijke regelgeving. De voorgestelde ontheffingssystematiek is in zoverre geen unicum. Het voorgaande laat overigens onverlet dat de burgemeester (desgevraagd) binnen B&W een toelichting kan geven, ook in relatie tot de portefeuilleverdeling binnen B&W.

Ten derde vragen de VNG en het NGB aandacht voor de relatie van gemeenten tot de veiligheidsregio's. De voorgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio bij (dreigende) bovenlokale effecten kan op hun instemming rekenen. Wel vragen zij om verduidelijking van de rol van de veiligheidsregio's en maken zij opmerkingen over de beroepsprocedure. Daarnaast benadrukken zij het belang van intergemeentelijke afstemming in den brede.

De regering onderschrijft het belang van goed overleg tussen gemeenten. In relatie tot de rol die de burgemeester kan innemen met betrekking tot de interbestuurlijke afstemming in den brede is de nieuwe § 4.2 aangevuld. Ten opzichte van het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel is de verhouding tussen de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio aangepast. Waar in het oorspronkelijke voorstel sprake was van de mogelijkheid dat de voorzitter zelf het besluit nam om de burgemeestersbevoegdheden aan zich te trekken, is in het huidige voorstel geregeld dat de voorzitter uitsluitend bevoegd is indien de minister van VWS daartoe besluit. Het gaat dan om een afweging van de minister van VWS of de (dreigende) bovenlokale effecten nopen tot een bevoegdheidsoverdracht gelet op de bestrijding van de epidemie. In het kader van die aanpassing is ook gewezen op de intergemeentelijke afstemming die plaatsvindt in de bestuurlijke praktijk. Die afstemming leidt ertoe dat een bevoegdheidsoverdracht niet altijd noodzakelijk is. Kent de minister van VWS de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheid toe de burgemeestersbevoegdheid uit te oefenen, dan legt de voorzitter van de veiligheidsregio daarover verantwoording af aan de betreffende gemeenteraad, bijvoorbeeld over het wel of niet verlenen van een bepaalde ontheffing. § 4.3 en de toelichting op artikel 58d gaan hier nader op in. De eerder voorgestelde beroepsprocedure zag op de situatie dat de voorzitter van de veiligheidsregio zelf het besluit zou nemen een burgemeestersbevoegdheid aan zich te trekken. Nu die mogelijkheid is vervallen, is ook de beroepsprocedure vervallen.

Het vierde algemene aandachtspunt betreft de compensatie voor de financiële gevolgen van deze wet. De VNG en het NGB verzoeken de regering inzichtelijk te maken wat de specifieke financiële gevolgen van deze wet zullen zijn, waarbij uit wordt gegaan van «volledige compensatie». Het heeft de voorkeur van de VNG en het NGB compensatie via een toevoeging aan de algemene uitkering te doen plaatsvinden, gelet op de lasten die gemoeid zijn met een specifieke uitkering. Over (de wijze van) de bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de epidemie wordt momenteel met onder andere de VNG gesproken (zie § 9).

In reactie op de opmerkingen van de VNG en het NGB over het begrip «woning» wordt opgemerkt dat de reden voor de in dit wetsvoorstel geregelde uitzonderingen en nadere bevoegdheden voor woningen is gelegen in de grondrechtelijke bescherming van het huisrecht. Dat is een andere doelstelling dan wordt nagestreefd met de Woningwet. Voor de uitleg van het begrip woning is daarom aangesloten bij de aangehaalde kernjurisprudentie over het huisrecht.

De VNG en NGB vragen voorts om een uitzondering van de vergaderingen van B&W van de regels over groepsvorming (artikel 58g, tweede lid). Dit is niet overgenomen, omdat het bij de vergaderingen van B&W en andere decentrale bestuurscolleges gaat om besloten vergaderingen en in het geval van een impuls van het virus is het denkbaar dat het noodzakelijk is om dergelijke fysieke vergaderingen tijdelijk te beperken en terug te vallen op digitale vergaderingen voor zover het aantal personen groter is dan de op dat moment geldende beperkingen ter zake van groepsvorming.

Aan de overige punten die de VNG en het NGB hebben aangedragen is op specifieke plaatsen in de toelichting aandacht geschonken. Voor wat betreft de mogelijkheid tot differentiatie is in § 4.2.3 van het algemeen deel van de toelichting verduidelijkt dat deze betrekking heeft op de vaststelling van de ministeriële regelingen. Daarnaast maken de ontheffingsbevoegdheden van de burgemeester lokaal maatwerk mogelijk. Dat activiteiten en leeftijd een rol kunnen spelen, is daaraan inherent, omdat de ontheffing steeds ziet op een specifiek geval (zie § 4.1 en de toelichting op artikel 58e, eerste lid). De opmerkingen over de begripsafbakeningen worden geadresseerd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58a. Het nemen van tijdelijke verkeersmaatregelen voor een langere duur vergt wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer. De wenselijkheid van een dergelijke aanpassing zal worden bezien bij de vaststelling van de uitvoeringsregelgeving op basis van dit wetsvoorstel. De vragen en opmerkingen bij de sectorspecifieke bepalingen over onderwijsactiviteiten, kinderopvang respectievelijk arbeidsomstandigheden zijn verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 58q en 58r. Mede naar aanleiding van de vragen van de VNG en het NGB over de strafbaarstelling en strafsancties zijn § 7.1.4 en § 7.1.5 aangepast.

De VNG en het NGB merken op dat de uitwerking van de wet in de praktijk goed zal moeten worden geëvalueerd mede gelet op de specifieke omstandigheden waaronder het voorstel tot stand komt. De regering onderschrijft dat belang en ziet toe op een evaluatie van deze wet.

10.3.2. Wethoudersvereniging

De Wethoudersvereniging acht het van het grootst mogelijke belang de oorspronkelijke orde te herstellen, nu deze crisis niet meer tijdelijk van aard is. Het wetsvoorstel voorziet daarin door de burgemeester een grotere rol te geven. De invloed van wethouders is tijdens deze crisis formeel tot een nulpunt teruggedrongen, aldus de Wethoudersvereniging, terwijl wethouders in de praktijk voor de opgave staan om een sluitende begroting te presenteren, lokale ondernemers en instellingen te ondersteunen en – met behulp van maatschappelijke instellingen – de publieke gezondheid in goede banen te leiden. Dit leidt tot spanningen binnen colleges van B&W. De Wethoudersvereniging ziet daarom graag een zelfstandige paragraaf in de toelichting gewijd aan de rol van het lokaal bestuur en de betekenis van deze wet voor bestaande bevoegdheden van B&W. Verder sluit de Wethoudersvereniging zich aan bij de reactie die van de VNG en het NGB is gegeven.

De Wethoudersvereniging vraagt specifiek aandacht voor de positie van de wethouder. De regering heeft veel waardering voor de wijze waarop gemeentebesturen binnen de context van landelijke maatregelen de ruimte voor sociale, maatschappelijke en economische activiteiten benutten. Dit vraagt naast vindingrijkheid ook gedegen kennis van de lokale omstandigheden en behoeften en dat is precies waar het lokaal bestuur toe in staat is. Door een zelfstandige paragraaf in de toelichting

op te nemen over het lokaal bestuur als geheel (§ 4.2) is dit punt expliciet onderkend.

10.3.3. Vereniging voor raadsleden

De Vereniging voor raadsleden (VvR) benadrukt het belang om de lokale volksvertegenwoordigers in positie te brengen bij de uitwerking van de maatregelen. Het nadrukkelijk betrekken van de gemeenteraad is daarbij nodig, zo stelt de VvR, ter borging van het democratische draagvlak. In samenspraak met de gemeenteraad kan de burgemeester komen tot de voor de gemeente gewenste afwegingen op lokaal niveau. De VvR acht de duur van de wet te lang, omdat deze wet naar haar oordeel die legitimatie onvoldoende borgt.

De regering deelt de opvatting dat de democratische legitimatie op lokaal niveau van belang is. Het wetsvoorstel beoogt mede daarom vanuit de crisisstructuur terug te keren naar de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen. De minister van VWS behoudt evenwel op centraal niveau de leiding over de bestrijding van de epidemie. Het wetsvoorstel versterkt de positie van het lokaal bestuur bij de uitvoering van deze landelijke regels; in § 4.2 is verduidelijkt op welke wijze de gemeenteraad democratische sturing en controle kan uitoefenen. De geldingsduur van de wet is ten opzichte van de consultatieversie teruggebracht van een jaar naar zes maanden, met dien verstande dat eerdere beëindiging of verlenging mogelijk blijft. De tijdelijkheid van de wet is ingegeven door de beperkingen van rechten en vrijheden die aan de orde zijn, waarbij de tijdelijke wet komt te vervallen zodra dit gelet op de bestrijding van de epidemie mogelijk is.

10.3.4. Veiligheidsberaad en Bureau Regioburgemeesters

Het Veiligheidsberaad constateert dat het wetsvoorstel steviger is ingebed in de beginselen van de democratische rechtsorde en steunt deze inzet. Het verzoekt de regering om een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel door te voeren. Allereerst hecht het Veiligheidsberaad eraan dat de huidige rol van coördinatie en afstemming door de voorzitters van de veiligheidsregio's wordt vastgelegd in het wetsvoorstel, om te voorkomen dat er te grote verschillen in maatregelen tussen gemeenten ontstaan. Hierop is ingegaan in § 4.3. Het regionaal beleidsteam blijft fungeren zolang er sprake is van een crisis. Dat is dus de plek waar coördinatie en afstemming kunnen plaatsvinden, ook met het oog op de rol van de voorzitter van de veiligheidsregio in het kader van artikel 58d. Er is dus geen noodzaak die rol in hoofdstuk Va (nogmaals) vast te leggen.

Ten tweede pleit het Veiligheidsberaad ervoor dat enkele procedurele voorschriften uit de Wet veiligheidsregio's van overeenkomstige toepassing worden verklaard in het geval dat de voorzitter van de veiligheidsregio toepassing geeft aan het voorgestelde artikel 58d Wpg. Dat is niet nodig, omdat de Wet veiligheidsregio's van toepassing blijft. Dit is nader toegelicht in § 4.3.

Verder merkt het Veiligheidsberaad op dat onduidelijk is welke criteria de minister van VWS hanteert voor het eventueel terugdraaien van een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van het in de consultatieversie voorgestelde artikel 58d, tweede lid. Het besluit dat de voorzitter van een veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan een in artikel 58d genoemde bevoegdheid, kan uitsluitend nog door de minister van VWS genomen worden. De beroepsmogelijkheid die in artikel 58d, tweede lid, was opgenomen, maakt geen deel meer uit van het wetsvoorstel. Wij verwijzen in dit verband kortheidshalve naar de

wijzigingen die in § 10.3.1 zijn toegelicht in de reactie op het advies van de VNG en het NGB.

Tot slot verzoek het Veiligheidsberaad de regering om de definities in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld van de begrippen «evenement» en «gemeenschappelijke huishouding», aan te laten sluiten bij de gehanteerde definities in de modelnoodverordening van het Veiligheidsberaad om verwarring te voorkomen. Hierop is ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58a.

Gevolg gevend aan het ambtelijk advies van het Bureau Regioburgemeesters is in § 7.1 uitdrukkelijk vermeld dat het als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegde handhavingsschema voor wat betreft toezicht en opsporing beoogt aan te sluiten bij reeds bestaande (lokale) handhavingsafspraken.

10.3.5. Kring van commissarissen van de Koning en Interprovinciaal Overleg

De Kring van commissarissen van de Koning onderschrijft het belang om de maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van de epidemie een wettelijke basis te geven. In reactie op het voorstel wordt een vijftal punten naar voren gebracht. Die houden verband met de vraag of door toevoeging van het voorgestelde hoofdstuk aan de Wpg meerdere wettelijke regimes naast elkaar kunnen bestaan (onderdeel 1 van de reactie). De rol van de voorzitter van de veiligheidsregio wordt door de commissarissen gekwalificeerd als «bestuurlijk toezichthouder» (onderdeel 2 van de reactie). In het verlengde van deze opmerkingen geven de commissarissen van de Koning aan het wenselijker te achten wanneer de bestrijding van de infectieziekte als zodanig bij de voorzitters van veiligheidsregio's zouden liggen en de handhaving van de openbare orde bij de burgemeester (onderdeel 5 van de reactie). In het kader van de ontheffingsbevoegdheden voor de burgemeester stellen de commissarissen voor de adviesplicht die op basis van artikel 18 Wpg geldt voor onder andere quarantainemaatregelen, van toepassing te verklaren op de bevoegdheden die de burgemeester in dit hoofdstuk toegekend krijgt (onderdeel 3 van de reactie). De ontheffingsbevoegdheid als zodanig wordt in deze reactie gezien als een mogelijkheid van «coulance» in het overheidsoptreden, waarbij vooral een duidelijk toetsingskader moet gelden en waarbij ook coulance wordt gevraagd in handhaving rondom bijvoorbeeld uitvaarten (onderdeel 4 van de reactie).

De commissarissen van de Koning merken tot slot op dat de provincies als middenbestuur op een aantal beleidsterreinen een belangrijke verbindende factor kunnen zijn. Daarnaast zien de commissarissen vanuit hun hoedanigheid als rijksorgaan een belangrijke verantwoordelijkheid om in de eigen provincie partijen met elkaar te verbinden en de samenwerking waar nodig «van de grond te krijgen». De reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) sluit aan bij de opmerkingen van de commissarissen van de Koning over de mogelijke rol van provincies. Zij onderschrijven daarbij de invalshoek van dit voorstel, namelijk «de reguliere bestuurlijke verhoudingen en het realiseren van solide democratische controle». Op basis van de samenwerking in de afgelopen tijd spreekt het IPO het vertrouwen uit dat bij de maatregelen inzake mobiliteit en de decentrale overheden als werkgevers, overleg met provincies zal blijven plaatsen. De regering sluit zich daarbij aan.

In reactie op het advies van de commissarissen van de Koning benadrukt de regering dat het voorliggende voorstel het nieuwe uitgangspunt is voor de normering die nodig is in het kader van de bestrijding van de

epidemie (reactie op de punten 1 en 5). Het voorliggende voorstel is dus een *lex specialis* ten opzichte van artikel 7 Wpg. Ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel is de verhouding tussen dit nieuwe hoofdstuk en de huidige structuur nader omschreven. In het huidige voorstel is dit geregeld in artikel 58b, eerste lid, en artikel 58s. Verwezen wordt naar de toelichting op die artikelen en naar § 3.2.2.

Ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel is de verhouding tussen de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio (punt 2 van de reactie) aangepast. Zie daarover artikel 58d en de toelichting daarop, alsmede § 4.3.

Met betrekking tot de ontheffingsbevoegdheden van de burgemeester (punten 3 en 4 van de reactie) hebben diverse aanpassingen plaatsgevonden. In de wet is opgenomen welke belangen de burgemeester in ieder geval bij de ontheffingsaanvraag dient te betrekken. Ook is geëxpliciteerd dat de burgemeester de GGD om advies vraagt voordat hij een besluit neemt. Verwezen wordt naar § 4.1 en naar de toelichting op artikel 58e, tweede tot en met vierde lid.

10.3.6. Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Het bestuurscollege van Bonaire onderschrijft de strekking en de uitwerking van het wetsvoorstel en is verheugd over de flexibele inrichting van de nieuwe structuur en de mogelijkheid van differentiatie daarin. Ook de regeringscommissaris van Sint Eustatius en het bestuurscollege van Saba onderschrijven in een gezamenlijke reactie de noodzaak van het wetsvoorstel en reageren verheugd op de mogelijkheid van differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland en tussen de openbare lichamen onderling.

Vanwege de verschillen in de lokale situatie en de aanpak op de eilanden ziet het bestuurscollege van Bonaire graag dat er in overleg met de gezaghebber een op Bonaire toegesneden ministeriële regeling wordt gemaakt. De regeringscommissaris van Sint Eustatius en het bestuurscollege van Saba vragen de regering om de gezaghebbers en de regeringscommissaris, net als in de huidige situatie, zoveel mogelijk zelf de maatregelen te laten bepalen, bijvoorbeeld door bevoegdheden aan de gezaghebbers en de regeringscommissaris te delegeren of mandateren. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij het uitwerken van de tijdelijke maatregelen in ministeriële regelingen onderscheid te maken binnen en tussen gemeenten en tussen Europees Nederland en het Caribisch gebied of tussen de Caribische openbare lichamen onderling (artikel 58e, eerste lid, onder a), opdat rekening kan worden gehouden met de omstandigheden op de onderscheiden eilanden. Over de maatregelen die op de eilanden zullen gelden, zal overleg plaatsvinden met de eilandsbesturen. Delegatie of mandaat van regelgevende bevoegdheid aan de gezaghebbers en regeringscommissaris verdraagt zich niet met het uitgangspunt van deze tijdelijke wet, op basis waarvan maatregelen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Daarbij geldt dat de gezaghebber – in lijn met de bevoegdheden van de burgemeesters – ontheffing kan verlenen van de bij of krachtens hoofdstuk Va gestelde regels voor zover dat in dat hoofdstuk is bepaald. Zoals in § 4.1 is aangegeven biedt de mogelijkheid van ontheffingen in meer specifieke situaties ruimte voor lokaal maatwerk. Voor de totstandbrenging van ministeriële regels voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt voorzien in een bestuurlijke structuur gericht op overleg met de gezaghebbers, aandacht voor lokale omstandigheden en snelheid van handelen. Over de werkwijze en inrichting van dit overleg worden afspraken gemaakt met de openbare lichamen. De vorm van een ministeriële regeling is naar het oordeel van

de regering voldoende flexibel om snel in te kunnen spelen op nieuwe of gewijzigde omstandigheden.

Verder vraagt het bestuurscollege van Bonaire waarom bij de mogelijkheden tot mandatering van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de minister onderscheid is gemaakt tussen publieke en besloten plaatsen. Volgens het bestuurscollege verdient het gezien de fysieke afstand en het tijdsbeslag van de voorgestelde procedure de voorkeur deze bevoegdheden bij de gezaghebber te beleggen. In de toelichting is verduidelijkt dat de in het nieuwe hoofdstuk Va opgenomen aanwijzings- en bevelsbevoegdheden voor publieke plaatsen in de onderscheiden openbare lichamen bij de gezaghebber worden belegd. Voor de besloten plaatsen kan de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de minister van VWS, voor zover het gaat om Caribisch Nederland, worden gemandateerd aan de gezaghebbers van de onderscheiden openbare lichamen of andere lokale toezichthouders als het toezicht aansluit op hun reguliere sectorspecifieke taakuitoefening.

10.4. Rechtspraak, Openbaar Ministerie, advocatuur en politie

10.4.1. Raad voor de rechtspraak en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Zowel de Raad voor de rechtspraak (hierna ook: de Raad) als de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft een reactie op het wetsvoorstel gegeven. In de aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegde versie van deze memorie was reeds ingegaan op enkele aandachtspunten die namens de Raad waren toegezonden vooruitlopend op zijn formele advies, dat de Raad pas na het verstrijken van de consultatietermijn heeft kunnen uitbrengen. In de hierna volgende reactie wordt ingegaan op het definitieve advies.

De Raad onderschrijft het belang van het wetsvoorstel, aangezien noodverordeningen niet te lang kunnen duren en omdat het wetsvoorstel voorziet in een specifieke grondslag voor beperkingen aan het gedrag van burgers via een wet in formele zin. Vanuit staatsrechtelijk perspectief noemt de Raad de in zijn ogen vergaande delegatie van regelgevende bevoegdheid in dit verband een punt van zorg. De regering begrijpt deze zorg, maar wijst erop dat, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies heeft aangegeven, de mate van delegatie van regelgevende bevoegdheid in de specifieke en uitzonderlijke situatie waarvoor het wetsvoorstel is bedoeld, gerechtvaardigd en ook onontkoombaar is. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is hierop in § 3.1 van deze toelichting nader ingegaan. Ook is, teneinde de democratische legitimatie van de gedelegeerde regelgeving te versterken, thans voorzien in een voorhangprocedure.

De NVvR acht het op zichzelf begrijpelijk dat de wetgever ten behoeve van nadere uitwerking voor gedelegeerde regelgeving kiest. De NVvR mist echter in de toelichting aandacht voor de materiële uitgangspunten waaraan de nadere regelgeving moet voldoen en de balans die moet worden gevonden tussen diverse algemene en individuele belangen. Mede naar aanleiding hiervan is de toelichting op diverse plaatsen aangevuld en sterk verbeterd, onder andere door uitbreiding van § 5 over de grondrechtelijke aspecten. Hiermee is ook tegemoetgekomen aan de wens van de Raad om een uitgebreide toets te verrichten aan de grondrechten uit de Grondwet en internationale (mensenrechten)verdragen en in de toelichting aandacht te besteden aan kwetsbare groepen. Verder zijn de door de NVvR genoemde uitgangspunten en de noodzake-

lijke balans ook in de wettekst tot uitdrukking gebracht, namelijk door toevoeging van een bepaling over noodzaak en proportionaliteit van de te treffen maatregelen (artikel 58b, tweede lid) en het wettelijk vastleggen van criteria waarmee de burgemeester in ieder geval rekening moet houden bij het verlenen van een ontheffing (artikel 58e, vierde lid).

De regering onderschrijft met de NVvR het belang van evaluatie van de voorgestelde wettelijke maatregelen. De effectiviteit van de maatregelen wordt nauwlettend gevolgd door het RIVM. In dit verband is de regering verheugd dat de NVvR de in het wetsvoorstel opgenomen vervalbepaling kenschetst als duidelijke en begrijpelijke oplossing. Wat de vraag van de NVvR naar de werkingsduur van de eerdere covid-wetgeving betreft – de regering veronderstelt dat de NVvR hier met name het oog heeft op een eventuele verlenging van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, waarvan de vervaldatum 1 september 2020 is – kan worden opgemerkt dat de minister voor Rechtsbescherming bij brief van 29 juni 2020 aan de Tweede en Eerste Kamer heeft bericht dat niet valt uit te sluiten dat voor ten minste een deel van de in die wet opgenomen maatregelen verlenging noodzakelijk zal blijken en dat een ontwerp-verlengings-KB dan eind augustus bij beide Kamers zal worden voorhangen.[33] Wat betreft de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is bij brief van 25 juni 2020 van de minister van BZK aan beide Kamers inmiddels het voornemen kenbaar gemaakt om deze te verlengen tot ten minste 1 november 2020.[34] Overigens bevatten beide wetten een voorziening die overeenkomt met die in artikel VIII, derde lid, van dit wetsvoorstel, op grond waarvan indien nodig de werkingsduur steeds onder procedurele voorwaarden met een korte periode (twee of drie maanden) kan worden verlengd. Voor zover de NVvR het oog heeft op de werkingsduur van de Tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten, wordt opgemerkt dat de werkingsduur van die wet, die oorspronkelijk zou aflopen per 1 september 2020, inmiddels is verlengd tot 1 november 2020.[35]

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad en de NVvR over de bestuurlijke inbedding van de voorzitter van de veiligheidsregio en diens verhouding tot de burgemeester, merkt de regering op dat het wetsvoorstel (artikel 58d) op dit punt is aangepast op grond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Wij verwijzen in dit verband kortheidshalve naar de wijzigingen die in § 10.3.1 zijn toegelicht in de reactie op het advies van de VNG en het NGB. Dit heeft onder andere tot gevolg dat geen sprake meer is van administratief beroep. Verwezen wordt naar § 4.3 en de toelichting op artikel 58d.

Op advies van de NVvR is de toelichting aangevuld met een uiteenzetting over de inrichting van de rechtsbescherming tegen op grond van dit wetsvoorstel te nemen besluiten en op te leggen sancties (zie § 7.2).

De NVvR is blijkens haar advies van mening dat de strafbaarstelling in artikel 68bis, eerste lid, niet evenwichtig is. Zij stelt – kort gezegd – dat het verschil tussen enerzijds de vervangende hechtenis van acht dagen bij niet-betaling van een geldboete en anderzijds de maximale hechtenis van een maand te groot is, waardoor er geen sprake meer is van evenwichtigheid tussen de verschillende strafmodaliteiten. Niet ontkend wordt dat de voorgestelde maximale hechtenisstraf van een maand in relatie tot de geldboete van de eerste categorie afwijkt van de meer gebruikelijke

[33] Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI, AP.
[34] Kamerstukken I 2019/20, 35 424, F.
[35] KB van 17 juni 2020, Stb. 2020, 203.

verhoudingen tussen de hoogte van de hechtenisstraf en de geldboete, zoals te vinden in het commune strafrecht. Daarvoor geldt overigens, anders dan de NVvR lijkt te veronderstellen, geen vaste verdeelsleutel die is gebaseerd op de maximale duur van de vervangende hechtenis en die van de hechtenisstraf die ten principale kan worden opgelegd. Bovendien wordt de ruimte tussen vrijheidsstraf en geldboete ook opgevuld door de taakstraf. De hoogte van de hechtenisstraf die in artikel 68bis, eerste lid, wordt voorgesteld, is ingegeven door de wens om een passende bestraffing mogelijk te maken in gevallen van ernstige recidive, waarbij derhalve is gebleken dat betrokkene uit eerder opgelegde geldboetes nog steeds geen lering heeft getrokken.

De vraag van de Raad of de noodverordeningen nog toepasbaar zijn als geldend recht bij de (rechterlijke) beoordeling van zaken die zich in de periode van de noodverordeningen hebben voorgedaan, wordt beantwoord in de artikelsgewijze toelichting op artikel X.

In § 7.1.4 is naar aanleiding van de vraag van de Raad om aandacht voor de ontwikkelingstaken van jongeren waar het gaat om de inhoud van de maatregelen, handhaving en berechting, specifiek ingegaan op de HALT-interventie.

De Raad acht het in verband met de bijzondere positie van de rechtspraak in ons staatsbestel en de openbaarheid van rechtspraak ongewenst dat de minister van VWS respectievelijk burgemeesters aanwijzingen en bevelen kunnen geven ten aanzien van gerechtsgebouwen. De regering merkt op dat hiervoor hetzelfde geldt als voor andere plaatsen die een bijzondere positie kennen in ons staatsbestel, waarbij in het bijzonder kan worden gewezen op vergaderruimten van de Staten-Generaal en andere vertegenwoordigende lichamen. Het spreekt voor zich dat van aanwijzings- en bevelsbevoegdheden in dit verband met uiterste terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt. Een volledige uitsluiting van deze bevoegdheden ligt echter gelet op het te beschermen belang van de volksgezondheid niet in de rede. In dit verband wordt erop gewezen dat artikel 12 van de Algemene wet op het binnentreden uitdrukkelijk voorschrijft dat buiten het geval van ontdekking op heterdaad niet kan worden binnengetreden in ruimten waarin terechtzittingen worden gehouden gedurende de terechtzitting en in vergaderruimten van de Staten-Generaal of andere algemeen vertegenwoordigend organen gedurende de vergadering.

Ten aanzien van de regeling van de veilige afstand, die in eerste instantie wordt vastgesteld bij amvb (artikel 58f), meent de Raad dat ook de wijziging van die afstand bij amvb moet plaatsvinden en niet bij ministeriële regeling. Dit advies is overgenomen.

Mede naar aanleiding van de kanttekeningen van de Raad bij de in de consultatieversie opgenomen verboden om als publiek aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn of deel te nemen aan een verboden evenement, heeft een heroverweging plaatsgevonden, die ertoe heeft geleid dat deze verboden uit de artikelen 58h en 58i van het wetsvoorstel zijn geschrapt. Hetzelfde geldt voor het oorspronkelijk opgenomen artikel 58n, derde lid, dat een bevoegdheid aan de burgemeester verschafte om bij herhaalde gedragingen een bezoekersverbod op te leggen ten aanzien van bepaalde besloten plaatsen, waar de Raad eveneens kanttekeningen bij plaatste.

De opmerkingen van de Raad over de bevelsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van besloten plaatsen op grond van artikel 58n hebben mede aanleiding gegeven tot aanvulling van § 3.5.2. Opgemerkt

wordt dat, anders dan in de consultatieversie, in het nu voorliggende wetsvoorstel woningen buiten het toepassingsbereik vallen van artikel 58n, waardoor de opmerkingen van de Raad dienaangaande geen bespreking meer behoeven.

Naar aanleiding van artikel 58u vraagt de Raad of het gelet op artikel 5:32, eerste lid, Awb wel past om een beperking tot één bepaalde handhavingsvariant op te leggen aan een bestuursorgaan. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat artikel 5:32, eerste lid, Awb de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom toekent als alternatief voor de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, maar dat hiermee niet is beoogd de toekenning door de wetgever van uitsluitend de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom onmogelijk te maken in die gevallen waarin een bestuursdwangbevoegdheid niet zinvol is. De wetgeving biedt daarvan talrijke voorbeelden (zie bijvoorbeeld de artikelen 45g, eerste lid, van de Advocatenwet, 116a van de Geneesmiddelenwet en 7.12, derde lid, van de Mediawet 2008). Ook aanwijzing 5.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de daarbij behorende toelichting gaan uit van de mogelijkheid dat de wetgever in voorkomende gevallen alleen de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toekent.

De reacties van de NVvR en de Raad hebben geleid tot tal van andere verbeteringen van het wetsvoorstel en verduidelijkingen en aanvullingen van de memorie van toelichting. Zo is naar aanleiding van de opmerkingen van beide instanties in artikel 58g, tweede lid, onder i, groepsvorming uitgezonderd die – kort gezegd – plaatsvindt in verband met rechtspleging, hetgeen is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op dat artikel. Onder deze uitzondering vallen ook terechtzittingen. Naar aanleiding van een andere opmerking van de Raad is in de toelichting bij artikel 58b uitdrukkelijk vermeld dat de ministeriële regelingen steeds in de Staatscourant worden bekendgemaakt (dit volgt overigens rechtstreeks uit de Bekendmakingswet, dus behoeft, anders dan de Raad veronderstelt, niet in het wetsvoorstel te worden geregeld).

De suggestie van de NVvR om, naast de reeds opgenomen uitzondering voor opsporingsambtenaren, andere personen die bij, kort gezegd, de rechtspleging zijn betrokken, uit te zonderen van de veiligeafstandsnorm, zal worden betrokken bij de afwegingen die plaatsvinden bij het vaststellen van een ministeriële regeling op grond van artikel 58f, vierde of vijfde lid. Wel is in artikel 58f, derde lid, onder b, een generieke wettelijke uitzondering toegevoegd voor politiepersoneel voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand. Op advies van de Raad is in de toelichting op artikel 58a verduidelijkt dat voor het publiek gesloten gedeelten van een gerechtsgebouw vallen onder het begrip «besloten plaats» en zittingszalen onder het begrip «publieke plaats».

Ook is in de toelichting nader ingegaan op mandatering van bevoegdheden met betrekking tot de door de NVvR en de Raad in hun adviezen genoemde onderwerpen en is de artikelsgewijze toelichting aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen van de NVvR over de toezichthoudende taken met betrekking artikel 58q. Verder is op advies van de NVvR in de toelichting op artikel 65a bevestigd dat er geen aanleiding is af te wijken van de bestaande kennis-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen van buitengewone opsporingsambtenaren.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de definities van «gemeenschappelijke huishouding», «kinderopvang», «woonvorm in de zorg» en «zorginstelling» in artikel 58a zijn deze definities ofwel

aangepast, ofwel is de toelichting daarop verbeterd, of beide. De opmerkingen van de Raad over het begrip «ophouden» in de artikelen 58f en 58g en de formulering van die artikelen hebben geleid tot diverse aanvullingen van de toelichting, onder andere in § 3.5.1.1. Voorts is de formulering van deze artikelen mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad verbeterd.

Terecht wees de Raad op een discrepantie tussen twee passages in de toelichting over de toepasselijkheid van de zorgplicht van artikel 58l op besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. De zorgplicht is ook op die plaatsen van toepassing, zo is nu eenduidig in de toelichting vermeld.

Naar aanleiding van de kanttekening van de Raad bij artikel 58q (onderwijsinstellingen) wordt opgemerkt dat dit artikel het ook mogelijk maakt om zo nodig te voorzien in onderwijs op afstand, hetgeen reeds in de toelichting was vermeld.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat het bij de informatievoorziening door de burgemeester (artikel 58t, tweede lid) gaat om de verstrekking van inlichtingen – anders dan persoonsgegevens – die nodig zijn om een goed beeld te kunnen krijgen van de gevolgen van de uitvoering van het voorgestelde hoofdstuk Va.

Op de opmerkingen van de Raad over de mogelijk substantiële effecten van dit wetsvoorstel op de werklast van de gerechten is ingegaan in § 9. Die effecten worden meegenomen in de reeds lopende gesprekken met het ministerie van JenV over de financiële gevolgen van de crisis voor de rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen.

10.4.2. College van procureurs-generaal

Het College van procureurs-generaal (het College) is verheugd dat de stap naar dit wetsvoorstel is gezet en onderschrijft de keuze een tijdelijk hoofdstuk toe te voegen aan de Wpg. Het werpt volgens het College wel de vraag op of het voorgestelde regelgevingssysteem voor handhavingsinstanties en justitiabelen nog valt te overzien, zowel qua ingewikkeldheid als qua lokale verschillen. De regering vindt dat een begrijpelijk aandachtspunt. Doenvermogen en handhaafbaarheid zijn immers belangrijke waarden bij de totstandbrenging van wettelijke regelingen. Door tijdelijke wetgeving in formele zin voor te stellen met een daarin vastgelegde rol voor de minister van VWS streeft de regering enerzijds voor de langere termijn een hogere mate van uniformiteit, rechtszekerheid en kenbaarheid na. Om de volksgezondheid te beschermen, mensen en bedrijven niet onnodig te belemmeren en bevoegdheden te beleggen op het gepaste niveau, zoekt zij anderzijds een balans om te kunnen differentiëren en op- en af te schalen waar dat nodig is, en om lokaal en regionaal maatwerk mogelijk te maken via de normale bestuurlijke verhoudingen. De regering merkt op dat gedragsvoorschriften over dezelfde thema's de afgelopen tijd waren vervat in noodverordeningen van 25 voorzitters van veiligheidsregio's en 3 gezaghebbers in Caribisch Nederland. Ook die worden en moeten worden nageleefd en gehandhaafd. Deze verordeningen zijn allemaal meermaals gewijzigd en gespecificeerd. De voorschriften komen in Europees Nederland thans tot stand na besluitvorming in het kabinet, een opdracht van de minister van VWS die deze besluitvorming vertaalt, een modelnoodverordening die aan die opdracht gehoor en verdere invulling geeft, en vervolgens 25 daarop geënte verordeningen, met soms specifieke regelgeving voor de

betreffende veiligheidsregio. Het wetsvoorstel stelt daarvoor een systeem van ministeriële regelingen met parlementaire betrokkenheid in de plaats.

Het College geeft de regering in overweging om de beoordeling van het eind van de epidemie afhankelijk te maken van een formele beslissing van overheidswege. Subsidiair zou in de memorie van toelichting duidelijker moeten worden gemaakt dat de voorgestelde tijdelijke wet uitgaat van de fictie dat er gedurende de volledige geldingsperiode van de wet sprake is van «de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan». Naar aanleiding van deze opmerkingen is § 3.3 aangevuld.

Ten derde vraagt het College zich af wat het betekent voor de slagkracht van de burgemeester dat de voorgestelde burgemeestersbevoegdheden onder bepaalde omstandigheden kunnen worden uitgeoefend door de minister van VWS of de voorzitter van de veiligheidsregio. Moet de burgemeester nagenoeg iedere voorgenomen uitoefening van een bevoegdheid uit hoofdstuk Va melden (aan de minister van VWS en de voorzitter van de veiligheidsregio) of komen er normerende beleidsinstrumenten die dit berichtenverkeer kunnen beperken, zo vraagt het College. De burgemeester hoeft niet te melden of hij toepassing geeft aan de bevoegdheden die deze wet hem toekent. Intergemeentelijke afstemming kan altijd plaatsvinden, ook op het niveau van de veiligheidsregio. Verwezen wordt naar § 4.2. Voor wat betreft het uitoefenen van burgemeestersbevoegdheden door de voorzitter van de veiligheidsregio wordt verwezen naar het aangepaste artikel 58d en de toelichting daarop en naar § 4.3.

Desgevraagd geeft het College aan het geen goed plan te vinden om het mogelijk te maken justitiële aantekeningen als gevolg van een strafbeschikking die voortvloeit uit de handhaving van de coronamaatregelen te laten vervallen, zoals verzocht in de motie-Azarkan c.s.[36] Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het College is voor dit onderwerp in de adviesaanvraag over dit wetsvoorstel specifiek de aandacht gevraagd van de Afdeling advisering van de Raad van State. Op dit onderwerp is nader ingegaan in § 7.1.5.

De regering dankt het College voor de waardevolle suggesties met betrekking tot het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, die tot verschillende aanpassingen van de wettekst en verduidelijkingen en aanvullingen van de toelichting hebben geleid. Dit betreft onder meer de gemaakte opmerkingen over de formulering van artikel 58f, eerste lid, de relatie tussen artikel 58f (veiligeafstandsnorm) en 58g (verbod op groepsvorming), de betekenis van het groepsvormingsverbod van artikel 58g en de formulering «zich in groepsverband ophouden» in dat artikel, de door het College voorgestelde en door de regering overgenomen formulering van artikel 58j, vierde lid (verhouding tot de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding) en de naar aanleiding van de opmerkingen van het College aangepaste formulering van artikel 58p (personenvervoer). Verder is mede naar aanleiding van het advies van het College een onduidelijke regeling uit artikel 58g, derde lid (oud), aangepast ter verduidelijking en ondergebracht in het tweede lid, onder a en b (nieuw). Enkele andere wijzigingen die voortvloeien uit het advies van het College zijn besproken in andere paragrafen van deze toelichting. Dit betreft onder andere de opmerkingen over de strafbaarstellingen en de strafsancties zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 68bis. Hierop is ingegaan in § 7.1.4.

---

[36] Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 366.

Niet overgenomen is het voorstel van het College om in artikel 58f uitdrukkelijk ook de krachtens het voorgestelde artikel 65a aan te wijzen buitengewone opsporingsambtenaren te noemen als categorie van functionarissen voor wie de veiligeafstandsnorm niet geldt. Volgens het College is dat noodzakelijk omdat deze personen niet onder de definitie van «opsporingsambtenaar» in het voorgestelde artikel 58a zouden vallen. Deze opmerking moet op een misverstand berusten. In de genoemde definitie wordt immers onder meer verwezen naar de artikelen 141 en 142 Sv. In artikel 142, eerste lid, onder c, Sv worden onder andere genoemd «de personen die bij of krachtens bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast». Dit wetsvoorstel, en meer in het bijzonder het voorgestelde artikel 65a, betreft zo'n bijzondere wet. Omdat er gelet op deze opmerking van het College kennelijk toch misverstand kan bestaan over de reikwijdte van het begrip «opsporingsambtenaar» in artikel 58f (thans derde lid, onder b) is in de artikelsgewijze toelichting bij die bepaling uitdrukkelijk vermeld dat ook alle buitengewone opsporingsambtenaren onder het bereik van dat – in het voorgestelde artikel 58a gedefinieerde – begrip vallen.

Het College wijst in zijn advies op de regeling in artikel 65, eerste lid, Wpg, op grond waarvan door de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio aangewezen ambtenaren van de GGD en daartoe aangewezen ambtenaren van de IGJ in het geval van een besmetting of infectie of bij een gegrond vermoeden daarvan bevoegd zijn om elke plaats te betreden of te verlaten. Het College meent dat ook aan op grond van het voorgestelde artikel 64a aangewezen ambtenaren deze bevoegdheid moet worden toegekend. Daarbij lijkt het College echter over het hoofd te zien dat de krachtens het voorgestelde artikel 64a aangewezen toezichthoudende ambtenaren al op grond van artikel 5:15 Awb de bevoegdheid hebben om elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Overigens volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat de op grond van artikel 24, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 2, vijfde lid, van die wetten aangewezen toezichthouders (met name ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten de bevoegdheid krijgen toezicht te houden op de naleving van de normen uit hoofdstuk Va op de arbeidsplaats met hantering van (het reguliere instrumentarium van) de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden.

Verder wijst het College erop dat het in het voorgestelde artikel 65a genoemde strafbare feit van artikel 184 Sr zich naar het oordeel van het College niet zal kunnen voordoen, nu het wetsvoorstel geen uitdrukkelijk wettelijk voorschrift bevat dat de betrokken ambtenaar de bevoegdheid geeft om een bevel of vordering te doen. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat artikel 184 Sr niet slechts het opzettelijk niet voldoen aan een krachtens enig wettelijk voorschrift gedaan ambtelijk bevel (of vordering) strafbaar stelt, maar ook het beletten, belemmeren of verijdelen van een ambtshandeling ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, zodat reeds om die reden de verwijzing niet kan worden gemist. Ook uit het oogpunt van eenheid van wetgeving is het van belang de in de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven standaardformulering in dit artikel te handhaven.

10.4.3. Nederlandse orde van advocaten

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) plaatst in haar advies vraagtekens bij de wenselijkheid en noodzakelijkheid van dit wetsvoorstel. De NOvA ziet voldoende ruimte in de noodverordeningen dan wel het

bestaand instrumentarium en acht nieuwe wetgeving niet nodig. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is in § 3.1 nader ingegaan op de noodzaak van dit wetsvoorstel. Een noodverordening is een instrument voor omstandigheden waarin de gewone middelen ontoereikend zijn. Gegeven de beperkingen die de maatregelen ter bestrijding van de epidemie met zich kunnen brengen voor burgers en de onbekende tijdsduur waarvoor die maatregelen nodig kunnen zijn, is nationale wetgeving aangewezen boven de huidige structuur van noodverordeningen.[37]

Naar aanleiding van de zorgen van de NOvA over de werkingsduur en de mogelijkheid van verlenging van dit wetsvoorstel zijn § 3.3 en de toelichting op de vervalbepaling (artikel VIII) in deze memorie aangevuld en verduidelijkt. Zoals daar nader uiteengezet, is voor verlenging elke drie maanden een uitdrukkelijke beslissing van de regering noodzakelijk die tevoren wordt voorgelegd aan het parlement. Voorop staat dat de werkingsduur van de wet eerder wordt beëindigd als dat mogelijk is. Die systematiek is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de NOvA duidelijker in de wettekst tot uitdrukking gebracht door de mogelijkheid van eerdere beëindiging van de wet voorop te stellen.

De vervaltermijn van een jaar, die de adviescommissie bestuursrecht van de NOvA «arbitrair» noemt, is teruggebracht tot zes maanden. Dit neemt niet weg dat elke termijn in zekere zin arbitrair is. Het is nu eenmaal niet te voorspellen hoe de verspreiding van het virus zich de komende maanden zal ontwikkelen. Daarom is de vervaltermijn niet spijkerhard, maar biedt de vervalbepaling in het wetsvoorstel de mogelijkheid van eerdere beëindiging of juist – onder procedurele voorwaarden – verlenging van de werkingsduur.

De adviescommissie rechtsstatelijkheid maakt opmerkingen over de omvang, proportionaliteit en effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot grondrechten, waaronder de bewegings- en vergadervrijheden. De regering deelt de opvatting dat bij de uitoefening van het voorgestelde hoofdstuk Va voor het treffen van maatregelen de noodzakelijkheid en proportionaliteit dient te worden beoordeeld. Deze toets is daarom thans wettelijk vastgelegd in het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, en is toegelicht in § 5.2 en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel. De toelichting op de toetsing aan de specifieke grondrechten die zijn neergelegd in de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen in § 5 is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de adviescommissie aangevuld. In het bijzonder vraagt deze adviescommissie naar de viering van kerkdiensten en andere activiteiten met een godsdienstig karakter die verbonden zijn aan kerkgebouwen. De regering verwijst hiervoor naar de toelichting op de verhouding van besloten gebouwen tot de vrijheid van godsdienst in reactie op het advies van het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (zie § 10.6).

De adviescommissie bestuursrecht maakt voorts opmerkingen over de rechtvaardiging van een beperking van het huisrecht met toepassing van artikel 58n. De regering heeft op dit punt aanleiding gezien de woning van de reikwijdte van deze bevoegdheid uit te sluiten.

De adviescommissie bestuursrecht wijst er voorts op dat de wetgever er niet voor heeft gekozen om gebruik te maken van het instrumentarium dat bestaat om een volledige of beperkte noodtoestand uit te roepen krachtens de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en met gebruik-

[37] Vgl. de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020, W04.20.0139/I/Vo, punt 11, onder b.

making van bijvoorbeeld de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Volgens de adviescommissie maakt dat reeds bestaande instrumentarium «maatwerk» mogelijk doordat daarmee (slapende) regelingen kunnen worden geactiveerd. De adviescommissie vraagt daarom om een nadere onderbouwing waarom voor een nieuwe wet wordt gekozen in plaats van dit instrumentarium te activeren. Anders dan de adviescommissie meent de regering dat de activering van het staatsnoodrecht, waarop de adviescommissie doelt, het maatwerk dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd niet mogelijk maakt. Als voorbeeld kan worden genoemd dat artikel 11 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbg) slechts de mogelijkheid biedt om samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen te beperken tot maximaal tien personen en dan ook nog alleen via een vergunningstelsel door de burgemeester, hetgeen bovendien slechts mogelijk is bij het zwaarste middel dat ons staatsnoodrecht kent: het uitroepen van de algemene noodtoestand. Ook de in artikel 8 Wbbg aan de minister van JenV en de commissaris van de Koning toegekende bevoegdheid om het vertoeven in de open lucht te beperken, is een instrument dat voor de huidige situatie onvoldoende mogelijkheden tot maatwerk biedt. Een gedifferentieerd stelsel van op- en afschaling waarbij regels snel en flexibel kunnen worden toegesneden op hetgeen de situatie op dat moment vereist, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorzien, is niet mogelijk op basis van het bestaande staatsnoodrecht. Daar komt bij dat activering van het staatsnoodrecht een stap van geheel andere orde is dan de totstandbrenging van dit wetsvoorstel waarover consultaties plaatsvinden, de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitbrengt en waarover vervolgens het parlement in zijn rol als medewetgever het laatste woord heeft. De adviescommissie bestuursrecht van de NOvA verwijst voor de onderbouwing van haar standpunt om niet met nieuwe wetgeving te komen naar het voorlichtingsadvies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Tweede Kamer van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen. Deze verwijzing kan de regering niet goed volgen. In het voorlichtingsadvies heeft de Afdeling advisering immers juist opgemerkt dat de regering terecht heeft besloten tot een tijdelijke wet die beoogt de noodverordeningen op korte termijn te vervangen, met een stelsel dat flexibele op- en afschaling mogelijk maakt en voldoende specifieke grondslagen biedt voor grondrechtenbeperkende maatregelen. Dat is precies waartoe dit wetsvoorstel strekt.

De adviescommissie bestuursrecht merkt op dat wordt afgeweken van het bestaande wettelijke systeem, waarbij de commissie verwijst naar het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten. Van afwijkingen ten opzichte van het bestaande wettelijke systeem is echter geen sprake. Indien de opmerking van de commissie zo moet worden verstaan dat delicten slechts strafbaar kunnen worden gesteld in de genoemde wetten, berust dit op een misverstand. Het commune strafrecht kent naast de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht talrijke strafbaarstellingen in bijzondere wetten; dit is nader toegelicht in § 7.1.4. De opmerkingen van deze commissie over zeeschepen en hun bemanning heeft geleid tot aanvulling van de artikelsgewijze toelichting op artikel 58b.

De regering is de adviescommissie strafrecht erkentelijk voor haar oplettendheid waar het gaat om de door haar geconstateerde onevenwichtigheid in de strafhoogte voor «het niet opzettelijk opvolgen van bevelen» in de consultatieversie van artikel 68bis, tweede lid, afgezet tegen het strafmaximum voor de opzettelijke variant van die gedraging, omschreven in artikel 184 Sr. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is ervoor gekozen strafbaarstelling van «het niet opzettelijk opvolgen van bevelen» achterwege te laten, aangezien de meerwaarde

van een dergelijke strafbaarstelling naast artikel 184 Sr bij nader inzien uiterst gering is. Bij het niet opvolgen van bevelen zal immers vrijwel altijd sprake zijn van opzettelijk handelen. Het verheugt de regering dat de adviescommissie strafrecht zich met de in § 7.1.4 genoemde uitgangspunten inzake de mogelijkheid van een geldboete en taakstraf, terwijl hechtenis als ultimum remedium geldt, kan verenigen. De opmerkingen van deze adviescommissie over de voorgestelde hoogte van hechtenisstraffen hebben geleid tot aanvulling van § 7.1.4.

Naar aanleiding van de vraag van de adviescommissie strafrecht naar de rechtvaardiging van en de controle op de informatieverstrekking door burgemeesters, is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58t nader toegelicht dat informatie over de lokale omstandigheden bijdraagt aan een goede beoordeling van de werking en de gevolgen van de getroffen maatregelen en de noodzaak tot eventuele aanpassing daarvan. Dit type informatie-uitwisseling met medeoverheden vindt op tal van beleidsterreinen plaats en hier is in de praktijk sprake van grote bereidheid om medewerking te verlenen. De regering acht het niet noodzakelijk om een nader controlemechanisme voor te stellen.

De opmerkingen van de adviescommissies rechtsstatelijkheid, bestuursrecht en strafrecht in de bijlagen bij het advies van de NOvA hebben ook overigens geleid tot diverse wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

10.4.4. Politie

De regering is verheugd dat de politie in haar advies dit wetsvoorstel in meerdere opzichten een verbetering noemt. De politie betitelt in dit verband artikel 58f over de veilige afstand als «eenvoudige en heldere regel» en constateert dat ingrijpen in de privésfeer met waarborgen is omkleed en dat een aantal zaken nu uniform wordt geregeld, hetgeen de naleving en handhaving ten goede komt. De politie kenschetst het voorgestelde stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid als een flexibel stelsel met democratische controle en legitimiteit. Ook is de politie verheugd dat het wetsvoorstel de handhaving niet bij uitsluiting bij de politie en gemeentelijke boa's belegt.

Wel adviseert de politie om in het wetsvoorstel op te nemen dat overtredingen van een aantal bepalingen ook met bestuurlijke boetes kunnen worden afgedaan, zoals dat het geval is bij andere «lichte» overtredingen in bijvoorbeeld het verkeer. Dit past volgens de politie beter bij het karakter van deze overtredingen, leidt niet tot een aantekening op de justitiële documentatie en leidt tot een beperking van de administratieve lasten voor politie en boa's. De regering acht dit geen verbetering. Hierop is ingegaan in § 7.1.4 en in de reactie op vergelijkbare opmerkingen van het CRM in § 10.2.2.

10.5. Gezondheidszorg

Op het terrein van de gezondheidszorg zijn (informele) reacties ontvangen van een groot aantal organisaties. De IGJ heeft een toezicht- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd.

Zorgplicht zorgaanbieders (artikel 58o, eerste lid)

De meeste reacties hebben betrekking op de voorgestelde zorgplicht voor zorgaanbieders in artikel 58o, eerste lid. De IGJ vraagt naar de meerwaarde van deze verplichting ten opzichte van de norm van goede zorg in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de norm van

verantwoorde hulp in de Jeugdwet. Andere partijen vragen of de zorgplicht alleen geldt voor Wkkgz-zorgaanbieders of ook voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Ook wordt gevraagd naar de positie van mantelzorgers.

In § 3.5.4.1 en in de toelichting op artikel 58o, eerste lid, is verduidelijkt dat deze zorgplicht geldt als invulling van de norm van «goede zorg» als bedoeld in artikel 2 Wkkgz. De zorgplicht heeft specifiek betrekking op de naleving door niet direct bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen en mantelzorgers van de in het nieuwe hoofdstuk Va opgenomen gedragsnormen en is om die reden aan dat nieuwe hoofdstuk toegevoegd. In de genoemde onderdelen van de toelichting is de betekenis van de zorgplicht verder toegelicht. Daarnaast is in de wettekst en toelichting verduidelijkt dat de veiligeafstandsnorm niet geldt tussen de mantelzorger en degene jegens wie deze taken worden verricht. Ook is geregeld dat mantelzorgers altijd toegang mogen hebben tot de personen die zij verzorgen.

De reacties hebben aanleiding gegeven tot enkele wijzigingen van het voorgestelde artikel 58o, eerste lid, en de bijbehorende definities in artikel 58a. Zo is de reikwijdte van de zorgplicht aangepast: de definitie van «zorgaanbieder» is uitgebreid met jeugdhulpaanbieders als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Verder is op advies van de IGJ in artikel 58o, eerste lid, geëxpliciteerd dat de bezoekers de maatregelen *redelijkerwijs* in acht moeten kunnen nemen, waarmee wordt aangesloten bij de formulering van de zorgplicht in de Wkkgz.

Verder is in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan op het verlenen van onvrijwillige zorg op grond van de Wzd en de Wvggz en het verlenen van gesloten jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet.

Toegang tot zorglocaties

Verschillende partijen vragen naar de mogelijkheid van de minister van VWS om bij het vaststellen van beperkingen of voorwaarden aan de toegang tot zorglocaties (aanvankelijk artikel 58o, tweede lid; inmiddels vernummerd tot het derde lid) onderscheid te maken tussen verschillende categorieën bezoekers. Ook wordt gevraagd naar de reikwijdte van dat voorgestelde lid en het criterium van ernstige vrees.

De regering onderschrijft het belang van maatwerk en oog voor de diversiteit van de verschillende doelgroepen in de zorg. In artikel 58o, vierde lid, is een aantal categorieën personen genoemd van wie de toegang niet kan worden beperkt. Ook wordt in de toelichting verduidelijkt dat in de ministeriële regeling op grond van het (nieuwe) derde lid, ruimte kan worden gelaten aan de zorgaanbieder om in aanvulling of afwijking van de regeling maatwerk te bieden.

Naar aanleiding van de reacties is de reikwijdte van het (nieuwe) derde lid aangepast. In de consultatieversie was alleen voorzien dat in een ministeriële regeling de toegang kon worden beperkt tot instellingen die ouderenzorg leveren. Op basis van het voorstel kunnen nu voor alle zorglocaties nadere regels worden gesteld. Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 58a.

In de consultatieversie was bepaald dat maatregelen ingevolge dit artikellid verder getroffen kunnen worden in geval van ernstige vrees voor verspreiding van het virus of om verspreiding naar een zorginstelling te voorkomen. Naar aanleiding van enkele reacties is het criterium «ernstige

vrees» geschrapt en is verduidelijkt dat de toegang tot zorglocaties bij ministeriële regeling beperkt kan worden indien dit naar het oordeel van de ministers die de regeling vaststellen noodzakelijk is om verspreiding van het virus naar dan wel vanuit een zorglocatie te voorkomen. De situaties waarin dit geval kan zijn, laten zich vooraf niet uitputtend beschrijven. De artikelsgewijze toelichting op artikel 58o, derde lid, is aangevuld met voorbeelden.

Zorg in woningen

Zorg wordt tevens verleend aan huis. In het voorstel was aanvankelijk bepaald dat de zorgaanbieder ervoor moet zorgen dat bij het verlenen van zorg in woningen de gedragsnormen in hoofdstuk Va ook kunnen worden nageleefd door niet bij de zorg betrokken personen in de woning. Mede naar aanleiding van de ontvangen reacties is dit geschrapt. Van zorgaanbieders kan niet worden verlangd dat zij toezien op thuissituaties.

Toezicht en handhaving

De IGJ bepleit een heroverweging van het toezicht op de naleving van de in het nieuwe hoofdstuk Va Wpg voorgestelde bepalingen. De IGJ geeft aan enkel toezicht te kunnen houden op zorgaanbieders en -instellingen die ingevolge de Wkkgz en de Jeugdwet al onder toezicht van de IGJ staan. De regering merkt op dat aan de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk Va op verschillende manieren invulling kan worden gegeven, rekening houdend met de bij de IGJ beschikbare kennis en capaciteit. Hierop wordt ingegaan in § 7.1.1.

Betrokkenheid bij nadere regels en ontheffingen

Verschillende organisaties, waaronder de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), vragen naar de betrokkenheid van deskundigen en burgers bij de totstandkoming van de nadere regels die in het wetsvoorstel zijn voorzien. De regering is voornemens deskundigen en burgers zoveel mogelijk bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving te betrekken. Mede gelet op aanwijzing 5.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is ter zake geen adviesverplichting in het wetsvoorstel opgenomen. Artikel 3:2 Awb verplicht bestuursorganen om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Hierop is ook ingegaan in § 10.1.

Verder bepleit GGD GHOR Nederland uitbreiding van artikel 18 Wpg om ervoor te zorgen dat burgemeesters bij het verlenen of intrekken van een ontheffing advies van de GGD meewegen. Dit advies is overgenomen, maar dan in artikel 58e, derde lid.

Veilige afstand

In de consultatie zijn zorgen geuit over de positie van mantelzorgers, waarbij de vraag is opgeworpen of de mantelzorg mag worden verleend zonder inachtneming van de veiligeafstandsnorm. Zoals hierboven vermeld is in artikel 58o en de daarbij behorende toelichting de positie verduidelijkt. Tevens zijn naar aanleiding van de geuite zorgen artikel 58f en de toelichting daarop verduidelijkt. De mantelzorger en degene jegens wie deze taken worden uitgevoerd hoeven zich ingevolge artikel 58f, derde lid, onder b en c, niet aan de veiligeafstandsnorm te houden voor zover de mantelzorg niet op gepaste wijze met inachtneming van de veiligeafstandsnorm kan worden uitgevoerd. Artikel 58f geldt buiten

woningen en is derhalve niet van toepassing op het verlenen van mantelzorg in een woning.

Voorts is gevraagd de positie van personen met een beperking te verduidelijken en daarbij de uitzondering te verbreden. Voor personen met een beperking zou de veiligeafstandsnorm niet moeten gelden omdat het onder meer kan gaan om personen met een visuele beperking of personen die geen besef hebben van de afstand tussen hen en anderen. De uitzondering zou, zo is ingebracht, ook betrekking moeten hebben op personen met een beperking die zich zelfstandig buiten begeven. Naar aanleiding van deze inbreng is de toelichting op artikel 58f verduidelijkt. De veiligeafstandsnorm speelt een belangrijke rol in de bestrijding van de epidemie. Voor personen met of zonder beperking is het uitgangspunt dat zij zich houden aan de veiligeafstandsnorm. Artikel 58f gaat, zoals reeds is toegelicht, uit van het begrip «zich ophouden». Er kunnen zich situaties voordoen waarin een persoon met een beperking zich al dan niet met begeleiding buiten de woning begeeft en niet de veilige afstand tot anderen aanhoudt, bijvoorbeeld omdat hij visueel beperkt is of omdat hij de afstand tot anderen niet kan inschatten. Veelal gaat dit om situaties van korte duur – zoals het passeren van anderen – die niet onder de reikwijdte van de veiligeafstandsnorm vallen. De regering doet een beroep op de hulpvaardigheid van burgers om personen met een beperking zoveel mogelijk te helpen de veilige afstand tot andere mensen in acht te nemen.

10.6. Overige reacties

Tot slot zijn reacties ontvangen van COC Nederland, Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), ondernemers- en werkgeversorganisatie Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO Nederland) en de NVWA, alsmede gezamenlijke reacties van werkgeversvereniging VNO-NCW en ondernemersvereniging MKB Nederland, van werknemersorganisaties CNV en FNV, en van de terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Grondbezit en Landschappen.

Een aantal van deze partijen heeft opmerkingen gemaakt over de reikwijdte van het begrip «gemeenschappelijke huishouding». COC Nederland verzoekt de regering om verschillende andere samenlevingsvormen onder het begrip te brengen. Naar aanleiding hiervan is de voorgestelde tekst van artikel 58f gewijzigd: de uitzondering op de veiligeafstandsnorm is verbreed tot personen die op hetzelfde adres wonen. Het gaat hier om een feitelijke uitleg van gezamenlijk bewonen, waarmee vaststaat dat meer samenlevingsvormen onder de uitzondering kunnen vallen. De regering verwijst verder naar artikel 58f, derde lid, onder a, en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

FNV en CNV verzoeken om arbeidsmigranten niet te beschouwen als een gemeenschappelijke huishouding, ook niet als zij feitelijk samenleven. LTO Nederland vraagt verder om verduidelijking van de mogelijkheden voor vervoer van arbeidsmigranten in relatie tot de uitzondering voor een gemeenschappelijke huishouding. De toepasselijkheid van de veiligeafstandnorm in deze gevallen is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58f. Tevens is in artikel 58p, tweede lid, tweede zin, de mogelijkheid geboden om nadere regels te stellen over het houden van een veilige afstand bij het personenvervoer, ook in het geval personen op hetzelfde adres wonen. De aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kunnen hiertoe voor het woon-werkvervoer van arbeidsmigranten aanleiding geven.

Het CIO, de belangenorganisatie voor 31 kerkgenootschappen in Nederland, vraagt aandacht voor de in dit voorstel geregelde veiligeafstandsnorm, de positie van geestelijken en geestelijk verzorgers en de zorgplicht voor besloten plaatsen met de bijbehorende (handhavings-)maatregelen. Ten aanzien van de veiligeafstandsnorm merkt het CIO op dat een afstandsnorm als zodanig niet een inbreuk op de vrijheid van godsdienst is, maar dat het passend zou zijn de specifiek te bepalen afstand in de wet op te nemen. Indien de afstand bij amvb wordt bepaald, ziet het CIO graag dat deze ter goedkeuring aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De regering acht de voorgestelde systematiek noodzakelijk om flexibel op en af te kunnen schalen op het moment dat de gewijzigde omstandigheden van de epidemie dit vragen. Om die reden is niet in het wetsvoorstel opgenomen wat die veilige afstand inhoudt en wordt dit bij amvb bepaald.

Deze afstand zal naar verwachting anderhalve meter bedragen. Op die amvb is een voorhangprocedure van toepassing, wat betekent dat is voorzien in parlementaire betrokkenheid vooraf. In § 5.4 van de toelichting is uiteengezet in hoeverre de veiligeafstandsnorm als zodanig een beperking is van de vrijheid van godsdienst.

Het CIO gaat ervan uit – onder verwijzing naar eerdere uitlatingen – dat onder «zorgverlener» in de zin van het voorgestelde artikel 58f, derde lid, onder b, Wpg ook geestelijken en geestelijk verzorgers vallen en dat zij een contactberoep uitoefenen. Dit is van belang zodat sacramentele en rituele handelingen doorgang kunnen vinden. Gevraagd wordt om verduidelijking hiervan in de wet of in elk geval in de toelichting. In het verlengde van de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 15 april 2020 is dit advies voor de regering aanleiding om de positie van predikanten, pastoors en andere personen die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleden of arbeid verrichten als geestelijk voorganger te verduidelijken.[38] In artikel 58f, derde lid, onder b, zijn «geestelijke bedienaren» toegevoegd aan de personen die vallen onder uitzondering van de veiligeafstandsnorm. Deze uitzondering geldt voor zover de werkzaamheden niet met inachtneming van de veilige afstand kunnen worden verricht. Zie daarover § 3.5.1.1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 58f.

Het CIO uit zorgen met betrekking tot de maatregelen die genomen kunnen worden inzake besloten plaatsen en de handhavingsbevoegdheden daarbij. Daarbij wordt melding gemaakt van signalen uit de praktijk dat er op lokaal niveau strenger zou worden gehandhaafd dan de op dat moment geldende landelijke aanwijzingen. Gevraagd wordt om duidelijke communicatie over en afstemming voor de bijzondere verhouding tussen kerk en staat bij de handhaving. In het belang van de bestrijding van de epidemie en de bescherming van de gezondheid geldt voor alle besloten plaatsen, met uitzondering van de woning, een zorgplicht die inhoudt dat bezoekers zich kunnen houden aan de veiligeafstandsnorm en andere noodzakelijke hygiënenormen. Bij deze zorgplicht staat de eigen verantwoordelijkheid van beheerders voorop. De regering merkt op dat kerken reeds lokale gebruikersprotocollen hebben opgesteld en er daarmee blijk van geven hun verantwoordelijkheid serieus nemen. In algemene zin geldt dat van overheidswege opgetreden kan worden wanneer wettelijk vastgestelde kaders niet worden nageleefd. Onder omstandigheden kan de burgemeester handhavend optreden, waarbij terughoudendheid is geboden gelet op de (grond)wettelijk beschermde positie van religieuze gebouwen (artikel 6, eerste lid, van de Grondwet). Eventuele aanwijzingen kunnen niet gericht zijn op sluiting van gebouwen. Mede in het licht van

[38] Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 249.

het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is artikel 58l aangepast. Verwezen wordt naar § 3.5.2 en de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 58l en 58n.

De NVWA heeft in reactie op het wetsvoorstel aangegeven niet te kunnen worden aangewezen als toezichthouder op de naleving van hoofdstuk Va. Zoals ook in § 12.5 is opgemerkt in reactie op opmerkingen van de IGJ over de haar in dit wetsvoorstel toebedeelde toezichtstaak, kan aan de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk Va op verschillende manieren invulling worden gegeven, zoals meer risicogestuurde vormen van toezicht. Daarbij kan rekening worden gehouden met de bij de NVWA beschikbare kennis en capaciteit. Hierop is ingegaan in § 7.1.1.

VNO-NCW en MKB Nederland geven aan een tijdelijke wet op grond waarvan maatregelen worden genomen te kunnen steunen. Zij vragen aandacht voor het belang van duidelijkheid over de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel getroffen kunnen worden en de tijdige publicatie van wet- en regelgeving, zodat burgers en bedrijven deze kennen. Dit is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58c.

Deze partijen vragen ook naar de mogelijke overlap van de verschillende verboden. Het wetsvoorstel kent verschillende normen die gelijktijdig op burgers of bedrijven van toepassing kunnen zijn. Zo geldt de veiligeafstandsnorm altijd (behoudens de in het wetsvoorstel genoemde uitzonderingen of indien een vrijstelling van toepassing is) en kan er daarnaast een groepsverbod of ander verbod gelden. Het kan zijn dat eenzelfde gedraging, activiteit of situatie valt onder een verboden openstelling van een plaats of evenementen en dat tegelijkertijd ook de veiligeafstandsnorm wordt overtreden.

VNO-NCW en MKB Nederland wijzen op onduidelijkheden in de voorgestelde begrippen in dit wetsvoorstel of afwijkingen van het normale spraakgebruik. Een reactie hierop is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58a (begripsbepalingen). Verdere uitwerking en precisering van de maatregelen vindt plaats bij ministeriële regeling. De opmerking van VNO-NCW en MKB Nederland over de rol van de stand van de techniek en wetenschap voor het kunnen stilleggen van werkzaamheden door de Inspectie SZW is verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen III en IV.

Ook LTO Nederland stelt vragen over de nadere uitwerking en invulling van de veiligeafstandsnorm, in relatie tot werkzaamheden in de land- en tuinbouwketen. Naar aanleiding daarvan zijn de inhoud en het doel van de uitzonderingen en de totstandkoming ervan verduidelijkt in § 3.5.1.1. De status van protocollen is verduidelijkt in § 3.5.2.

De terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Grondbezit en Landschappen vragen naar de kwalificatie van natuurgebieden. Dit is verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op het begrip «openbare plaats» in artikel 58a. Verder vragen de terreinbeherende organisaties om voldoende inzet door de politie in hun natuurgebieden in de komende tijd. Bij de inzet van de politie zal de komende periode worden beoordeeld hoe dit zo effectief mogelijk kan gebeuren. Hierbij zal de inzet in natuurgebieden ook worden betrokken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging Wet publieke gezondheid

Onderdeel A

Voorgesteld wordt de nieuwe bepalingen hoofdzakelijk op te nemen in een afzonderlijk hoofdstuk van de Wet publieke gezondheid (Wpg). Het hoofdstuk wordt ingevoegd na hoofdstuk V, dat bijzondere bepalingen bevat voor infectieziektebestrijding. Het betreft een tijdelijk hoofdstuk, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in het opschrift van hoofdstuk Va (Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19) en de vervalbepaling in artikel VIII. Het bestaande hoofdstuk Va (artikelen 68a tot en met 68l over de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) bevindt zich na hoofdstuk VII en is destijds abusievelijk genummerd als Va. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt dit hoofdstuk (blijvend) te vernummeren tot hoofdstuk VIIa.

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 58a. Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de begrippen opgenomen die voor de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk Va van belang zijn. Bij het opstellen van de definities is een aantal definities uit de bestaande noodverordeningen overgenomen en is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke begrippen uit andere relevante wetgeving. Waar nodig zullen de begrippen verder geconcretiseerd worden bij ministeriële regeling.

Besloten plaatsen: Plaatsen die niet voor publiek openstaan, zijn besloten plaatsen. Hieronder vallen onder andere kantoorgebouwen, voor het publiek gesloten gedeelten van gerechtsgebouwen, loodsen, onderwijsinstellingen, kinderopvanglocaties, behandelruimten in zorginstellingen en gebouwen die alleen voor leden van een vereniging openstaan.

Ook gebouwen en plaatsen waar de belijding van godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt, zoals beschermd in artikel 6 van de Grondwet, worden uitsluitend voor de toepassing van dit hoofdstuk aangemerkt als een besloten plaats. In artikel 6, tweede lid, van de Grondwet zijn «gebouwen» en «besloten plaatsen» gescheiden categorieën, terwijl voor de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg het begrip «besloten plaats» tevens besloten gebouwen omvat. Het is niet de bedoeling het in de Grondwet bedoelde begrip «besloten plaats» van een wettelijke definitie te voorzien. Met het aanduiden van gebouwen met een feitelijk besloten karakter als besloten plaats wordt beoogd deze te onderscheiden van gebouwen die voor het publiek openstaan en uit te zonderen van de toepassing van de artikelen 58h en 58k. Op deze besloten plaatsen zijn de artikelen 58l en 58n van toepassing.

Woningen zijn eveneens besloten plaatsen, met een bijzondere grondwettelijke bescherming. Voor zover in dit hoofdstuk een woning specifiek wordt benoemd, wordt hier aangesloten bij de artikelen 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Woning geldt hier als een feitelijk begrip; bepalend voor de bescherming is het feitelijk gebruik als woning. Het gaat dan om de ruimte die – ook voor een gedeelte – als woning in gebruik is.[39] Als een woning kan worden aangemerkt een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappe-

[39] Zie o.a. ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204; Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 2–8.

32480011 0069

lijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.[40] Naast het woonhuis vallen bijvoorbeeld ook een woonwagen en -schip, een caravan en een kamer van een huurder onder het begrip woning. De aanwezigheid van voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats,[41] waar men op regelmatige wijze leeft,[42] zijn eveneens aanwijzingen voor het aannemen van feitelijke bewoning. Het gaat om de eigenlijke woning, maar ook het gebied dat mede de essentie van het woongenot bepaalt, zoals de tuin en de garage. Met het oog hierop is duidelijkheidshalve in het tweede lid via een uitbreidende definitie van het begrip «woning» bewerkstelligd dat daaronder mede valt «een daarbij behorend erf».

Evenement: Voor deze definitie is aangeknoopt bij het algemeen geldende criterium uit artikel 2:24, eerste lid, van de model-algemene plaatselijke verordening (APV) van de VNG. Anders dan in die bepaling, waarmee met name wordt beoogd af te bakenen wanneer op grond van een APV een vergunning of melding nodig is, is er in verband met de bestrijding van de epidemie geen reden om op voorhand al evenementen uit te zonderen van de definitie. Voor zover het voor publiek toegankelijke verrichtingen van vermaak zijn, vallen dus ook onder het evenementenbegrip van artikel 58a (in de model-APV-bepaling uitgezonderde) bioscoop- en theatervoorstellingen, markten, kansspelen, geboden dansgelegenheid, vertoningen, speelgelegenheden en sportwedstrijden (zie voor deze laatste ook het tweede lid, onder e). In de ministeriële regeling op grond van artikel 58i worden de evenementen waarvoor voorwaarden of een verbod gelden nader aangeduid.

Net als in de model-APV is het noodzakelijk enkele activiteiten met zoveel woorden onder het begrip «evenement» te scharen, zodat zij voor de toepassing van de maatregelen worden gelijkgesteld met evenement. Door deze activiteiten wel als evenement aan te duiden hoeft voor deze verzameling van activiteiten geen andere definitie te worden gebruikt. Voor een evenement gelden slechts voorwaarden of een verbod als hiervoor een ministeriële regeling getroffen wordt op grond van artikel 58i en op dit regelingsniveau zal dan ook de nodige concretisering plaatsvinden. De gelijkstelling gebeurt via de uitbreidende definitie van «evenement» in het tweede lid. Het gaat om activiteiten die geen of niet zonder meer vermaak zijn of ook zonder dat zij voor het publiek toegankelijk zijn nadere regeling kunnen behoeven in verband met de bestrijding van de epidemie. Hierbij is gekeken naar artikel 2:24, tweede lid, van de model-APV. De herdenkingsplechtigheid (onderdeel a) en de braderie (onderdeel b) zijn zonder meer overgenomen. Ook de optocht is overgenomen (onderdeel c). Hierbij geldt dat, anders dan in de model-APV, niet slechts een optocht op de weg, maar een optocht op elke openbare plaats als bedoeld in artikel 58a onder het begrip valt. Verder zijn niet slechts optochten van het evenementenbegrip uitgezonderd die een betoging zijn, maar ook optochten die een religieuze of levensbeschouwelijke samenkomst zijn; hiervoor geldt de Wet openbare manifestaties. In onderdeel d zijn voorstellingen en feesten onder het evenementbegrip gebracht. Niet alleen muziekvoorstellingen, zoals in de model-APV, en niet alleen voorstellingen en feesten op of aan de weg, maar op elke plaats anders dan in een woning, op het erf van een woning of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Ook wedstrijden gelden als evenement (onderdeel e). Gelet op de bestrijding van de epidemie is hierbij niet van belang of zij voor publiek toegankelijk zijn of niet, dan wel of zij als vermaak gelden of niet. Dit laatste geldt ook

---

[40] Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20–21.
[41] EHRM 18 november 2004, nr. 58255/00 (Prokopovich/Rusland), § 36.
[42] EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (Giacomelli/Italië), § 76.

voor beurzen, zoals vak- en consumentenbeurzen, en congressen (onderdelen f en g).

Kinderopvang: Voor de definitie van kinderopvang bij de toepassing van hoofdstuk Va wordt aangesloten bij de definitie zoals die is opgenomen in de Wet kinderopvang. Het gaat om het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook dergelijke opvang aangeboden op de openbare lichamen in Caribisch Nederland valt binnen het bereik van de definitie.

Mantelzorger: Dit is een natuurlijke persoon die rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie zorg of hulp verleent zonder dat dit beroeps- of bedrijfsmatig geschiedt. Het kan gaan om het verlenen van hulp bij dagelijkse activiteiten of verzorging maar ook om meer verpleegkundige handelingen zoals het toedienen van een insuline-injectie aan een diabetespatiënt. Een sociale relatie kan onder meer betreffen een familielid of vriend. Voor de omschrijving van het begrip mantelzorger is gebruikgemaakt van de begrippen mantelzorg of mantelzorger zoals omschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Wet langdurige zorg (Wlz).

Onderwijsinstelling: Het gaat hier om (bekostigde en niet bekostigde) scholen, instellingen en exameninstellingen als bedoeld in de Leerplichtwet 1969, Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Wet medezeggenschap op scholen, Wet overige OCW-subsidies, Wet op de erkende onderwijsinstellingen, of Experimentenwet onderwijs, Leerplichtwet BES, Wet primair onderwijs BES, Wet voortgezet onderwijs BES, Wet educatie en beroepsonderwijs BES en Wet sociale kanstrajecten jongeren BES.

Openbare plaats: Aangesloten is bij de aanduiding van openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties en dat is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Het gaat hier om plaatsen waar in beginsel eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn.[43] Dit sluit overigens niet uit, dat bepaalde activiteiten op de desbetreffende plaats verboden kunnen zijn. Bestemming wil zeggen dat de rechthebbende – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of inrichting van de plaats. Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt. De openbare weg is te beschouwen als een openbare plaats.[44] Daarnaast zijn ook openbare plantsoenen en parken, waterwegen, recreatieplassen, overdekte passages van winkelcentra en zonder toegangsbewijs toegankelijke aankomst- en vertrekhallen van luchthavens en treinstations te beschouwen als openbare plaatsen, omdat zij een met de openbare weg vergelijkbare functie vervullen. Natuurgebieden zijn in beginsel openbare plaatsen, tenzij in de voorwaarden die de overheid heeft verbonden aan het beheer volgt dat een gebied niet openbaar is, en in de zin van dit wetsvoorstel onder het begrip publieke plaats valt. Dat de plaats

[43] Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15–16.
[44] Artikel 4, eerste lid, van de Wegenwet.

«openstaat» betekent voorts, dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond hiervan kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, winkels en kerken niet als openbare plaatsen worden aangemerkt. Ook het deel van een station en de perrons dat zich achter gesloten toegangspoortjes bevindt, geldt niet als openbare plaats als dit slechts toegankelijk is voor publiek na het inchecken met een OV-chipkaart of passagepas.[45]

Persoon met een handicap: Voor de definitie wordt verwezen naar het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169, en 2014, 113) en de nadere toelichting in § 5.10. Met personen met een handicap worden in ieder geval bedoeld mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking of met een psychogeriatrische aandoening als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.

Publieke plaats: In de definitie wordt aangesloten bij de uitleg van «een voor het publiek openstaand gebouw» als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, WolBES, en daarbij behorend erf. Voor het publiek openstaand betekent dat deze plaatsen voor eenieder zonder aanzien des persoons openstaan. Hier kunnen wel beletselen gelden voor toegang en verblijf. Het kan bijvoorbeeld gaan om een entreeprijs, minimumleeftijd of verzoek om identificatie. Bij een bijzondere bestemming of gebruiksvoorwaarden is het publiek gebruik van de ruimte doelgebonden. Te denken valt aan musea, bibliotheken, de voor het publiek openstaande ruimten en zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen, winkels, cafés, restaurants en de bijbehorende terrassen,[46] bioscopen, theaters, dierentuinen, attractieparken en andere dagattracties, en bepaalde recreatiegebieden. Onderwijsinstellingen en bijbehorende erven vallen niet onder de noemer voor het publiek openstaande gebouwen en zijn dus besloten plaatsen. Een school en schoolplein zijn naar hun bestemming niet voor eenieder toegankelijk.[47] Als de gestelde voorwaarden tot gevolg hebben dat alleen nog specifieke personen toegang hebben, dan is geen sprake van een publieke plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend. Formele criteria, zoals de benaming, de aanduiding op de gevel of een lidmaatschap zijn niet uitsluitend bepalend voor de vaststelling van het publieke of besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd.[48] In aanvulling op de voor het publiek openstaande gebouwen, kunnen ook ruimten in gebouwen (lokalen), voertuigen en vaartuigen voor het publiek openstaan, zoals ook treinstellen, taxivervoer, zowel gecontracteerd als op straat aangeboden, en veerboten. Voor de toepassing van dit hoofdstuk zijn die onder hetzelfde toepassingsbereik geplaatst.

Zorgverlener: Dit betreft een breed begrip. Hieronder vallen personen die beroepsmatig zorg in de zin van de Wet langdurige zorg of Zorgverzekeringswet leveren, alsmede jeugdhulpverleners en beroepskrachten die maatschappelijke ondersteuning leveren.

---

[45] Vgl. A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 56.

[46] ABRvS 5 juni 2002, Gst. 2002/10 (Nijmegen).

[47] Zie Kamerstukken II 2000/01, 26 865, nr. 7, p. 9 en Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 2.

[48] HR 17 juni 1912, Gst. 1912, nr. 3190, p. 2; HR 24 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH1472, NJ 2009, 170 (Besloten spellensociëteit). HR 17 juni 1912, Gst. 1912 no. 3190, p. 2; HR 30 juni 1924, ARB 1924, p. 409 (Delftse tapperij). HR 28 april 1967, NJ 1967, 220 m.nt. W.F. Prins (APV Eindhoven). Hof Amsterdam 14 juni 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AX8592, NJFS 2006, 191 (Maagdenhuis).

Artikel 58b. Doel en reikwijdte

In het eerste lid wordt aangegeven wat het doel is van het tijdelijke hoofdstuk en de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden: de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan.

In het tweede lid is bepaald dat bij de toepassing van alle bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld in hoofdstuk Va de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden beoordeeld. Dit afwegingskader voor de uitoefening van de voorgestelde tijdelijke bevoegdheden is uitdrukkelijk wettelijk verankerd in artikel 58b, tweede lid. Aangesloten wordt bij de noodzakelijkheidstoets zoals die in de jurisprudentie over het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen is ontwikkeld. Die toetsing kent de volgende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (ook aangeduid als subsidiariteit). Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de beperking en voor een of meer belanghebbenden onevenredig nadelige gevolgen (ook aangeduid als proportionaliteit). In artikel 3:4, tweede lid, Awb is eveneens het evenredigheidsbeginsel geregeld. Op grond van die bepaling vindt toetsing van besluiten van bestuursorganen aan het evenredigheidsbeginsel plaats. Als het echter gaat om algemeen verbindende voorschriften, zoals de algemeen geldende maatregelen die bij ministeriële regelingen worden vastgesteld, is artikel 3:4, tweede lid, Awb slechts van toepassing voor zover de aard van bevoegdheden zich daar niet tegen verzet (artikel 3:1, eerste lid, Awb). Artikel 58b, tweede lid, biedt in aanvulling hierop een expliciete en rechtstreekse toets van de evenredigheid van dergelijke algemene maatregelen in ministeriële regelingen.

Het afwegingskader van artikel 58b, tweede lid, is dus in de eerste plaats relevant voor het vaststellen van algemene regels bij amvb of ministeriële regeling. Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn elementen overgenomen uit artikel 26 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die geschikt zijn voor de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van algemene regels die bij amvb en ministeriële regeling worden vastgesteld. Steeds zal beoordeeld moeten worden of een maatregel noodzakelijk is voor de bestrijding van de epidemie en of deze evenredig is aan de bestrijding als doel. Als de noodzaak van een maatregel gezien de wetenschappelijke inzichten of de actuele stand van het virus is vervallen, vergt het noodzakelijkheidsvereiste eveneens dat de ministeriële regeling of amvb aangepast of ingetrokken wordt.

Artikel 58b, tweede lid, is daarnaast van toepassing bij de bevoegdheidsuitoefening in concrete gevallen, zoals bij de uitoefening van de meer concrete bevoegdheden die betrekking hebben op ontheffingen, aanwijzingen, bevelen, toezicht en handhaving. Dan hangt de afweging sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Hier zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan, waarbij tevens van belang is in hoeverre voor de minst vergaande geschikte maatregel is gekozen. Bij verschillende toepasselijke instrumenten, kan alleen worden overgegaan tot een beperkende maatregel als minder vergaande maatregelen niet volstaan voor de bestrijding van de epidemie als doel.

Nederlandse regelgeving, dus ook dit voorstel, is van toepassing op het Nederlandse territorium, inclusief de territoriale zee en het luchtruim. In voorkomend geval zal hiermee rekening worden gehouden bij het

vaststellen van ministeriële regelingen. Wat betreft de toepassing van hoofdstuk Va op zeeschepen en hun bemanning, geldt dat de Nederlandse regelgeving in principe van toepassing is op alle schepen binnen het Nederlandse territorium. Voor schepen onder buitenlandse vlag geldt het uitgangspunt van het VN-Zeerechtverdrag dat de staat onder wiens vlag een schip vaart, rechtsmacht heeft over dat schip. Dit volgt onder meer uit de artikelen 87, 90 en 92 van het Zeerechtverdrag. In beginsel gaat Nederland daarmee niet over de interne bedrijfsvoering op een buitenlands schip en dient het terughoudend te zijn met het toepassen van nationale regelgeving. Indien een (buitenlandse) vlagstaat andere of stengere eisen stelt, kan het zijn dat personen de Nederlandse haven wel in mogen, maar niet aan boord worden toegelaten.

De Wpg is niet van toepassing in de exclusieve economische zone. Dit leidt tot de situatie dat de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel van kracht zijn wel van toepassing zijn in de territoriale zee, maar niet daarbuiten. In het Nederlands deel van de Noordzee staan in zowel de territoriale zee als in de exclusieve economische zone mijnbouwinstallaties en windparken. Het is wenselijk dat voor alle mijnbouwinstallaties en windparken dezelfde maatregelen gelden, ongeacht aan welke kant van de grens van de territoriale zee zij zich bevinden. Met het derde lid wordt het bereik van het wetsvoorstel voor mijnbouwinstallaties en windparken uitgebreid tot de exclusieve economische zone.

Artikel 58c. Procedurevoorschriften ministeriële regelingen

Zoals in § 3 van het algemeen deel uiteen is gezet, kent de wet in verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de ministers van VWS, JenV en BZK gezamenlijk. De ministers stellen deze regels uiteraard vast aan de hand van de adviezen van het RIVM. Het is denkbaar dat regels rechtstreeks betrekking hebben op het terrein van een ander ministerie dan de ministeries van VWS, JenV en BZK. In dat geval is (vroegtijdige) medebetrokkenheid van dat andere ministerie van belang. Om dit tot uitdrukking te brengen, is in het eerste lid vastgelegd dat de ministeriële regelingen worden vastgesteld in overeenstemming met de minister (hiervoor kan in voorkomend geval ook een staatssecretaris worden gelezen) die het mede aangaat. Daarnaast is het gelet op het departementsoverstijgende belang van deze ministeriële regelingen gewenst dat deze steeds vooraf in de ministerraad worden besproken. Ook dit is uitdrukkelijk vastgelegd in het eerste lid, door het voorschrift dat de ministeriële regelingen moeten worden vastgesteld «in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad». Daarbij kan de minister-president zo nodig gebruikmaken van de voorziening die sinds 27 maart 2020 in artikel 26a van het reglement van orde voor de ministerraad is vastgelegd. Voor de amvb waarin dit wetsvoorstel voorziet (artikel 58f, tweede lid) geldt op grond van artikel 4, tweede lid, onder a.1°, van het reglement van orde voor de ministerraad reeds dat deze in de ministerraad wordt behandeld.

Uit het oogpunt van democratische legitimatie is parlementaire betrokkenheid bij de vast te stellen uitvoeringsregelingen van groot belang. Daarom is voor de ministeriële regelingen – uitgezonderd de regeling waarbij een ministeriële regeling wordt ingetrokken die via de vangnetprocedure tot stand kwam (artikel 58s, eerste en derde lid) – voorzien in een voorhangprocedure, op grond waarvan deze dus in het ontwerpstadium aan het parlement moeten worden voorgelegd. Gelet op de noodzaak om snel te kunnen op- of afschalen, kan daarbij echter niet de reguliere voorhangtermijn van vier weken worden toegepast. Om die reden is een korte voorhangtermijn van één week opgenomen. Deze

termijn stelt het parlement in staat om over de voorgenomen maatregelen met de regering van gedachten te wisselen.

Voor een geval waarin ook daarvoor geen tijd is omdat terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van covid-19 noodzaken tot onverwijlde vaststelling, biedt op dit moment artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om een voorhangprocedure buiten toepassing te laten. Die voorziening, die bedoeld is voor uitzonderlijke gevallen, is van algemene aard en geldt dus ook voor de ministeriële regelingen op basis van dit wetsvoorstel. Artikel 1, vierde lid, van de genoemde wet verplicht de minister die het aangaat – in dit geval de minister van VWS – ertoe om, als toepassing wordt gegeven aan deze spoedvoorziening, daarvan zo spoedig mogelijk gemotiveerd mededeling te doen aan de Tweede en Eerste Kamer. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel voor de genoemde wet is nader toegelicht dat deze mededeling de Kamers zal bereiken zodra dat binnen de mogelijkheden ligt van de betrokken bewindspersoon, wat als regel binnen enkele dagen zal kunnen zijn, en ook dat het in de rede ligt dat in die mededeling door middel van de vermelding van de vindplaats in het betreffende publicatieblad duidelijk wordt gemaakt op welke regeling de toepassing van artikel 1 betrekking had.[49] De voorziening van artikel 1 van de genoemde wet is van tijdelijke aard, maar moet blijven bestaan voor de voorhangprocedures onder dit wetsvoorstel. Daartoe strekt artikel II.

Alle ministeriële regelingen op basis van het voorgestelde hoofdstuk Va Wpg worden ingevolge artikel 4 van de Bekendmakingswet bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant. De geldende maatregelen worden voor burgers en bedrijven toegelicht in de informatievoorziening over de bestrijding van de epidemie op rijksoverheid.nl en voorts is de geconsolideerde versie van de geldende regelingen beschikbaar op wetten.overheid.nl.

Artikel 58d. Bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio

Dit artikel bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio uitsluitend bevoegd is toepassing te geven aan een bij of krachtens het nieuwe hoofdstuk Va aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, indien de minister van VWS dat besluit. De minister van VWS kan daartoe besluiten indien het al dan niet uitoefenen van een bevoegdheid door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt of dreigt te brengen. Geëxpliciteerd is dat de voorzitter van de veiligheidsregio de minister van VWS een aanbeveling kan doen om hem bevoegd te maken toepassing te geven aan de desbetreffende bevoegdheden. Daarbij wordt opgemerkt dat, zoals in § 4.3 uiteen is gezet, niet ieder (dreigend) bovenlokaal effect zal nopen tot het overdragen van een bevoegdheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

Het gevolg van de overdracht van de bevoegdheid aan de voorzitter van de veiligheidsregio is dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situaties niet zelf kan uitoefenen. Die situatie dient niet langer te duren dan noodzakelijk is. Daarom is in het tweede lid tot uitdrukking gebracht dat de minister van VWS zijn besluit intrekt zodra het (dreigende) bovenlokale effect geweken is.

Soms is de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 58u, derde en vierde lid, bevoegd om voorgestelde regels bestuursrechtelijk te handhaven met een last onder bestuursdwang of een last onder

[49] Kamerstukken II 2019/20, 35 435, nr. 6 (antwoorden op vragen 6 en 8).

dwangsom. Artikel 58u, derde en vierde lid, valt onder de werking van artikel 58d, eerste lid, onder a. Dit betekent dat indien de minister van VWS besluit dat de uitoefening van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid op grond van artikel 58u, derde of vierde lid, toekomt aan de voorzitter van de veiligheidsregio, de voorzitter bevoegd is toepassing aan die bevoegdheid te geven. Soms is de burgemeester echter niet handhavingsbevoegd op grond van het voorgestelde artikel 58u, derde en vierde lid, maar op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet. Zoals blijkt uit het schema dat als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd, is dit het geval bij de handhaving van voorschriften of beperkingen die aan een door hem te verlenen ontheffing kunnen worden verbonden en bij de handhaving van door hem te geven aanwijzingen, bevelen of verboden. Artikel 58d, eerste lid, onder b, voorziet erin dat ook die handhavingsbevoegdheid over kan gaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

Vermelding verdient nog dat het gezag over de politie en de bevoegdheid van artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet bij de burgemeester berust ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel, ook wanneer dat gezag en die bevoegdheid op grond van artikel 39, aanhef, onder b en c, Wvr voor het overige bij de voorzitter van de veiligheidsregio berust.

Artikel 58e. Differentiatie en ontheffingen

Dit artikel betreft de mogelijkheid om bij de uitwerking en uitvoering van hoofdstuk Va maatwerk te leveren. Het eerste lid stelt buiten twijfel dat in de ministeriële regelingen op basis van dit hoofdstuk in elk geval onderscheid kan worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (onderdeel a), personen, op basis van leeftijd (onderdeel b), activiteiten (onderdeel c) en openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (onderdeel d), indien dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk en wenselijk is. Hierop is ingegaan in § 3.5.1.4 van het algemeen deel. In de sectorspecifieke bepalingen zijn nadere differentiatiemogelijkheden genoemd; zie artikel 58o, derde lid, laatste zin, en artikel 58q, eerste lid, laatste zin.

In de amvb op basis van artikel 58f, tweede lid, is geen differentiatie mogelijk. Dit betekent dat in beginsel eenzelfde veiligeafstandsnorm geldt voor alle plaatsen, leeftijden en activiteiten. Wel is differentiatie mogelijk in een ministeriële regeling met uitzonderingen van de veiligeafstandsnorm op basis van artikel 58f, vierde of vijfde lid.

Met betrekking tot artikel 58e, onder a, wordt ter toelichting nog het volgende opgemerkt. Differentiatie binnen en tussen gemeenten geeft de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten aanzien van stranden of natuurgebieden een specifieke regeling te treffen. Differentiatie tussen gemeenten maakt het mogelijk om te differentiëren naar (clusters van) gemeenten, provincies maar ook veiligheidsregio's of andere samenwerkingsverbanden.

Het tweede lid maakt maatwerk mogelijk via een ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester (zie ook § 4.1 van het algemeen deel). De burgemeester kan ontheffing verlenen van de groepsvormingsnorm (artikel 58g, eerste lid) en geldende voorschriften ten aanzien van de openstelling van publieke plaatsen (artikel 58h) en organisatie van evenementen (artikel 58i). In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber (in samenhang met artikel 68a). Die bevoegdheid ziet op het verlenen van ontheffing in bijzondere omstandigheden, waarbij de

burgemeester in ieder geval de criteria genoemd in het vierde lid betrekt. Betrokken worden onder meer de aard van de plaats, de activiteit en de gevolgen voor de naleving van de norm. Het gaat erom dat de burgemeester afweegt of een ontheffing zich naar zijn oordeel verzet tegen het belang van de bestrijding van de epidemie. In dat geval verleent hij de ontheffing niet. Alvorens een beslissing te nemen, dient de burgemeester de GGD om advies te vragen (derde lid).

Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

§ 2. Veilige afstand en andere gedragsvoorschriften

Artikel 58f. Veilige afstand

De veilige afstand is een wezenlijk bestanddeel van de nieuwe structuur. In het eerste lid is de gedragsregel vervat dat eenieder zich met een veilige afstand ophoudt tot anderen. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee vallen het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Een voorbeeld is de situatie waarin een persoon met een visuele beperking bij het passeren van anderen niet ten minste de veilige afstand houdt of de situatie waarin iemand een hulpbehoevend persoon helpt met in- of uitstappen. Deze norm geldt op alle plaatsen buiten woningen.

De veilige afstand wordt ingevolge het tweede lid vastgesteld bij amvb, het RIVM gehoord. Zoals in § 3.5.1.1 van het algemeen deel is vermeld, zal de veilige afstand naar verwachting net als momenteel anderhalve meter bedragen.

Uit het oogpunt van democratische legitimatie is parlementaire betrokkenheid bij deze amvb van groot belang. Daarom voorziet het tweede lid in een voorhangprocedure, op grond waarvan de amvb in het ontwerpstadium aan het parlement moet worden voorgelegd. Gelet op de vereiste spoed kan daarbij echter niet de reguliere voorhangtermijn van vier weken worden toegepast. Om die reden is een korte voorhangtermijn van één week opgenomen. Deze termijn stelt het parlement in staat om over de voorgenomen amvb met de regering van gedachten te wisselen.

In het derde lid zijn uitzonderingen vastgesteld op de veiligeafstandsnorm. In de eerste plaats geldt een uitzondering voor personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn (onderdeel a). Het gaat om een brede uitzondering; niet vereist is dat die personen een gezin of huishouding vormen. Onder de uitzondering vallen bijvoorbeeld personen die op één woonadres in de basisregistratie personen staan ingeschreven, zoals ook bij studentenhuizen het geval is, maar ook andere situaties waarin sprake is van het feitelijk woonverblijf van de betrokken personen op hetzelfde adres. Te denken valt aan pleegkinderen die tijdelijk in een gezin worden opgenomen en in gevallen van co-ouderschap, samengestelde gezinnen en meerouder- en regenbooggezinnen waarbij een kind voor een deel van de tijd bij een of meer ouders woont, studenten die een deel van de tijd bij hun ouders wonen en senioren die door een van de volwassen kinderen tijdelijk in huis zijn genomen. In het geval van minderjarige kinderen geldt overigens ook de uitzondering in onderdeel d van het vierde lid.

Afhankelijk van de specifieke situatie kan ook op het terrein van de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning sprake zijn van het woonachtig zijn op twee adressen, bijvoorbeeld in een instelling waar iemand hoofdzakelijk verblijft en bij de mantelzorger waar iemand regelmatig verblijft. Personen die gezamenlijk kortdurend verblijven in een shortstay, vakantiewoning of andere toeristische verblijfplaats worden niet geacht samen «woonachtig» te zijn op datzelfde adres. Dat is bijvoorbeeld het geval bij arbeidsmigranten die in wisselende samenstelling zonder inschrijving in de basisregistratie personen verblijven in dit type tijdelijke verblijfplaatsen. Zij zullen met inachtneming van het eerste lid onderling buiten een woning de veilige afstand moeten bewaren, voor zover zij niet onder een uitzondering op basis van artikel 58f, vierde of vijfde lid, vallen.

Een tweede wettelijke uitzondering geldt voor opsporingsambtenaren, toezichthouders, zorgverleners, mantelzorgers of geestelijk bedienaren en personen die werkzaam zijn bij een justitiële inrichting, bij de politie, de brandweer, de krijgsmacht of in de kinderopvang (onderdeel b). Ook de personen jegens wie zij hun taken uitvoeren, zijn uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm (onderdeel c). De zinsnede «voor zover deze zijn taak niet op gepaste wijze kan uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand» in onderdeel b brengt tot uitdrukking dat voor deze gevallen de veilige afstand het uitgangspunt blijft. Een politieambtenaar kan bijvoorbeeld anderhalve meter afstand houden tot iemand die aangifte komt doen, net als een penitentiair inrichtingswerker die een intakegesprek voert in een penitentiaire inrichting, een huisarts die een gesprek voert en de brandweer die op school voorlichting geeft. Bij een aanhouding, visitatie, medisch onderzoek en beknelling is dit echter niet het geval. Logischerwijs is ook de persoon uitgezonderd jegens wie de taken worden uitgevoerd, zoals de aangehouden verdachte, gevisiteerde gedetineerde, onderzochte patiënt en beknelde automobilist. Voor de formulering van onderdeel b is deels aangesloten bij artikel 3, eerste lid, van de Regeling optische en geluidssignalen 2009. Het begrip opsporingsambtenaar is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 58a. Daarin wordt onder andere verwezen naar de artikelen 141 en 142 Sv, waaruit blijkt dat hier ook alle buitengewone opsporingsambtenaren onder worden begrepen (artikel 142, eerste lid, Sv).

De uitzondering voor mantelzorgers in onderdeel b ziet op mantelzorgers buiten woningen. Mantelzorg in een woning valt niet onder het verbod, aangezien het verbod alleen buiten woningen geldt.

Ook voor geestelijke bedienaren geldt een uitzondering. In het kader van het (in gemeenschap) uitoefenen van een godsdienst of levensovertuiging worden handelingen verricht waarbij naar hun aard de veilige afstand niet kan worden gehouden. Kortstondige handelingen zoals het uitreiken van de hostie tijdens de eucharistie vallen al niet onder het verbod als zodanig, omdat dan geen sprake is van een «zich ophouden» als bedoeld in artikel 58f, eerste lid. Niettemin kan er sprake zijn van handelingen waarbij men zich wel zonder de veilige afstand ophoudt, zoals doopplechtigheden of inzegeningen. Daarom zijn geestelijke bedienaren ook in onderdeel b opgenomen. De personen jegens wie zij de handelingen uitoefenen zijn eveneens uitgezonderd op grond van onderdeel c. Het begrip «geestelijke bedienaar» is ontleend aan artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet inburgering. Het gaat daarbij onder meer om de persoon die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt of arbeid verricht als geestelijk voorganger, dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht.

De vierde uitzonderingsgrond (onderdeel d) betreft de begeleiding van kinderen tot en met 12 jaar en personen met een beperking, voor zover zij buiten de woning niet de veilige afstand kunnen bewaren tot hun begeleider. Als het gaat om begeleiding van een persoon met een beperking kan onder meer gedacht worden aan een persoon met een fysieke beperking die begeleiding nodig heeft bij verplaatsing met een rolstoel, een persoon met een visuele of auditieve beperking die begeleiding nodig heeft bij sport of fysieke ondersteuning nodig heeft bij communicatie, of een persoon die vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening fysiek contact of nabijheid behoeft tijdens begeleiding, zoals iemand met een angststoornis of personen met het geestesvermogen van een zeer jong kind. Ook hier geldt overigens dat kortstondige handelingen, zoals chauffeurs in het zorgvervoer die helpen in- en uitstappen of die een gordel vastmaken, niet kwalificeren als «ophouden» als bedoeld in artikel 58f, eerste lid. Die handelingen blijven dus zonder meer toegestaan.

Bij kinderen in de leeftijd tot en met 12 jaar kan niet worden verwacht dat zij zich altijd zonder begeleiding buiten begeven. De uitzondering voor deze groep kinderen en hun begeleiders in onderdeel d ziet vooral op de situatie waarin het minderjarige kind wordt begeleid door een persoon die op een ander adres woonachtig is. Op grond van deze uitzondering zijn samen spelende kinderen in verhouding tot elkaar niet wettelijk uitgezonderd. Vanzelfsprekend ziet de regering ook het belang van bijvoorbeeld samen spelende en sportende kinderen en dat naarmate iemand jonger is, minder kan worden verwacht van de eigen verantwoordelijkheid om de veilige afstand in acht te nemen. De regering stelt vast dat de wetenschappelijke kennis over het virus nog volop in ontwikkeling is en dat ook de epidemie zich ontwikkelt en verschillende kanten op kan gaan. Een generieke, wettelijke uitzondering inhoudende dat kinderen onderling geen veilige afstand hoeven te houden, kan onaanvaardbare gevolgen voor de volksgezondheid met zich brengen. In een vrijstellingsregeling laat zich dat beter regelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de epidemie en de kennis die erover is. Wat betreft de verantwoordelijkheid geldt specifiek bij de situatie rond covid-19 dat voor bepaalde plaatsen zorgplichten en maatregelen worden voorgesteld, zodat ook kinderen voldoende worden beschermd (artikelen 58k tot en met 58n). Verder geldt net als voor gedragsvoorschriften in bestaande regelgeving dat er een rol is voor ouders en dat de juridische aansprakelijkheid van (jonge) kinderen beperkt is.

Er zijn omstandigheden waarin de veiligeafstandsnorm feitelijk niet kan worden nageleefd, zoals bij de kassa's in winkels. Onder de voorwaarde dat in die gevallen door de toepassing van hygiënemaatregelen of afdoende beschermingsmiddelen een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gevonden aan hetgeen wordt bereikt met het aanhouden van de veilige afstand, kan voor deze gevallen bij ministeriële regeling worden voorzien in een alternatief (vierde lid).

De ministers kunnen op grond van het vijfde lid verdere vrijstellingen verlenen, indien nodig met voorschriften en beperkingen.

Artikel 58g. Groepsvorming

Dit artikel bevat een grondslag om bij ministeriële regeling plaatsen aan te wijzen waar het niet is toegestaan om zich in groepsverband op te houden met meer dan een bij die regeling vast te stellen aantal personen. Dergelijke groepsvormingsbeperkingen gelden niet voor woningen. In de ministeriële regeling kunnen zowel generiek en specifiek plaatsen worden aangewezen waar een groepsverbod geldt (zoals publieke plaatsen of

bepaalde publieke plaatsen), als plaatsen worden uitgezonderd (publieke plaatsen met daarop gemaakte uitzonderingen). Zoals opgemerkt in § 3.5.1.2 komt het groepsbegrip ook elders in de wetgeving voor, zoals in de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet. Bij de totstandbrenging daarvan is aangegeven dat het spraakgebruik bij het begrip «groep» doorslaggevend is. Het betreft een aantal min of meer bijeenhorende personen. Bij het uitwerken van eventuele verboden op basis van artikel 58g wordt bepaald vanaf welk aantal personen het zich ophouden in groepsverband kwalificeert als verboden groepsvorming. De verscheidenheid aan plaatsen en de noodzaak om afhankelijk van de bestrijding van de epidemie te kunnen op- en afschalen staat aan een in de wet verankerde ondergrens in de weg. Op de ene plaats of in het ene stadium van de bestrijding van de epidemie kan het steevast toelaten van minder dan bijvoorbeeld dertig of honderd personen immers heel wel mogelijk zijn, terwijl het op een andere plaats of in een ander stadium van de bestrijding van de epidemie onaanvaardbare gevolgen voor de volksgezondheid met zich brengt.

De enkele constatering dat iemand zich met meer dan het bij ministeriële regeling bepaalde aantal anderen in groepsverband op een bepaalde plaats ophoudt, is voldoende om te kunnen optreden.[50] Een groep veronderstelt wel een zekere samenhang. Willekeurige mensen die op een bus of een tram wachten, vormen geen groep zoals hier wordt bedoeld. Er moet sprake zijn van een zekere omstandigheid waaronder die mensen bij elkaar zijn.[51] Net als bij artikel 58f het geval is, betekent «ophouden» ook in het voorgestelde artikel 58g dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert, terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter toevallig in een groep geraken die groter is dan toegestaan waarna onmiddellijk weer uit die groep wordt gestapt, buiten de wettelijke norm. Ieder van degenen die (gemakkelijk) een einde aan de verboden toestand kan maken, is daartoe gehouden.[52] Er bestaat dus geen reden alleen de laatst bijgekomen persoon aansprakelijk te achten.[53]

Een groep(sverband) in de zin van dit artikel is overigens iets anders dan een «samenscholing». Dat begrip heeft een negatieve connotatie.[54]

Het tweede lid zondert een aantal gevallen uit van de in het eerste lid geregelde normen voor groepsvorming. Dit heeft tot gevolg dat men in die gevallen of voor die redenen op de aangewezen plaatsen zich alsnog kan ophouden en dat hiervoor geen maximumaantal personen geldt. Onderdeel a regelt dat eventuele beperkingen niet van toepassing zijn op personen die op hetzelfde adres wonen en gehandicapten of kinderen met hun begeleiders voor zover zij zich onderling ophouden. Als zij zich echter ophouden met andere personen dan hun begeleiders, mogen zij alsnog niet het gestelde maximumaantal overtreden. De groepsvormingsnormen gelden evenmin voor de hulpdiensten en andere in artikel 58f, derde lid, onder b, genoemde personen in de uitoefening van hun taken en de personen jegens wie zij hun taken uitoefenen (artikel 58g, tweede lid, onder b).

In de voorgestelde onderdelen c tot en met i van artikel 58g, tweede lid, gaat het om groepsvorming waaraan constitutionele en verdragsrechtelijke bescherming toekomt. De aanwijzing van plaatsen en het maximumaantal personen is niet van toepassing in die gevallen. Bij de uitzondering

---

[50] Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 7, p. 21.
[51] Handelingen II 2008/08, nr. 65, p. 5180.
[52] Vgl. HR 9 maart 1948, NJ 1948, 370 (Drie fietsers).
[53] Vgl. HR 19 januari 1931, NJ 1931, p. 1455 (Vier schepen).
[54] Kamerstukken I 2009/10, 31 467, C, p. 20.

in onderdeel e voor verkiezingen als bedoeld in de Kieswet gaat het om groepsvorming ten behoeve van de inrichting van de stemlokalen, de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

Onderdeel h ziet op bijeenkomsten van internationale organisaties, waarvoor verplichtingen kunnen gelden op grond van zetelverdragen en soms ook in oprichtingsverdragen of statuten of interne regels van de internationale organisaties. Hierbij valt te denken aan een bijeenkomst van de lidstaten om het jaarlijkse budget goed te keuren, om de bestuurders van de internationale organisatie te benoemen, of om programma's vast te stellen. Bij de internationale hoven en tribunalen valt te denken aan zittingen waarbij de aanwezigheid van delegaties van de partijen bij het geschil vereist is. Concreet kan als voorbeeld dienen een bijeenkomst van de Beheersraad van het Permanent Hof van Arbitrage, waarbij alle lidstaten vertegenwoordigd zijn, die nodig is om de begroting vast te stellen, een hoorzitting van het Internationaal Gerechtshof waarbij de staten die partij zijn bij het geschil vertegenwoordigd zijn, of een bijeenkomst van de Vergadering van de Staten die Partij zijn bij het Statuut van het Strafhof voor de verkiezing van rechters van het Strafhof. Daarnaast is Nederland partij bij verdragen die verplichten tot bijeenkomsten van verdragspartijen. Deze bijeenkomsten kunnen op het grondgebied van het Koninkrijk plaatsvinden. De verplichtingen van het Koninkrijk ten aanzien van het faciliteren van bijeenkomsten in het kader van internationale organisaties of andere verdragspartijen vloeien voort uit internationaal recht. Het is derhalve wenselijk in de wet duidelijk te maken dat geen verbod op groepsvorming kan worden vastgesteld voor dit type bijeenkomsten.

In onderdeel i is groepsvorming uitgezonderd die plaatsvindt in verband met rechtspleging. In de eerste plaats gaat het om bijeenkomsten onder verantwoordelijkheid van een rechter (al dan niet van een gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort) of een officier van justitie, zoals een zitting van de civiele rechter of de bestuursrechter, strafrechtelijke terechtzitting, raadkameroverleg, zogenoemde TOM- of OTP-zitting, descente, optreden van de rechter-commissaris in strafzaken, zitting van de raad van discipline of horen van een persoon door een rechter buiten het gerechtsgebouw. Ook de zitting van bijvoorbeeld een bezwaarschiftencommissie is uitgezonderd.

Artikel 58h. Openstelling publieke plaatsen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te benoemen publieke plaatsen die in het belang van de bestrijding van de epidemie niet geopend mogen worden voor het publiek. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld aan openstelling, zoals toelating na reservering, toelating na een controlegesprek om in te schatten of er gezondheidsrisico's zijn, verplichte placering, gebruik van zitplaatsen, aanbrengen van markeringen, instellen van looproutes of gescheiden bezoekersstromen. Ook kan voor openstelling een maximumaantal bezoekers worden vastgesteld. Dat kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a is toegelicht zijn publieke plaatsen onder andere restaurants, cafés, sportscholen, theaters, bioscopen, musea en dierentuinen, alsmede voor het publiek openstaande voer- en vaartuigen. Het artikel kan worden benut om de maatregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op en af te schalen. De norm richt zich tot de persoon die de plaats openhoudt, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met

daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Artikel 58i. Evenementen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te noemen evenementen die in het belang van de bestrijding van de epidemie verboden zijn. Voor zover evenementen zijn toegestaan, kunnen ook bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58h. Bij ministeriële regeling kan ook een maximumaantal deelnemers (bezoekers) worden vastgesteld. Dat aantal kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a is toegelicht, zijn in de eerste plaats publieke verrichtingen van vermaak te beschouwen als evenement. Voor de toepassing van dit artikel worden ook herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen gelijkgesteld aan een evenement. Evenement heeft daarmee een ruim bereik en in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58i kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. De norm richt zich tot de organisator, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Artikel 58j. Overige regels

Het voorgestelde artikel 58j bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van andere regels bij ministeriële regeling. Bij hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen, genoemd in het eerste lid, onder a, kan het gaan om maatregelen gericht op ontsmetting dan wel mondkapjes, brillen en kleding. Eveneens kunnen regels worden gesteld over uitoefening van contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening daarvan (onderdeel b). Met een ministeriële regeling op basis van onderdeel b kan de uitoefening van daarin te bepalen contactberoepen, zoals kappers, schoonheidsspecialisten en tandartsen, nader worden gereguleerd. De vorm van een ministeriële regeling maakt het mogelijk om beperkingen aan de uitoefening van deze beroepen op en af te schalen op basis van de actuele omstandigheden. Onderdeel c ziet op maatregelen die nodig kunnen zijn voor het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen en andere natte ruimten.

Onderdeel d biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot het aanbieden van overnachtingsplaatsen. Zo kunnen regels worden gesteld over de beschikbare capaciteit indien dat noodzakelijk is ter beperking van risico's voor de volksgezondheid door drukte of bewegingen als gevolg van het aanbod van toeristische overnachtingsplaatsen. Het gaat bij overnachtingsplaatsen als bedoeld in dit onderdeel om het aanbieden van betaald verblijf aan personen die geen inwoner zijn van de gemeente waar dat verblijf wordt aangeboden. De bezettingsgraad is een percentage dat aangeeft in welke mate de totaal beschikbare capaciteit daadwerkelijk kan worden benut. Dit kan bijvoorbeeld een percentage zijn van het aantal beschikbare plaatsen in een hotel of op een camping of in het geval van toeristische woningverhuur is denkbaar dat het toegestane aantal nachten of vergunningen wordt beperkt. De bezettingsgraad kan in een uiterst geval op nihil gesteld worden, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een ernstige (lokale) opleving van het virus of de lokale gezondheidszorg door grootschalig toerisme in geval van besmetting ernstig onder druk kan komen te staan. Bij de

uitwerking kan op grond van artikel 58e zo nodig gedifferentieerd worden tussen gemeenten en gebieden binnen gemeenten. Deze bevoegdheid tot capaciteitsbeperking is noodzakelijk omdat Nederland normaliter jaarlijks tientallen miljoenen toeristen ontvangt, die zich in bepaalde gebieden concentreren. Zo ontving Amsterdam in 2019 ruim 9 miljoen hotelgasten met ruim 18 miljoen hotelovernachtingen. In de periode vanaf maart 2020 bleek al dat het houden van veilige afstand tot elkaar in de openbare ruimte zelfs zonder aanwezigheid van grote aantallen toeristen in sommige gebieden niet altijd goed mogelijk is. De verwachting is dat dit bij instroom van overnachtende toeristen knellender zal worden, en dat instrumenten, zoals voorlichting en reserveringssystemen, om anderszins te sturen op drukte bij aantrekkend toerisme onvoldoende werken. Hetzelfde geldt in andere toeristische gebieden, zoals in Twente en Zeeland, waar in het voorjaar van 2020 maatregelen nodig waren om toeristentoestroom te beperken, mede in het licht van de belasting van de beschikbare gezondheidszorg. Een eventuele ministeriële regeling over de bezettingsgraad van overnachtingsplekken dient in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en de Dienstenrichtlijn te zijn. Zie daarover § 5.6 en § 6.

In het tweede lid is een specifieke afwijking van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding geregeld ten aanzien (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende beschermingsmiddelen, zoals mond-neusmaskers. Een krachtens het eerste lid, onder a, voorgeschreven plicht tot het dragen daarvan kan leiden tot gezichtsbedekkende kleding in de zin van de genoemde wet. In artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende bekleding staat een uitzondering op het in deze wet neergelegde verbod voor kleding die noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid. De betrekkelijk open formulering van deze uitzonderingsgrond is ingegeven door de uiteenlopende uitdagingen waarvoor verschillende sectoren kunnen komen te staan. Mede hierdoor wordt in die uitzonderingsbepaling geen nadere invulling gegeven aan het noodzakelijkheidsvereiste, aan het soort kleding dat het noodzakelijkheidsvereiste activeert of aan het begrip «gezondheid». Gelet op de bijzondere omstandigheden, veroorzaakt door de epidemie, acht de regering het wenselijk in dit wetsvoorstel een specifieke uitzondering in het leven te roepen voor (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende beschermingsmiddelen, zoals mond-neusmaskers. Hiermee wordt boven iedere twijfel verheven dat het gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding nog steeds geldt, maar dat er in alle betrokken sectoren een uitzondering wordt gemaakt voor situaties waarbij de gezichtsbedekking (mede) wordt veroorzaakt door het dragen van bij ministeriële regeling aangewezen beschermingsmiddelen. Deze uitzondering laat onverlet dat personen kan worden gevraagd zich te identificeren.

Artikel 58k. Zorgplicht publieke plaatsen

Personen die zich begeven in voor publiek openstaande gebouwen, voertuigen en vaartuigen, moeten zich kunnen houden aan de veiligeafstandsnorm, groepsverboden en andere bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde maatregelen die voor hen gelden. Het voorgestelde artikel 58k legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. Het opstellen en naleven van protocollen door brancheorganisaties, besturen en andere betrokkenen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de feitelijke invulling van deze zorgplicht.

Wie er bevoegd is tot het treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een plaats voor publiek, zal afhangen van de omstandigheden van de concrete situatie, zoals dat, ter vergelijking, ook het geval is bij de zorgplicht die in artikel 1a, eerste en derde lid, van de Woningwet staat (een zorgplicht voor «de eigenaar (...) of degene die uit anderen hoofde bevoegd is»). Bij een sportkantine met een eigenaar, een huurder en sleutelhouders zal het er bijvoorbeeld van afhangen of fysieke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat aanwezigen de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen, waarvoor in de regel een eigenaar of huurder aan zet is en niet degenen die de deur openmaken. Als het gaat om het in acht nemen van hygiënemaatregelen, zoals het ontsmetten van handen, zal doorgaans niet de eigenaar bevoegd zijn tot het treffen van voorzieningen, maar bijvoorbeeld de uitbater of degene die toegang verleent tot de kantine.

Op grond van het tweede lid kan de burgemeester een schriftelijke aanwijzing geven indien hij van oordeel is dat de op een publieke aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j niet in acht kunnen nemen. De burgemeester dient dit vanzelfsprekend te motiveren en een termijn te bieden waarbinnen degene die daartoe bevoegd is alsnog zelf maatregelen kan nemen (derde lid). De aanwijzing is geen sanctie, maar een concretisering van de zorgplicht. De aanwijzing is erop gericht dat de bezoekers de betreffende regels kunnen naleven en is niet gericht op sluiting van de plaats. In het geval van een spoedeisende situatie kan een onmiddellijk bevel worden gegeven, en als dat mondeling geschiedt, wordt het bevel daarna zo spoedig mogelijk op schrift gesteld (vierde lid). Bevelen kunnen ook worden gericht aan de aanwezige personen, en bijvoorbeeld inhouden dat zij zich dienen te verwijderen. De bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

De aanwijzing en het schriftelijke bevel zijn een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb en daarmee een appellabel besluit. De overtreding van de aanwijzing is te handhaven met een last onder bestuursdwang of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Awb). Overtreding van de aanwijzing wordt eveneens strafbaar gesteld in het voorgestelde artikel 68bis Wpg. Opzettelijke overtreding van een bevel is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

Artikel 58l. Zorgplicht besloten plaatsen

Voor besloten plaatsen, met uitzondering van woningen en daarbij behorende erven, geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is op die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats. De zorgplicht geldt ook voor gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (zoals kerkgebouwen, moskeeën en synagogen). Ook op besloten plaatsen kan invulling worden gegeven aan de zorgplicht door middel van protocollen, op eenzelfde wijze als is toegelicht bij artikel 58k.

In het tweede tot en met vierde lid is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geregeld op gelijke wijze als in artikel 58k. De minister van VWS is bevoegd tot het geven van de aanwijzingen en bevelen voor zover het gaat om ruimten waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Voor andere besloten plaatsen, niet zijnde woningen, is de burgemeester daartoe bevoegd. De toepassing van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geschiedt op dezelfde wijze als bij artikel 58k is toegelicht. De minister van VWS kan de bevoegdheden mandateren, bijvoorbeeld aan

toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Voor het feitelijke toezicht op de besloten plaatsen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij toezichthouders die vanuit hun reguliere taken al feitelijk ter plaatse komen. Een voorbeeld is de Inspectie SZW. Zie in dit verband ook de aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsveiligheidswet BES in de voorgestelde artikelen III en IV, waarmee de Inspectie SZW de bevoegdheid krijgt toezicht te houden op naleving van de normen uit dit hoofdstuk op de arbeidsplaats, met hantering van (het reguliere instrumentarium van) de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden. De aanwijzingsbevoegdheid en bevelsbevoegdheid kan voor Caribisch Nederland bijvoorbeeld worden gemandateerd aan de gezaghebber of andere lokale toezichthouders als het toezicht aansluit op hun reguliere sectorspecifieke taakuitoefening.

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om bepaalde besloten plaatsen bij ministeriële regeling uit te zonderen van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. Deze mogelijkheid zal in het bijzonder kunnen worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten. In dit verband wordt gewezen op de in artikel 12, aanhef en onder b, van de Algemene wet op het binnentreden opgenomen waarborg dat in ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningssamenkomsten van levensbeschouwelijke aard gedurende de godsdienstoefening of bezinningssamenkomst niet kan worden binnengetreden buiten het geval van ontdekking op heterdaad. In de eerste maanden van de epidemie hebben de gezamenlijke religieuze organisaties drie opeenvolgende communiqués uitgebracht, waarmee zij een zorgplicht op zich namen, onder andere om de naleving van de afstandseis en RIVM-voorschriften in eigen kring te bevorderen. In het licht van de wens van de regering om de uitoefening van grondrechten – ook in het geval van opleving van het virus – zoveel mogelijk doorgang te kunnen laten vinden en de noodzaak tot overheidsingrijpen tot het allernoodzakelijkste te beperken, ligt het in de rede dat de taken en bevoegdheden van de burgemeester als vervat in het tweede tot en met vierde lid op dit vlak niet kunnen worden ingezet indien religieuze of levensbeschouwelijke organisaties voldoen aan bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden. Deze voorwaarden zien gelet op de strekking van artikel 58l op het in acht kunnen nemen van de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels, dus in het bijzonder de veiligeafstandsnorm en maatregelen op het gebied van hygiëne en gezondheid in directe relatie tot het voorkomen van verspreiding van het virus. Voor de desbetreffende organisaties biedt het laatstelijk, op 10 juli 2020, vastgestelde communiqué daartoe een adequaat handvat.[55]

Artikel 58l geldt ook voor locaties van kinderopvang in Caribisch Nederland (zie verder de toelichting op artikel I, onder E). Voor zorginstellingen is een specifieke regeling getroffen in artikel 58o.

---

[55] Gezamenlijk Communiqué (3) Boeddhistische Unie Nederland, Hindoeraad Nederland, Contactorgaan Moslims en Overheid en Interkerkelijk Contact in Overheidszaken over versoepeling van de religieuze en levensbeschouwelijke bijeenkomsten van 10 juli 2020: www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/publicaties/2020/07/10/gezamenlijk-communique-versoepeling-van-de-religieuze-en-levensbeschouwelijke-bijeenkomsten.

Artikel 58m. Maatregelen voor openbare plaatsen

In het wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet, die bedoeld zijn voor de handhaving van de openbare orde. Die zijn alleen bruikbaar als er sprake is van een verstoring van de openbare orde en drukte betekent op zichzelf nog geen verstoring van de openbare orde. Om buiten twijfel te stellen dat de burgemeester bevoegd is bevelen te geven die nodig zijn om de naleving van de veiligeafstandsnorm, groepsnormen en andere regels te verzekeren, wordt in dit artikel een aanvullende bevelsbevoegdheid geregeld, in aanvulling op de bestaande bevelsbevoegdheden in de artikelen 172, derde lid, en 174, tweede lid, van de Gemeentewet. In het geval van zodanige drukte dat sprake is van een verstoring van de openbare orde of noodsituatie, staan die bevelsbevoegdheden de burgemeester onverkort ter beschikking. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd. Opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

De bevoegdheid om bevelen te geven kan in beginsel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58n. Maatregelen voor besloten plaatsen

Dit artikel is bedoeld voor onmiddellijk optreden op besloten plaatsen door de burgemeester, met uitzondering van woningen. De bevoegdheid is vormgegeven als een bevelsbevoegdheid met een specifieke inhoud; de formulering ervan is ontleend aan artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet. De burgemeester kan alle bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van gedragingen of activiteiten en de aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet en laat de toepassing van die bevoegdheden onverlet.

Net als bij de reguliere bevelsbevoegdheden is niet de overtreding bepalend voor het geven van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat ervan uitgaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd; opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Ook hier geldt dat de bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Voor het optreden met betrekking tot samenkomsten van religieuze en levensbeschouwelijke aard wordt verwezen naar § 3.5.2 van het algemeen deel.

§ 3. Sectorspecifieke bepalingen

Artikel 58o. Zorgaanbieders en zorginstellingen

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel regelt een zorgplicht voor zorgaanbieders, waaronder worden verstaan zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) of in de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in de Wmo 2015 (zie artikel 58a). De zorgplicht heeft betrekking op de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels: een zorgaanbieder dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat bepaalde personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het

verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. Dit betreft andere personen dan de aanwezige bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen of mantelzorgers. Het verbod op groepsvorming uit artikel 58g geldt niet tussen personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn, zoals mensen met een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening die in een groep wonen. Zorgaanbieders moeten op grond van de Wkkgz goede zorg leveren. In de Jeugdwet is het leveren van verantwoorde hulp voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de norm (artikel 4.1.1). Via professionele standaarden of kwaliteitsstandaarden, waaronder infectiepreventierichtlijnen, wordt invulling gegeven aan deze begrippen. In het kader van het verlenen van goede zorg en verantwoorde hulp dienen instellingen hun bewoners zoveel mogelijk te beschermen tegen een mogelijke infectie met het virus. Sinds het uitbreken van de epidemie zijn er al meerdere adviezen- en handreikingen opgesteld door het veld die handvatten bieden voor de zorgaanbieders en zorgverleners om uitvoering te geven aan de RIVM-adviezen. Deze adviezen- en handreikingen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening. Hierbij moet naast veiligheid altijd ook aandacht blijven voor kwaliteit van leven. De IGJ neemt deze adviezen en handreikingen ook mee in haar toezicht. Doel van infectiepreventie is het zoveel mogelijk voorkomen van verspreiding van infectieziekten binnen een zorglocatie. Het gaat hierbij primair om de verspreiding naar andere patiënten en cliënten, maar er is ook expliciet aandacht voor de overdracht binnen en buiten de zorglocatie naar bijvoorbeeld medebewoners, patiënten, cliënten, familie, zorgverleners of jeugdhulpverleners. Door het beperken van bezoek worden potentiële infecties zoveel mogelijk tegengehouden. Bij het treffen van maatregelen dient de zorgaanbieder een proportionaliteitsafweging te maken. De richtlijnen zoals hierboven vermeld, zijn daarbij richtinggevend.

Zorgaanbieders zijn bij het treffen van maatregelen afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt of cliënt en diens familie en naasten. De maatregelen kunnen niet zo ver gaan dat het bewoners bijvoorbeeld niet wordt toegestaan een zorginstelling te verlaten. Dit kan alleen als bewoners hieraan meewerken. Desondanks kunnen zorginstellingen maatregelen treffen waar iemand het niet mee eens. Voor de rechtsbescherming wordt verwezen naar de toelichting hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming.*

Goede zorg

De zorgplicht zoals opgenomen in het eerste lid geldt is een invulling van de norm van «goede zorg» als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Wkkgz en «verantwoorde hulp» als bedoeld in de Jeugdwet. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Om te expliciteren dat een zorgaanbieder zich ook aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van het virus dient te houden, regelt dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de zorgaanbieders. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgverleners geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken en voor mantelzorgers. Mantelzorgers leveren samen met de zorgaanbieder de zorg die iemand nodig heeft. Mantelzorgers zijn belangrijk zijn voor de kwaliteit van leven van de betrokken cliënt of patiënt. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen en anderen dan mantelzorgers (bezoekers) redelijkerwijs

moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. De zorgaanbieder heeft een zorgplicht om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat niet bij de zorg betrokken personen zich aan de veiligeafstandsnorm houden. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. De hierboven genoemde adviezen- en handreikingen die door het veld worden opgesteld, bieden hierbij een belangrijk houvast om de zorgplicht te vervullen. Deze adviezen, handreikingen en richtlijnen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening.

Informatievoorziening

Het is van belang dat cliënten en hun vertegenwoordigers zich bewust zijn van hun rechten en de plichten van de zorgaanbieder. Goede informatievoorziening over de inhoud van die rechten is hierbij essentieel. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor patiënten- en cliëntenorganisaties, zoals het Landelijk Overleg Cliëntenraden, Landelijk steunpunt medezeggenschap (LSR) of de ouderenorganisaties. Zij kunnen cliënten en hun vertegenwoordigers voorlichten over de plichten van de zorgaanbieders en de rechten van de cliënten en hoe zij hiervan gebruik kunnen maken. Daarnaast zal ook op de site rijksoverheid.nl informatie over deze wet worden geplaatst. De overheid zal actief bevorderen dat goede en actuele informatie over deze wet en de relatie met andere wetgeving voorhanden is. Ook zal de overheid voornoemde organisaties waar nodig behulpzaam zijn bij de informatievoorziening.

Wzd, Wvggz en Jeugdwet

Bij het treffen van maatregelen zijn, zoals hierboven weergegeven, zorgaanbieders afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt of cliënt en diens familie en naasten. Een deel van de zorgaanbieders verleent zorg aan cliënten als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) of aan patiënten als bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz). Dit zijn personen die in verband met een psychogeriatrische aandoening of een verstandelijke handicap zijn aangewezen op onvrijwillige zorg als bedoeld in de Wzd, of personen die in verband met een psychische stoornis zijn aangewezen op verplichte zorg als bedoeld in de Wvggz. Een zorgaanbieder kan op grond van deze wetgeving als uiterste middel onvrijwillige of verplichte zorg verlenen, zoals het beperken van het recht op het ontvangen van bezoek. Dit kan alleen indien het gedrag van een cliënt of betrokkene als gevolg van zijn psychogeriatrische aandoening, verstandelijke handicap of psychische stoornis leidt tot ernstig nadeel voor zichzelf of anderen. De onvrijwillige of verplichte zorg moet noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn om het ernstige nadeel te voorkomen of af te wenden, waarbij er geen minder ingrijpende mogelijkheden zijn om dat doel te bereiken. De zorgaanbieder dient zich bij zijn overwegingen om onvrijwillige of verplichte zorg te verlenen te houden aan de procedures van de Wzd, respectievelijk de Wvggz. Indien de zorgaanbieder maatregelen treft op grond van de Wzd en Wvggz, bieden die wetten de daarbij passende rechtsbescherming.

Op grond van de Jeugdwet kan de kinderrechter een machtiging verlenen voor gesloten jeugdhulp. Deze machtiging kan worden verstrekt indien dit noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen of om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Op grond van artikel 6.3.3 van de Jeugdwet kan in de gesloten jeugdhulp bezoek worden beperkt als dat noodzakelijk is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken. Die mogelijkheden blijven bestaan.

Tweede lid

Het tweede lid maakt het mogelijk dat de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geeft indien de zorgplicht niet wordt nageleefd, vergelijkbaar met de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de burgemeester zoals opgenomen in artikel 58l. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen dient te treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.

Derde lid

Artikel 58o, derde lid, bevat de bevoegdheid om bij ministeriële regeling beperkingen op te leggen ten aanzien van het ontvangen van bezoek door zorglocaties om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Een dergelijke regeling kan bijvoorbeeld nodig zijn als maatregelen die zorgaanbieders zelf treffen onvoldoende zijn gebleken om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Het kan gaan om verpleeghuizen, maar ook om ziekenhuizen, revalidatiecentra en woonvormen. De ministeriële regeling kan die beperkingen ook preventief opleggen indien dat naar het oordeel van de ministers die de regeling vaststellen noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van het virus naar of vanuit de zorglocatie. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn wanneer er een nieuwe uitbraak is of wordt verwacht. De ministeriële regeling kan op grond van het derde lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Zo is denkbaar dat bezoek in het geheel niet wordt toegestaan, of alleen in bepaalde categorieën zorglocaties wordt beperkt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels voor alleen «instellingen voor de ouderenzorg», «jeugdzorg» of «ziekenhuizen». Met het oog op de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit bepaalt het derde lid dat daarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen zorglocaties of categorieën zorglocaties.

Proportionaliteitsafweging

Een beperking op het toelaten van bezoek in een ministeriële regeling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn om de verspreiding van het virus te voorkomen en de volksgezondheid te beschermen (artikel 58b, tweede lid). Het proportionaliteitsvereiste brengt mee dat daarbij rekening wordt gehouden met de consequenties van de beperkingen voor de cliënten en patiënten. Met het oog daarop bepaalt het wetsvoorstel dat de toegang niet wordt beperkt indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang (artikel 58o, derde lid). Met name bij zorglocaties waar mensen langdurig verblijven, is onderling contact met naasten van groot belang. In het verlengde van deze afweging zal het niet snel denkbaar zijn dat er een ministeriële regeling wordt opgesteld die voor het gehele land zal gelden. Maatwerk ligt, gezien het proportionaliteitsvereiste, meer voor de hand. De proportionaliteitsafweging zorgt er immers voor dat per geval, regio, type zorginstelling moet worden bekeken of besmetting met covid-19 een reëel risico is, dat niet anders voorkomen kan worden dan door bijvoorbeeld een bezoekregeling op te stellen.

Het proportionaliteitsvereiste noopt ook tot terughoudendheid bij het nemen van maatregelen ten aanzien van die gedeelten van zorginstellingen waarin bewoners verblijven, zoals eigen kamers of appartementen in een verpleeghuis. Aldus wordt het huisrecht van bewoners zoveel mogelijk gewaarborgd. Zie daarover ook § 5.3.2 van het algemeen deel. Duidelijk mag zijn dat het nodig is om in het woongedeelte zorg te

verlenen en zo nodig beschermende maatregelen te nemen. Bij het treffen van maatregelen is uitgangspunt dat eerst bezien wordt of kan worden volstaan met maatregelen buiten woongedeelten, is dat niet mogelijk dan zullen ook maatregelen binnen woongedeelten kunnen, ja moeten worden getroffen. In een ministeriële regeling op grond van artikel 58o, derde lid, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende (categorieën van) niet bij de zorg betrokken personen. Wanneer de ministeriële regeling een beperking oplegt, dient de zorglocatie zich aan die regeling te houden en conform de regeling bezoek niet toe te staan.

Met de mogelijkheid op grond van het derde lid, wordt niet beoogd de maatregelen op grond van de Wzd en Wvggz, die uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet en die per patiënt of cliënt verschillend kunnen zijn, te beperken of op te rekken. De regels die op grond van het derde lid worden gesteld, kunnen desalniettemin eenzelfde soort uitwerking hebben als de beperkende maatregelen op grond van de Wzd en Wvggz. Op grond van de Wzd en Wvggz kunnen individuele maatregelen worden genomen, waarmee mensen in hun vrijheid worden beperkt. De maatregelen kunnen alleen worden getroffen indien het gedrag van een cliënt of betrokkene als gevolg van zijn psychogeriatrische aandoening, verstandelijke handicap of psychische stoornis leidt tot ernstig nadeel voor zichzelf of anderen. De maatregelen zijn individueel van aard. Ook eventuele maatregelen die op grond van artikel 31 Wpg (isolatie) en artikel 35 Wpg (quarantaine) kunnen worden genomen, zijn individueel van aard. Vanwege het individuele karakter van de maatregelen, ligt een individuele rechtsbescherming bij deze maatregelen voor de hand. De beperkingen die worden opgelegd bij een ministeriële regeling op grond van artikel 58o, derde lid, kunnen eenzelfde soort uitwerking hebben als de beperkende maatregelen van de zorgaanbieder op grond van de Wzd en Wvggz. De maatregelen op grond van artikel 58o, derde lid, zijn collectief van aard. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat (een deel van) een zorginstelling niet toegankelijk is voor bezoek. De maatregelen moeten wel noodzakelijk en evenredig zijn om verspreiding van het virus binnen een instelling te voorkomen (artikel 58b). Bij de totstandkoming daarvan gelden waarborgen waaraan moet worden voldaan. Ook bij deze maatregelen is informatievoorziening nodig. Ook rechtsbescherming is mogelijk indien instellingen bij ministeriele regeling ruimte hebben gekregen om nadere invulling aan de in de ministeriele regeling gestelde regels geven (zie hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming*).

Eventuele maatregelen op grond van de Wvggz, Wzd of Jeugdwet kunnen nog door een zorgaanbieder worden getroffen, maar zullen aanvullend op een collectieve regeling in beginsel niet noodzakelijk zijn om bezoek te beperken.

Vierde lid

Het vierde lid noemt enkele vormen van toegang waarover een ministeriële regeling op grond van het derde lid niet kan gaan. De toegang van een familielid of naaste die wordt genoemd in het vierde lid, zal dus nooit beperkt kunnen worden. Dat neemt niet weg dat op grond van een proportionele afweging geconcludeerd kan worden dat meer toegang mogelijk is, dan alleen de aspecten die in dit lid genoemd worden. Zo zal bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat voor iedere cliënt tenminste één bezoeker wordt toegelaten. Ingevolge onderdeel a zal bezoek door een familielid of naaste in de periode waarin de behandelend arts verwacht dat de patiënt of cliënt op betrekkelijk korte termijn zal overlijden, niet kunnen worden beperkt. Het gaat hier om de inschatting van de verantwoordelijke arts die verwacht dat de cliënt op korte termijn komt te overlijden. Doorgaans zal dit binnen enkele weken zijn. Bezoek in de fase

waarin te verwachten valt dat iemand komt te overlijden wordt van groot belang geacht. Bezoek draagt bij aan de kwaliteit van leven van met name mensen die langdurig in een zorglocatie verblijven. Op het moment dat duidelijk wordt dat een cliënt op betrekkelijk korte termijn komt te overlijden, is het voor zowel de cliënt zelf als zijn naasten van grote waarde om tijd met elkaar te kunnen doorbrengen. Afscheid kunnen nemen draagt bij aan het verwerken van het verlies van een dierbare. Een beperking van bezoek past hier niet bij. Voor de goede orde wordt hier beklemtoond dat uit het eerste en derde lid volgt dat «bij de zorg betrokken personen» en «mantelzorgers» altijd toegang tot de zorglocatie moeten hebben.

Vijfde lid

Het begrip «familielid of naaste» is ontleend aan artikel 4:1, vijfde lid, Wvggz. Volgens onderdeel b kunnen geen maatregelen worden opgelegd waardoor het horen op grond van de Wzd van cliënten of het horen op grond van de Wvggz van betrokkenen niet kan plaatsvinden. Dat geldt voor de procedures van de machtiging tot opname en verblijf en de machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling, respectievelijk de zorgmachtiging en (de machtiging tot voortzetting van) een crisismaatregel. Met dit onderdeel wordt zeker gesteld dat aan alle personen wier aanwezigheid noodzakelijk wordt geacht bij deze procedure toegang wordt verleend, waaronder de vertegenwoordiger en de advocaat. Ook kunnen op grond van onderdeel c geen regels worden gesteld die de toegang van advocaten, cliëntenvertrouwenspersonen of patiëntenvertrouwenspersonen tot de zorglocatie beperken. Op grond van de artikelen 4b, 57 en 58 Wzd en de artikelen 1:7, 11:1 en 11:2 Wvggz hebben cliënten en betrokkenen recht op advies en bijstand door hun advocaat en deze vertrouwenspersonen. Daarom dienen voornoemde personen toegang te kunnen krijgen tot de cliënt of patiënt.

Het toezicht is op grond van artikel 64 Wpg belegd bij de ambtenaren van de IGJ. De zorgplicht en de regels op grond van het derde lid zullen gericht zijn tot zorgaanbieders. Mochten bezoekers zich niet houden aan de gedragsregels op grond van hoofdstuk Va, dan wordt van de zorgaanbieder verwacht dat zij bezoekers daarop aanspreekt en zo nodig optreedt. Mochten bezoekers daaraan geen gehoor geven, dan kan de zorgaanbieder in het uiterste geval de politie inschakelen om onwillige bezoekers te verwijderen. De minister van VWS heeft op grond van artikel 58o, tweede lid, de bevoegdheid om de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing te geven indien hij van oordeel is dat de niet bij de zorg betrokken personen de regels onvoldoende in acht kunnen nemen. Voor de formulering van dat lid is aangesloten bij artikel 58l, derde en vierde lid. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt. De minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan de ambtenaren van de IGJ. De zorgaanbieder is verplicht binnen de daarbij gestelde termijn aan de aanwijzing onderscheidenlijk onmiddellijk aan het bevel te voldoen.

Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht en bevels- en aanwijzingsbevoegdheid bevat met betrekking tot zorgaanbieders en zorginstellingen, zijn de in artikel 58l opgenomen zorgplicht en de in artikel 58n opgenomen bevels- en aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van besloten plaatsen niet van toepassing verklaard (vijfde lid).

Positie cliënt en rechtsbescherming

Positie cliënt

Op grond van het eerste lid kan een zorgaanbieder maatregelen nemen om bezoek binnen een zorginstelling te beperken. Ook kan een zorgaanbieder, wanneer dit op grond van het derde lid bij ministeriële regeling is bepaald, in aanvulling of afwijking van de ministeriële regeling maatregelen treffen om bezoek te beperken of toe te staan, om daarmee maatwerk te bieden. Richtlijnen die vanuit het veld worden opgesteld, gelden hierbij als richtinggevend om hier invulling aan te geven. Bij het nemen van maatregelen is van belang dat de maatregelen die zorgaanbieders nemen persoonsgericht zijn en afgestemd te zijn op de reële behoefte van de cliënt. Ook moeten de rechten van de cliënt en patiënt in acht worden genomen en moet de cliënt met respect worden behandeld. Zorgaanbieders dienen bij het bieden van goede zorg zowel rekening te houden met de veiligheid van cliënten als met de persoonsgerichtheid van de maatregelen en met de rechten van cliënten. Cliënten dienen bij de maatregelen betrokken te worden. Op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz 2018) dienen instellingen waar cliënten langdurig kunnen verblijven op grond van de Wmcz 2018 hun cliënten in de gelegenheid te stellen inspraak uit te oefenen in aangelegenheden die direct van invloed zijn op hun dagelijks leven.

Daarnaast is in de Wmcz 2018 geregeld dat cliëntenraden instemmingsrecht hebben op onder meer het algemeen beleid inzake veiligheid, kwaliteit, hygiëne, ontspanningsmogelijkheden en recreatie. Hieronder valt ook een beleid van de zorgaanbieder inhoudende een eventuele beperking in het recht op het ontvangen van bezoek. Indien de instelling voor het voorgenomen besluit geen instemming van de cliëntenraad heeft verkregen, kan de zorginstelling de commissie van vertrouwenslieden om toestemming vragen om het besluit te nemen. De commissie geeft slechts toestemming indien: a. de beslissing van de cliëntenraad om geen instemming te geven onredelijk is, of b. het voorgenomen besluit van de instelling gevergd wordt om zwaarwegende redenen.

Het beleid van de zorgaanbieder dat vastgesteld is zonder de instemming van de cliëntenraad of de toestemming van de commissie van vertrouwenslieden is nietig indien de cliëntenraad tegenover de instelling schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan.

Naast een verplichting tot het hebben van een cliëntenraad, hebben steeds meer zorgaanbieders een verpleegkundige en/of verzorgende adviesraad (VAR/VVAR) of een multidisciplinaire professionele adviesraad (PAR). Bij vergaande maatregelen ligt het voor de hand deze organisaties te betrekken.

Rechtsbescherming

Ondanks de zoveel mogelijk persoonsgerichte en proportionele maatregelen door de zorgaanbieder, waarbij in voorkomend geval ook cliëntenraden vooraf zijn betrokken, kan het voorkomen dat de zorgaanbieder maatregelen neemt waarmee een individuele cliënt of diens vertegenwoordiger het niet eens zijn. Zo kan een instelling bijvoorbeeld (met instemming van de cliëntenraad) bepalen dat op een bepaalde afdeling beperkt bezoek is toegelaten. Indien iemand het daar niet mee eens is, kan een patiënt, cliënt of zijn vertegenwoordiger gebruikmaken van de mogelijkheden die de Wkkgz biedt. De Wkkgz kent daarbij een getrapt systeem, uitgaande van het belang van het op een laagdrempelige manier oplossen van gerezen problemen.

Klachtbehandeling

Op grond van de Wkkgz dient iedere zorgaanbieder een regeling te treffen voor een effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten. Een dergelijke klachtenregeling dient te zijn vastgesteld in overeenstemming met een representatieve cliëntenorganisatie. Over een gedraging jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening kan schriftelijk een klacht worden ingediend door de cliënt een nabestaande van de overleden cliënt dan wel een vertegenwoordiger. Een cliënt kan hierbij kosteloos worden bijgestaan door een klachtenfunctionaris, die kan helpen bij het formuleren van de klacht. Een klacht dient door de zorgaanbieder zorgvuldig te worden onderzocht. Hierbij staat een goede dialoog met de cliënt voorop. De klachtenprocedure is erop gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een bevredigende oplossing te komen voor zowel zorgaanbieder als de cliënt/patiënt.

Geschilleninstantie

Indien de cliënt en de zorgaanbieder er op basis van een interne klachtenafhandeling niet uitkomen, kan de cliënt zijn klacht aan een geschilleninstantie voorleggen. Ingevolge de Wkkgz is iedere zorgaanbieder verplicht aangesloten bij een geschilleninstantie. De geschilleninstantie heeft tot taak geschillen over gedragingen van een zorgaanbieder jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening te beslechten. De geschilleninstantie geeft een bindend advies ten aanzien van een geschil. Daarnaast is de geschilleninstantie bevoegd om een schadevergoeding tot € 25.000,- toe te kennen. De civiele rechter kan de uitspraak van de geschilleninstantie marginaal toetsen.

Civiele rechter

Daarnaast kan een cliënt of zijn vertegenwoordiger in algemene zin een geschil met de zorgaanbieder voorleggen aan de civiele rechter. Dit kan bijvoorbeeld als de cliënt meent dat een maatregel van een zorgaanbieder een onrechtmatige uitwerking heeft. Ook kan een cliënt naar de burgerlijke rechter indien hij het bijvoorbeeld niet eens met het oordeel van de geschilleninstantie.

Meldpunt

Naast de mogelijkheden op grond van de Wkkgz, bestaat er de mogelijkheid om bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ) een klacht in te dienen over de kwaliteit van zorg. Het LMZ informeert de indiener over de mogelijkheden om die klacht op te lossen.

Toezicht

De IGJ gebruikt klachten die bij het LMZ binnenkomen bij haar toezicht op de zorg. Bij veel of ernstige signalen over een zorgaanbieder – bijvoorbeeld als signalen wijzen op een situatie die voor de veiligheid van cliënten of de zorg een ernstige bedreiging betekent of kan betekenen – kan de IGJ besluiten een onderzoek te doen (artikel 25 Wkkgz).

Artikel 58p. Personenvervoer

Artikel 58p bevat een grondslag om specifieke maatregelen te treffen met betrekking tot het personenvervoer. Dit begrip is breed en kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het in de Wet personenvervoer 2000 bedoelde openbaar vervoer zoals personenvervoer per trein, metro, tram en bus. Maar ook andere vormen van personenvervoer vallen onder dit begrip,

zoals besloten busvervoer, personenvervoer per taxi, leerlingenvervoer, vervoer van gehandicapten, het regionale zogenoemde collectieve vraagafhankelijk vervoer (de regiotaxi) en bepaalde vormen van vervoer van personen over water. De aanduiding van de relevante situatie van personenvervoer wordt in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58p geconcretiseerd en is uiteraard afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Gedacht kan worden aan het stellen van prioriteitsregels voor het gebruik van het openbaar vervoer of bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het vooraf reserveren van een reis met het openbaar vervoer. Het is denkbaar dat deze eisen ook worden gesteld aan andere vormen van personenvervoer dan openbaar vervoer. Bij het stellen van regels kan zo nodig onderscheid worden gemaakt naar doelgroepen van personen die gebruikmaken van het personenvervoer en naar typen van personenvervoer. De tweede zin in het tweede lid maakt een uitzondering mogelijk op het uitgangspunt van artikel 58f, derde lid, onder a, dat personen die op hetzelfde adres wonen niet de veilige afstand tot elkaar in acht hoeven te nemen. Deze zin maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen voor het al dan niet georganiseerd vervoer van werknemers naar de werkplek, ook als deze werknemers op hetzelfde adres woonachtig zijn. Aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kunnen hiertoe mogelijk aanleiding geven.

In verband met de aard van het onderwerp wordt een ministeriële regeling op basis van artikel 58p vastgesteld in overeenstemming met de bewindspersoon of bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat die het aangaat (artikel 58c, eerste lid). Er vindt reeds goed overleg plaats met de vervoerders en concessieverleners over de maatregelen die gelden voor het openbaar vervoer en de regering is voornemens dit overleg voort te zetten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel 58q. Onderwijsinstellingen

Artikel 58q regelt specifieke maatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen. Dit begrip omvat (bekostigde en niet bekostigde) scholen, instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs als bedoeld in de onderwijswetten. Hieronder vallen ook onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland.

Het eerste lid van dit artikel bevat de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te besluiten tot een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen, waaronder begrepen examinering, indien dit naar het oordeel van de ministers die de regeling vaststellen, noodzakelijk is in de bestrijding van een epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan.

In het artikel wordt nadrukkelijk de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de uitzonderingen die op basis van eerdere noodverordeningen hebben gegolden. Het gaat hier om de organisatie van onderwijs op afstand, de opvang en begeleiding van specifieke groepen leerlingen of studenten, de organisatie van en voorbereiding op toetsen en examens, en onderwijs in residentiële instellingen. Tevens kan gedacht worden aan het verlenen van praktijkonderwijs.

Dit artikel biedt ook een grondslag om bij ministeriële regeling beperkingen en voorwaarden te stellen aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal leerlingen of studenten dat in de onderwijsinstelling aanwezig mag zijn of het aantal uren in een bepaalde periode dat de onderwijsinstelling onderwijsactiviteiten mag verrichten.

Artikel 58q doet niet af aan de verplichting van onderwijsinstellingen op grond van de verschillende onderwijswetten om, met inachtneming van de op grond van dit artikel ingestelde verboden, goed onderwijs te verzorgen. Onderwijsinstellingen hebben in dat kader in geval van een verbod, beperking of voorwaarde aan onderwijsactiviteiten op instellingen als bedoeld in artikel 58q, een inspanningsverplichting om waar nodig te voorzien in alternatieven voor fysieke onderwijsactiviteiten, waaronder in voorkomend geval toetsing en examinering.

Het artikel biedt expliciet de ruimte om te differentiëren tussen onderwijsinstellingen of categorieën daarvan. Zo kan de bestrijding van de epidemie ertoe noodzaken om enkel een verbod in te stellen voor scholen in het voortgezet onderwijs of voor onderwijsinstellingen in een bepaalde regio.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat andere bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde maatregelen onverkort van toepassing blijven op onderwijsinstellingen bij de uitvoering van de activiteiten die uitgezonderd zijn van het verbod.

In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vastgesteld in overeenstemming met de bewindspersoon of bewindspersonen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die het aangaat (artikel 58c, eerste lid).

Het tweede lid bevat een specifieke voorziening voor het toezicht op de naleving van een verbod op onderwijsactiviteiten of op aan onderwijsactiviteiten gestelde beperkingen of voorwaarden. Met dat toezicht worden uit praktisch oogpunt die ambtenaren van de onderwijsinspectie belast die reeds toezichthouder zijn met betrekking tot de naleving van onderwijswetgeving. In lijn met de reguliere werkwijze werkt de inspectie signaalgedreven. Indien signalen hiertoe aanleiding geven, zal de inspectie toetsen in hoeverre het instellingsbestuur zich houdt aan het verbod of de gestelde beperkingen en voorwaarden. Het toezicht op de naleving omvat geen bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Door de daarin opgenomen uitzondering voor artikel 58q maakt het voorgestelde artikel 64a duidelijk dat er geen andere toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving. Strikt genomen is het op grond van artikel 64 Wpg niet onmogelijk dat wel tevens de IGJ en de NVWA dit toezicht uitoefenen, maar in de praktijk zal de toezichtstaak hier alleen worden uitgeoefend door de onderwijsinspectie.

Artikel 58r. Kinderopvang

Artikel 58r betreft mogelijke maatregelen met betrekking tot kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook voor ministeriële regelingen op grond van dit artikel geldt dat in verband met de aard van het onderwerp deze ministeriële regelingen worden vastgesteld in overeenstemming met de bewindspersoon of bewindspersonen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die het aangaat (artikel 58c, eerste lid).

In het eerste lid van artikel 58r is de bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling een geheel of gedeeltelijk verbod op het geopend hebben van voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang te regelen, indien dit noodzakelijk is voor de bestrijding van een epidemie van het virus of een directe dreiging daarvan. Een gedeeltelijk verbod kan bijvoorbeeld zien op een beperking van het aantal kinderen dat in het verblijf mag worden opgevangen, een regionale beperking, of een beperking van het aantal uren in een bepaalde periode dat het verblijf open mag zijn. Dit laatste is vooral van belang voor buitenschoolse opvang, in de situatie waarin onderwijsinstellingen gedeeltelijk worden gesloten. De mogelijkheid om kinderopvang alleen open te houden voor de periodes waarin het basisonderwijs is gesloten, strekt ertoe te voorkomen dat houders van voorzieningen voor kinderopvang of gastouderopvang onevenredig zwaar belast worden bij het bieden van (nood)opvang.

Het tweede lid verduidelijkt welke kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang deels of geheel open kunnen blijven in het geval dat tot algemene sluiting wordt besloten. Onderdeel a ziet op kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang die opvang bieden aan kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen. Indien van deze uitzonderingsgrond gebruik wordt gemaakt, worden bij ministeriële regeling de beroepen en processen aangewezen waar dit onderdeel betrekking op heeft. Op grond van onderdeel b kunnen verschillende soorten voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang volledig of deels open worden gehouden, gekoppeld aan de leeftijd van de kinderen. Om snel in te kunnen spelen op eventuele gewijzigde medische inzichten over de rol van kinderen in de verspreiding van het virus, worden de leeftijdscategorieën bij ministeriële regeling vastgesteld. Onderdeel c betreft het openhouden van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang voor kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is. Deze uitzonderingen komen nagenoeg overeen met de uitzonderingen die op basis van eerdere noodverordeningen hebben gegolden. De uitzonderingen in het tweede lid betreffen geen limitatieve opsomming. Organisaties voor kinderopvang werken mee aan openstelling ten behoeve van opvang. Medewerking hoeft niet te worden verleend als de beroepskracht-kindratio in de zin van de Wet kinderopvang wordt overschreden, doordat opvang geboden moet worden aan kinderen waarvoor de kinderopvang geen gecontracteerde opvang behoeft te leveren.

Het derde lid betreft noodopvang. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om noodopvanglocaties aan te wijzen. Deze locaties dienen opvang te kunnen bieden aan kinderen als bedoeld in het tweede lid, in het bijzonder onderdeel a. Op deze locaties zijn de eisen, genoemd in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing. Dit betreft de kwaliteitseisen, genoemd in de artikelen 1.48d tot en met 1.57e van die wet. Indien kwaliteitseisen tijdelijk zijn versoepeld of buiten werking gesteld op grond van artikel 1.57e, geldt dit dus ook voor aangewezen noodopvanglocaties, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald. Bij ministeriële regeling op grond van deze wet kunnen daarvan eisen worden uitgezonderd of versoepeld, om noodopvanglocaties te ontlasten indien naleving van de eisen die gelden voor reguliere kinderopvang een onevenredige belasting zou betekenen. Waar het uitzondering van kwaliteitseisen met betrekking tot onderdeel a betreft, staat het belang van het kind voorop, en komt dus veel gewicht toe aan het belang van kinderen, maar ook ouders en personeel, bij een veilige en gezonde opvangomgeving. Dit dient bij het opstellen van de ministeriële regeling

te worden afgewogen tegen het eveneens zwaarwegende belang van de samenleving dat de ouders dankzij noodopvang beter in staat te zijn de vitale processen of cruciale beroepen te kunnen uitoefenen. Ook andere dan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geregistreerde locaties voor kinderopvang, zoals onderwijsinstellingen, kunnen worden aangewezen als noodopvanglocatie. Het aanwijzen van onderwijsinstellingen als opvanglocaties zal alleen aan de orde zijn, indien zij hun onderwijsactiviteiten moeten beperken of staken op grond van artikel 58q en er dus ruimte is voor opvang.

Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het gebruik van beschermingsmiddelen en hygiëne, in het geval kinderopvang plaatsvindt in een woning, of als een gastouderbureau in een woning wordt geëxploiteerd. Dit lid betreft in die zin een afwijking van artikel 58j, eerste lid, onder a, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld over hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie, acht de regering het noodzakelijk om in het geval van kinderopvang in een woning regels te kunnen stellen over hygiënemaatregelen, om ernstige gevaren voor de onmiddellijke verspreiding van het virus te voorkomen.

In het vijfde lid worden enkele bepalingen uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de handhaving van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Daarmee worden dezelfde instanties die toezicht houden op de naleving van de Wet kinderopvang bevoegd gemaakt om toezicht te houden op de naleving van tijdelijke maatregelen voor kinderopvang die voortvloeien uit deze wet en handhavingsmaatregelen te nemen. Dit betreft dan de handhaving in de kinderopvang van zowel de algemene regels op grond van § 2 van hoofdstuk Va als de specifieke regels op grond van artikel 58r. Concreet betekent dit dat B&W toezien op de naleving en dat de directeur publieke gezondheid van de GGD is aangewezen als toezichthouder, die daartoe incidenteel en bij gebleken tekortkomingen nadere onderzoeken kan verrichten en een inspectierapport kan opmaken overeenkomstig de regels in de Wet kinderopvang (artikel. 1.61 en 1.62, vierde en vijfde lid, en 1.63 van de Wet kinderopvang). De minister van SZW kan beleidsregels opstellen voor de werkwijze bij deze onderzoeken (artikel 1.64 van de Wet kinderopvang). Verder kunnen B&W aan de houder van een voorziening voor kinderopvang bij niet of onvoldoende naleving van de regels een schriftelijke aanwijzing geven en kan de directeur publieke gezondheid van de GGD in acute situaties een schriftelijk bevel geven (artikel 1.65 van de Wet kinderopvang). Om die reden is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de minister van VWS uit artikel 58l buiten toepassing verklaard. Ook kunnen B&W onder omstandigheden een exploitatieverbod opleggen (artikel 1.66 van de Wet kinderopvang).

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 1.72, 1.80 en 1.81 van de Wet kinderopvang strekt ertoe om op overtreding van de bij of krachtens artikel 58r gestelde regels de sanctie te stellen van een door B&W op te leggen bestuurlijke boete. Hiermee wordt voor op de kinderopvang betrekking hebbende artikelen aangesloten bij de bestaande handhavingssystematiek van de Wet kinderopvang, hetgeen een uitzondering op het in dit wetsvoorstel gekozen systeem van strafrechtelijke sanctionering rechtvaardigt. De bestuurlijke boete bedraagt maximaal € 45.000.

Voor Caribisch Nederland is het vijfde lid uitgezonderd, omdat de Wet kinderopvang hier niet van toepassing is. Dat betekent voor de kinderopvang in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat artikel 58l, tweede en vierde lid, wel van toepassing is en de minister van VWS de nodige aanwijzingen en bevelen kan geven. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan het bestuurscollege of de lokale gezondheidsdienst. Zie verder de toelichting bij artikel I, onder E (voorgestelde wijziging artikel 68b Wpg).

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 58s. Vangnet

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het uitgangspunt dat de maatregelen ter bestrijding van de epidemie worden genomen op basis van de bevoegdhedenstructuur van het nieuwe hoofdstuk Va. Wel is een vangnet nodig voor situaties van ontoereikendheid en spoed. Voor situaties van ontoereikendheid van dit nieuwe hoofdstuk Va Wpg geldt de mogelijkheid om in de noodzakelijke maatregelen te voorzien bij ministeriële regeling, die onverwijld en zo mogelijk binnen twee weken wordt gevolgd door een wetsvoorstel (eerste lid). Alleen in de gevallen waarin spoed vereist is – en een ministeriële regeling daarom niet eerst kan worden afgewacht – kan worden teruggevallen op de structuur van noodverordeningen. Die noodverordeningen dienen niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is. Daarom worden de maatregelen uit de noodverordeningen binnen twee weken opgenomen in een ministeriële regeling (tweede lid). Indien de structuur van noodverordeningen wordt gebruikt voor een situatie waarin dit nieuwe hoofdstuk Va ontoereikend is, volgt na de omzetting in een ministeriële regeling ook altijd nog een wetsvoorstel (derde lid). Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar § 3.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Benadrukt wordt dat bij de toepassing van deze bevoegdheden tot het vaststellen van ministeriële regelingen en noodverordeningen steeds rekenschap moet worden gegeven van de vraag of de te stellen regels een beperking vormen van grondrechten.

Als het tijdelijke hoofdstuk niet toereikend is en een ministeriële regeling van kracht wordt, is parlementaire betrokkenheid stevig verankerd, omdat daarop een wetsvoorstel volgt. Of dat wetsvoorstel vervolgens wordt ingetrokken, verworpen of aanvaard: de ministeriële regeling wordt ingetrokken. Omdat de intrekkingsregeling rechtstreeks volgt uit de voorafgaande procedure met parlementaire betrokkenheid en snel gestalte moet krijgen, wordt zij in afwijking van artikel 58c vastgesteld door alleen de minister van VWS, zonder betrokkenheid van de ministerraad en zonder voorhang (artikel 58s, eerste lid, vijfde zin, en derde lid).

Artikel 58t. Informatievoorziening

Het eerste lid bevat een maandelijkse rapportageplicht van de minister van VWS aan de Tweede en Eerste Kamer over de krachtens hoofdstuk Va geldende maatregelen. Op deze wijze wordt de parlementaire controle op de vastgestelde ministeriële regelingen verder versterkt.

Het tweede lid regelt een verplichting voor de burgemeester tot het verstrekken van structurele informatie. Dit kan geen persoonsgegevens betreffen. Het gaat bij de toepassing van deze bepaling uitdrukkelijk niet om het houden van toezicht, maar om het voorzien in een informatiebehoefte om effectief uitvoering te kunnen geven aan de in hoofdstuk Va geregelde bevoegdheden. De informatie wordt verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg rust voor Caribisch Nederland een gelijke verplichting op de gezaghebber.

Artikel 58t, tweede lid, is hier vanzelfsprekend van minder praktische betekenis, aangezien de gezaghebber ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg tevens de rol vervult van voorzitter van de veiligheidsregio.

De burgemeester is reeds op grond van artikel 180, eerste lid, van de Gemeentewet aan de raad verantwoording verschuldigd over de uitoefening van de bevoegdheden die hem als eenhoofdig orgaan toekomen. Deze verantwoordingsrelatie is slechts ten overvloede, vanwege de bijzondere omstandigheden, specifiek opgenomen in deze wet. Hiermee wordt zowel de positie van de burgemeester als lokale gezagsdrager als de rol van de gemeenteraad bij de lokale uitvoering van de in hoofdstuk Va geregelde bevoegdheden, bestendigd. Bij de vormgeving van dit lid is aangesloten bij artikel 15 van de Politiewet 2012.[56] De verantwoording aan de raad hoeft niet steeds per geval te geschieden; (reguliere) rapportages kunnen een bijdrage leveren aan een gedegen verantwoording aan de raad. De behoefte aan rapportages en de gewenste wijze van verantwoording zal steeds per gemeente verschillen. Gemeenteraden en burgemeesters bepalen de precieze wijze van verantwoording daarom zelf.

Artikel 58u. Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Ter wille van de effectiviteit van de te nemen maatregelen is van belang dat deze ook kunnen worden gehandhaafd via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (zogenoemde herstelsancties). Overeenkomstig de systematiek van de Wpg worden bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom opgenomen in hoofdstuk Va zelf (nieuw artikel 58u) en dus niet in hoofdstuk VII (handhaving). Voor het overgrote deel van de maatregelen wordt voorzien in een bevoegdheid om overtreding daarvan te herstellen of te beëindigen via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Waar een bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang is toegekend, omvat deze ingevolge artikel 5:32 Awb mede de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid behoeft dus niet nog eens afzonderlijk te worden toegekend. Waar het gaat om de handhaving van de veiligeafstandsnorm en het verbod op groepsvorming, ligt een last onder bestuursdwang minder voor de hand, zodat daar in beginsel alleen is voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom.[57]

Waar het openbare en publieke plaatsen betreft, ligt het in de rede om de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom toe te kennen aan de burgemeester, voor zover hij daartoe niet reeds bevoegd is op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet waar het gaat om de handhaving van regels die hij uitvoert. Bij besloten plaatsen is de bevoegdheid toegekend aan de minister van VWS, behalve in die gevallen waar het gaat om handhaving van regels die de burgemeester uitvoert (bijvoorbeeld voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan een door de burgemeester te verlenen ontheffing van het groepsvormingsverbod; artikel 58g, vierde lid), omdat in die gevallen de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom ingevolge artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet reeds toekomt aan de burgemeester. Om complicaties van samenloop te

---

[56] Kamerstukken II 2010/2011, 30 880, nr. 11, p. 69.

[57] Zie voor vergelijkbare voorzieningen bijvoorbeeld de artikelen 45g, eerste lid, van de Advocatenwet, 116a van de Geneesmiddelenwet en 7:12, derde lid, van de Mediawet 2008. Ook aanwijzing 5.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de daarbij behorende toelichting gaan uit van de mogelijkheid dat de wetgever in voorkomende gevallen alleen de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom toekent.

vermijden, geldt voor de handhaving van elke maatregel dat steeds slechts één bestuursorgaan, namelijk de minister ofwel de burgemeester of gezaghebber, bevoegd is tot het opleggen van een herstelsanctie.

De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber.

In het als bijlage bij deze memorie gevoegde schema is vermeld door wie op grond van welke wetsbepalingen genoemde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. In alle gevallen geldt dat de bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom feitelijk zullen moeten worden uitgeoefend door ambtenaren aan wie door de minister dan wel de burgemeester of gezaghebber daartoe mandaat is verleend.

Onderdeel B

Artikel 64a. Grondslag voor aanwijzing andere toezichthouders dan IGJ en NVWA

In artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de NVWA reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. Dit nalevingstoezicht omvat dus ook de tijdelijke bepalingen die met dit wetsvoorstel in de Wpg worden opgenomen. In een aantal gevallen zijn op specifieke (veelal publieke en besloten) plaatsen met het oog op het toezicht op de naleving van sectorale wetgeving veelal ambtenaren van andere toezichtsinstanties actief. Het ligt uit praktisch oogpunt het meest voor de hand dat deze ambtenaren aldaar tevens toezicht houden op de naleving van de regels uit dit wetsvoorstel. Met het oog daarop wordt in een tijdelijk artikel 64a geregeld dat de minister van VWS voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk Va of onderdelen daarvan, ambtenaren van andere toezichtsinstanties kan aanwijzen. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft die ressorteren onder een ander ministerie dan dat van de minister van VWS, wordt het besluit genomen in overeenstemming met de minister die het mede aangaat. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de artikelen 58r en 58q, omdat in die artikelen zelf reeds specifieke voorzieningen zijn getroffen voor het toezicht op de naleving.

De krachtens artikel 64a aangewezen toezichthoudende ambtenaren hebben op grond van artikel 5:15 Awb de bevoegdheid om elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

In het als bijlage bij deze memorie gevoegde schema is vermeld voor welke normen welke toezichthouders zijn of kunnen worden aangewezen.

Onderdeel C

Artikel 65a. Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren

Dit artikel biedt een aanvullende mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen, zoals nader toegelicht in § 7.1.2 van het algemeen deel. Voor de formulering is gebruikgemaakt van de standaardformulering uit aanwijzing 5.38, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond daarvan worden de aangewezen ambtenaren standaard belast met de opsporing van enkele strafbare feiten die jegens hen kunnen worden begaan. Ook voor de op grond van het

voorgestelde artikel 65a aan te wijzen buitengewone opsporingsambtenaren gelden de op grond van artikel 142, vierde lid, Sv vastgestelde regels in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Voor de handhaving van dit wetsvoorstel is er geen aanleiding om af te wijken van de daarin en elders vastgelegde kennis-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen.

Onderdeel D

Artikel 68bis. Strafbaarstellingen en strafsancties regels hoofdstuk Va

Zoals uiteengezet in § 7.1.4 van het algemeen deel gaat het wetsvoorstel uit van strafrechtelijke sanctionering. Dit tijdelijke artikel bevat daartoe alle strafbaarstellingen en strafsancties van de daarvoor in aanmerking komende tijdelijke bepalingen uit het voorgestelde hoofdstuk Va.

Onderdeel E

Artikel 68b

In artikel 58r, derde lid, tweede en derde zin, en vierde lid, worden enkele regels en handhavingsinstrumenten uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard voor de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Aangezien de Wet kinderopvang geen territoriale werking heeft ten aanzien van de openbare lichamen, worden deze bepalingen uitgezonderd van toepassing op de BES. De uitzondering van artikel 58r, vijfde lid, heeft tot gevolg dat artikel 58l, tweede en vierde lid, geldt ten aanzien van de kinderopvang op de openbare lichamen. De regeling van de kinderopvang is verder een autonome eilandelijke aangelegenheid en dat betekent dat in aanvulling op artikel 58r de eilandsraden nadere regels kunnen stellen ten aanzien van de eisen aan de kwaliteit van de verblijven die met toepassing van artikel 58r, derde lid, eerste zin, worden aangewezen als noodopvang en de handhaving.

Onderdeel F

Artikel 68ka. Last onder dwangsom BES

Hoofdstuk VIIa Wpg bevat enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k in dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor de toepassing van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Het voorgestelde artikel 68ka voegt een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is wenselijk omdat het voorgestelde artikel 58u ook het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk maakt (door de minister van VWS of door de gezaghebber) en omdat erin moet worden voorzien dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Eenvoudigheidshalve worden daartoe in artikel 68ka de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van toepassing verklaard. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- geen oplegging van een last onder dwangsom voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat (artikel 5:5 Awb);
- geen cumulatie herstelsanctie mogelijk (artikel 5:6 Awb);
- preventieve toepassing last onder dwangsom (artikel 5:7 Awb);
- meerdaadse samenloop (artikel 5:8 Awb);
- verplichte elementen van de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:9 Awb);

- regel dat de verbeurde dwangsom toekomst aan het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd (artikel 5:10 Awb);
- definitie van last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb);
- regeling dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd (artikel 5:32 Awb);
- inhoud van een last onder dwangsom (artikel 5:32a Awb);
- modaliteiten en hoogte van een last onder dwangsom (artikel 5:32b Awb);
- betaaltermijn van zes weken (artikel 5:33 Awb);
- opschorting, opheffing en vermindering van een dwangsom (artikel 5:34 Awb);
- invorderingsbeschikking (artikel 5:37 Awb);
- verval van de invorderingsbeschikking (artikel 5:38 Awb).

Voor de invordering geldt een verjaringstermijn van één jaar (dezelfde termijn als in artikel 5:35 Awb). Verder gelden voor de invordering dezelfde regels als in artikel 68k Wpg zijn vastgelegd voor de invordering van de kosten van bestuursdwang.

Artikel II. Aanvulling artikel 58c Wpg na verval artikel 1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid

Dit artikel voorziet erin dat ook na verval van de voorziening voor spoedeisende gevallen uit de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid deze voorziening toepasbaar blijft ten aanzien van de voorhangprocedure voor de op grond van hoofdstuk Va vast te stellen amvb en ministeriële regelingen (of wijzigingen daarvan). Voor een nadere toelichting op die voorziening wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58c.

Artikelen III en IV. Wijziging Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidsveiligheidswet BES

Van een werkgever wordt op basis van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet verwacht dat hij zorgt voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers, en een beleid voert gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Hoewel met betrekking tot eigenschappen en gedragingen van het virus nog het nodige onbekend is (onder meer de onbekendheid van het werkingsmechanisme en het ontbreken van profylaxe), is wel duidelijk dat het een virus betreft met grote impact op mensen, en dus ook op werknemers, en de maatschappij. Werkgevers moeten zich dan ook houden aan van overheidswege ter zake gestelde voorschriften zoals deze zijn vervat in het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk Va, en zo nodig aanvullende bedrijfsspecifieke maatregelen treffen om het risico op besmetting met het virus te vermijden. Die bedrijfsspecifieke maatregelen kunnen ook zijn opgenomen in door de Inspectie SZW getoetste arbocatalogi, die zijn opgenomen in de Beleidsregel arbocatalogi 2019.

Uit het voorgaande vloeit voort dat gelet op de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet de op grond van die wet aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va vastgestelde regels op de werkplek.

Artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet bevat de algemene bevoegdheid voor de toezichthouder (met name de Inspectie SZW) om werkzaamheden stil te leggen indien er ernstig gevaar is voor personen. In veel gevallen zal die algemene bevoegdheid toereikend zijn voor de Inspectie SZW om adequaat te kunnen optreden en handhaven. Zoals reeds is opgemerkt, is er met betrekking tot de eigenschappen en gedragingen van het virus nog het nodige onbekend. Hierdoor is soms

moeilijk vast te stellen of er op dat moment sprake is van ernstig gevaar. Dientengevolge wordt hier de algemene bevoegdheid verruimd. Het grote belang voor werknemers en de maatschappij om de kans op besmetting met dit virus te vermijden, rechtvaardigt deze verruiming. Door middel van het voorgestelde zevende lid van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt het mogelijk dat personen niet mogen verblijven in door de toezichthouder aangewezen plaatsen of dat door de toezichthouder aangewezen werkzaamheden worden gestaakt dan wel niet mogen aanvangen, indien de werkgever bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven maatregelen dan wel andere maatregelen die de kans op besmetting met genoemd virus gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen beperken, in ernstige mate niet treft. Het gaat dan om situaties waarin de kans op besmetting voor werknemers onaanvaardbaar hoog wordt, doordat bijvoorbeeld zieke werknemers toch aanwezig zijn of moeten zijn op de werkvloer, of situaties waarin werknemers dicht bij elkaar (moeten) werken of wezenlijke hygiënische en beschermende maatregelen ontbreken, omdat de werkgever ernstig tekortschiet bij het nemen van maatregelen. Het doel van de stillegging is het door de werkgever onmiddellijk beëindigen van het risicoverhogende gedrag en het herstellen van de juiste bescherming.

De stand van de wetenschap zoals bedoeld in de artikelen III en IV wordt gevormd door hetgeen door deskundigen in brede kring toepasbaar wordt geacht in de praktijk. In casu gaat het daarbij naast de eisen uit de Wpg die specifiek zijn opgenomen in verband met de coronacrisis ook om eisen die voortvloeien uit de richtlijnen van het RIVM (handen wassen, thuisblijven bij ziekte, geen handen schudden, het vermijden van drukte, enz.). Alleen als genoemde regels in ernstige mate worden overtreden, zal de Inspectie SZW gebruikmaken van de stilleggingsmogelijkheid. Hier kan ook sprake zijn van voortschrijdende ontwikkelingen. De Inspectie SZW kan in eerste instantie van oordeel zijn dat de situatie een waarschuwing rechtvaardigt, waarbij de werkgever alsnog de gelegenheid krijgt de vereiste maatregelen te treffen. Laat hij dat na, dan ontstaat een situatie dat toepassing van de stilleggingsbevoegdheid onvermijdelijk wordt.

Met betrekking tot de Arbeidsveiligheidswet BES wordt voorgesteld eveneens een aanvullende bepaling op te nemen die in Caribisch Nederland gericht is op het staken van de arbeid.

De aanvullende bevoegdheden in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsveiligheidswet BES hebben een tijdelijk karakter. De looptijd en de wijze van verval zijn identiek aan die van de tijdelijke bepalingen in hoofdstuk Va (zie artikel VIII).

Artikel V. Wijziging Wet kinderopvang

Door de uitzonderlijke situatie in verband met de epidemie is gebleken dat het voor houders van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang extra moeilijk kan zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang. In het bijzonder gaat het dan om kwaliteitseisen die samenhangen met de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel, zoals de beroepskracht-kind-ratio en het vaste-gezichtencriterium. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van extra personeelsuitval door ziekte(verschijnselen) of als gevolg van door de rijksoverheid uitgevaardigde richtlijnen verband houdende met het coronavirus, waardoor naleving van bepaalde kwaliteitseisen die voor kinderopvangorganisaties gelden krachtens de Wet kinderopvang in redelijkheid niet kan worden gevergd. Tegelijkertijd bestaat er een grote maatschappelijke behoefte aan voldoende beschikbaarheid van kinderopvang zolang de tijdelijke maatregelen ter bestrijding van de epidemie van kracht zijn, omdat ouders (in het bijzonder die

ouders die werkzaam zijn in cruciale beroepsgroepen en vitale sectoren) daarmee in staat worden gesteld om te blijven werken. Dit is van wezenlijk belang voor het in bedrijf houden van de Nederlandse maatschappij.

Artikel 1.57e van de Wet kinderopvang voorziet daarom in de mogelijkheid om een tijdelijke regeling in te stellen ten aanzien van de kwaliteitseisen voor reguliere voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus. De minister van SZW kan bij ministeriële regeling een tijdelijke vrijstelling verlenen voor houders, in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het coronavirus. De vrijstelling kan worden verleend voor alle soorten kinderopvangvoorzieningen of een gedeelte daarvan, en ten aanzien van een of meerdere artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een houder die vanwege een buitengewone belastende situatie tijdelijk niet kan voldoen aan deze eisen, geen overtreding begaat. Aan de vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, waarbij gedacht kan worden aan vervangende eisen die redelijkerwijs wel getroffen kunnen worden, afhankelijk van de situatie. Een vrijstelling geldt voor de duur van ten hoogste drie maanden. Indien blijkt dat naleving van de kwaliteitseisen waarvan vrijstelling is verleend ook daarna redelijkerwijs niet gevergd kan worden, kan de vrijstelling telkens voor ten hoogste drie maanden bij ministeriële regeling worden verlengd, op grond van het tweede lid.

Op grond van artikel 1.61, eerste lid, van de Wet kinderopvang, houden B&W toezicht op de naleving van onder meer de bij of krachtens de artikelen 1.49 tot en met 1.59 van die wet gestelde regels. Dit omvat ook het tijdelijke artikel 1.57e. Bij toezicht en handhaving dient dus rekening te worden gehouden met een tijdelijke versoepeling van de kwaliteitseisen op grond van dit artikel.

De vrijstellingsbevoegdheid heeft een tijdelijk karakter. Omdat de exacte looptijd niet nog is te bepalen zal de intrekking geschieden bij koninklijk besluit op grond van artikel VIII van deze wet.

Artikel VI. Wijziging Wegenverkeerswet 1994

Geëxpliciteerd wordt dat gemeentebesturen bevoegd zijn om verkeersbesluiten te nemen die bijdragen aan de bestrijding van de epidemie. Het kan hierbij gaan om de afsluiting van wegen, het inrichten van eenrichtingsstraten of het ruimte geven aan voetgangers en fietsers boven gemotoriseerd verkeer. Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 noemt de bestrijding van de epidemie nu niet als een motief voor het nemen van dergelijke verkeersbesluiten en -maatregelen. Dit onderdeel stelt buiten twijfel dat aan de verkeersmaatregelen die bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 worden gesteld de bestrijding van de epidemie als motief ten grondslag kan liggen.

Artikel VII. Anterieure gemeentelijke verordeningen en eilandsverordeningen

De hoofdelementen van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie zijn vastgelegd in de Wpg en worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Die normen en maatregelen betreffen ook de gang van zaken op openbare en publieke plaatsen die nu als gemeentelijk belang (autonoom) door gemeenten ter hand genomen (kunnen) worden. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop te baseren regelgeving heeft gelet op de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet

gevolgen voor de bestaande gemeentelijke regelgeving en de regelgevende bevoegdheid nadien.

Normaliter vervallen gemeentelijke verordeningen die een onderwerp regelen waarin het Rijk voorziet, van rechtswege (artikel 122 van de Gemeentewet) en zouden zij opnieuw kunnen worden vastgesteld voor zover dat niet in strijd is met de hogere regeling (artikel 121 van de Gemeentewet). Het van rechtswege vervallen van bepalingen terwijl zij de hogere regelgeving niet doorkruisen, acht de regering in deze specifieke situatie vanwege het tijdelijke karakter van de wet geen goed uitgangspunt. Daarom is in het eerste lid bepaald dat artikel 122 van de Gemeentewet niet op die voorschriften van toepassing is. Die gemeentelijke voorschriften behouden daarmee hun geldigheid zolang op lokaal niveau niet anders wordt besloten. Gemeentelijke voorschriften gericht op de bestrijding van de epidemie die in strijd zijn met de bij of krachtens hoofdstuk Va gestelde regels vervallen wel van rechtswege. Hetzelfde is het geval voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; artikel 216 WolBES is niet van toepassing op de eilandsverordeningen met hetzelfde onderwerp, voor zover die voorschriften niet in strijd zijn met het bij of krachtens dit hoofdstuk geregelde.

Die notie geldt ook voor de algemene aanvullingsbevoegdheid op grond van artikel 121 van de Gemeentewet: een hogere regeling mag worden aangevuld indien deze niet uitputtend bedoeld is en de gemeentelijke verordeningen de hogere regeling niet feitelijk doorkruisen. Hoofdonderwerpen zoals de al dan niet categoriale sluiting van publieke plaatsen of het al dan niet verplicht dragen van mondkapjes zijn onderwerpen die landelijk worden bepaald. Wel kunnen gemeenten aanvullend regels stellen over bijvoorbeeld openingstijden in de horeca door deze te verruimen of te verkorten in relatie tot de bestrijding van de epidemie al naar gelang dat op lokaal niveau noodzakelijk wordt geacht. Ook nadere regels ten aanzien van toerisme in de gemeente die verband houden met de geldende maatregelen en het reguleren van drukte rondom toeristische trekpleisters kunnen bij aanvullende gemeentelijke verordening gesteld zijn, voor zover die niet in strijd komen met de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde maatregelen. Voor Caribisch Nederland geldt artikel 215 WolBES.

De huidige noodverordeningen ter bestrijding van de epidemie worden in opdracht van de minister van VWS ingetrokken gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Uit artikel 176, zevende lid, van de Gemeentewet in samenhang met artikel 39, eerste lid, Wvr volgt dat de verordeningen worden ingetrokken op het moment dat de voorzitter van oordeel is dat de omstandigheden zodanig zijn dat de voorschriften niet langer noodzakelijk zijn. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde amvb en ministeriële regelingen, zijn de noodverordeningen niet langer noodzakelijk.

Artikel VIII. Vervalbepaling

Dit artikel bevestigt het tijdelijke karakter van deze wet. In beginsel vervallen de via deze wet in de Wpg en elders opgenomen bepalingen zes maanden na inwerkingtreding (zie het eerste lid). Omdat echter op dit moment niet is te voorzien hoe de verspreiding van het virus en de bestrijding daarvan verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur te bekorten (zie het tweede lid) of juist te verlengen (zie het derde lid). In § 3.3 van het algemeen deel is toegelicht wanneer sprake is van het einde van de epidemie en het vervallen van hoofdstuk Va. De systematiek van eerdere beëindiging of verlenging sluit aan bij die van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Dit houdt in dat de

verlengingsmogelijkheid zodanig is ingeperkt dat daarvoor steeds elke drie maanden met betrokkenheid vooraf van het parlement een uitdrukkelijk besluit nodig is. Daarbij bepaalt de tweede zin van het derde lid dat een koninklijk besluit met die strekking eerst zal worden voorgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze voorhangprocedure geeft dus gelegenheid tot eventueel overleg tussen regering en parlement. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo'n voorstel tot verlenging zeer snel kunnen verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week wenselijk geacht, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven te worden. Het tweede lid maakt het anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na zes maanden. Omdat een koninklijk besluit van deze strekking slechts een einde maakt aan de tijdelijke wettelijke voorziening is hiervoor geen voorhangprocedure voorzien.

Het tweede en derde lid bieden de mogelijkheid om specifieke onderdelen van de wet eerder of later te laten vervallen. Het is dus ook mogelijk om artikelen (of onderdelen daarvan) van hoofdstuk Va eerder of later te laten vervallen.

De vervaldatum is in dit artikel gekoppeld aan «het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet». Artikel X biedt de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. In het koninklijk besluit tot inwerkingtreding zal daarom, mocht van de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding gebruik moeten worden gemaakt, een formulering worden gekozen die buiten twijfel stelt wat onder «het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet» moet worden verstaan.

Artikel IX. Terugwijziging artikel I, onder E, en artikel VI

Dit artikel houdt verband met het tijdelijke karakter van deze wet en is van wetstechnische aard. De wijziging die in artikel 68b Wpg is aangebracht – de invoeging van artikel 58r Wpg – via artikel I, onder E, moet na de vervaldatum van artikel 58r Wpg weer ongedaan worden gemaakt. Hiertoe strekt artikel IX, eerste lid. Iets soortgelijks geldt voor de wijziging die in artikel 2, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 is aangebracht – de toevoeging van onderdeel c – via artikel VI. Hiertoe strekt artikel IX, tweede lid. Voor de vervaldatum is aansluiting gezocht bij artikel 58m Wpg, omdat ook dit artikel gaat over openbare plaatsen.

Artikel X. Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat alle bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat thans nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en -maatregelen op hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden, is zekerheidshalve voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

De nieuwe bepalingen hebben onmiddellijke werking. Artikel 1, tweede lid, Sr bepaalt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Het antwoord op de vraag of een bepaling als gunstiger in de zin van artikel 1, tweede lid, Sr moet worden beschouwd, is sterk casuïstisch van aard. Is van gunstigere wetgeving sprake, dan wordt weliswaar het oude recht toegepast, maar met inachtneming van de gunstigere bepaling van de nieuwe wetgeving. Daarnaast geldt met betrekking tot de overtredingen die niet zijn overgenomen in dit wetsvoorstel – het bezoeken van een gesloten publieke plaats en het deelnemen aan een verboden evenement – dat daarop artikel 1, tweede

lid, Sr niet van toepassing is. Bij deze overtredingen ging het immers om bepalingen, ingegeven door de bijzondere omstandigheden die op dat moment golden. Het niet overnemen van die strafbaarstellingen is niet ingegeven door veranderingen in opvatting over de strafwaardigheid van de gedraging ten tijde van het plegen van de gedraging – hetgeen voor toepassing van artikel 1, tweede lid, Sr is vereist – maar is ingegeven door de gewijzigde omstandigheden.[58] Op genoemde feiten, begaan in de periode van de noodverordeningen, blijven dus de wettelijke regeling over strafbaarheid en strafbedreiging van toepassing die golden ten tijde van het plegen van het feit.

Voorts is het de bedoeling dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt.[59] De exacte datum van inwerkingtreding is uiteraard afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.[60]

Artikel XI. Citeertitel

Aangezien te verwachten valt dat deze wijzigingswet frequent zal worden aangehaald, wordt voorzien in een citeertitel, waarin ook de tijdelijkheid van deze wet tot uitdrukking is gebracht.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

[58] Zie ook HR 6 januari 1936, NJ 1936, 312.
[59] Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI, AH en Kamerstukken I 2019/20, 25 295, nr. C.
[60] Vgl. aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Bijlage: **Schema handhaving Tijdelijke wet maatregelen covid-19**

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuursrechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
gebod tot houden van veilige afstand tot andere personen (art. 58f lid 1 Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
gebod tot houden van veilige afstand tot andere personen (art. 58f lid 1 Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 a Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
gebod tot houden van veilige afstand tot andere personen (art. 58f lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
regels gelijkwaardig beschermingsniveau veilige afstand (art. 58f lid 4 Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
regels gelijkwaardig beschermingsniveau veilige afstand (art. 58f lid 4 Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
regels gelijkwaardig beschermingsniveau veilige afstand (art. 58f lid 4 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen vrijstellingsregeling veilige afstand (art. 58f lid 5, 2e zin Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	publieke plaats	door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 4 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
groepsvormingsverbod (art. 58g lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 2 Wpg)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder a Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder a Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing groepsvormingsverbod (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 1 maand of geldboete max € 435 (art. 68bis lid 1 onder a Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
openstellingsvoorwaarden of openstellingsverbod winkel, café, restaurant, theater, of andere publieke plaats (art. 58h Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing openstellingsvoorwaarden of openstellingsverbod (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder a Wpg)
voorwaarden voor of verbod op organiseren evenement (art. 58i Wpg)	overal	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing voorwaarden voor of verbod op organiseren evenement (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	overal	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder a Wpg)
regels over hygiënemaatregelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtingsplaatsen (art. 58j lid 1 Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
regels over hygiënemaatregelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtingsplaatsen (art. 58j lid 1 Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
regels over hygiënemaatregelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtingsplaatsen (art. 58j lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels over hygiënemaat-regelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtings-plaatsen (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels over hygiënemaat-regelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtings-plaatsen (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
voorschriften/beperkingen lokale ontheffing van regels over hygiënemaat-regelen, uitoefening contactberoepen, publieke voorzieningen of overnachtings-plaatsen (art. 58e lid 2 laatste zin Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
zorgplicht publieke plaats (art. 58k lid 1 Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	n.v.t.	-	-
aanwijzing burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende publieke plaats (art. 58k lid 2 Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
bevel burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende publieke plaats (art. 58k lid 4 Wpg)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 184 Sr)
zorgplicht besloten plaats (art. 58l lid 1 Wpg)	besloten plaats m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	n.v.t.	-	-
aanwijzing minister VWS aan rechthebbende besloten plaats voor beroep/bedrijf (art. 58l lid 2, 1e zin Wpg)	besloten plaats voor beroep/ bedrijf m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
bevel minister VWS aan rechthebbende besloten plaats voor beroep/bedrijf (art. 58l lid 4 Wpg)	besloten plaats voor beroep/ bedrijf m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 184 Sr)
aanwijzing burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende besloten plaats niet voor beroep/bedrijf (art. 58l lid 2, 2e zin Wpg)	besloten plaats niet voor beroep/bedrijf m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
bevel burgemeester/gezaghebber aan rechthebbende besloten plaats niet voor beroep/bedrijf (art. 58l lid 4 Wpg)	besloten plaats niet voor beroep/bedrijf m.u.v. woning	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 184 Sr)
bevel burgemeester/gezaghebber t.a.v. openbare plaats (art. 58m Wpg)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 184 Sr)
bevel burgemeester/gezaghebber t.a.v. besloten plaats bij ernstige vrees voor onmiddellijke virusverspreiding (art. 58n Wpg)	besloten plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 125 lid 3 Gem.wet/140 lid 3 WolBES)	gevangenisstraf max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 184 Sr)
zorgplicht zorgaanbieders (art. 58o lid 1 Wpg)	zorglocatie (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	n.v.t.	-	-

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuursrechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
aanwijzing of bevel minister VWS aan zorgaanbieder (art. 58o lid 2 Wpg)	zorginstelling (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
regels over beperkingen en voorwaarden toegang tot zorglocaties van niet bij de zorg e.d. betrokken personen (art. 58o lid 3 Wpg)	zorglocatie (= besloten plaats)	IGJ (art. 64 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
verbod op aanbieden categorieën personenvervoer (art. 58p lid 1 Wpg)	diverse plaatsen	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
regels over toegang en gebruik voorzieningen personenvervoer (art. 58p lid 2 Wpg)	diverse plaatsen	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– politie, voor zover openbare plaats (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
verbod op verrichten onderwijsactiviteiten (art. 58q lid 1 Wpg)	onderwijsinstelling (= besloten plaats)	Onderwijsinspectie (art. 58q lid 2 Wpg)	door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
regels over beperkingen en voorwaarden onderwijsactiviteiten (art. 58q lid 1 Wpg)	onderwijsinstelling (= besloten plaats)	Onderwijsinspectie (art. 58q lid 2 Wpg)	door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door minister VWS (art. 58u lid 1 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
openstellingsverbod kinderopvang (art. 58r lid 1 Wpg)	voorziening voor kinderopvang (= besloten plaats)	directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	bestuursdwang of last onder dwangsom door college van b&w (art. 58r lid 5, 1e zin Wpg)	bestuurlijke boete max € 45.000) (art. 58r lid 5, 1e zin Wpg)
regels over eisen hygiënemaatregelen en gebruik beschermingsmiddelen bij kinderopvang in de woning (art. 58r lid 4 Wpg)	woning (= besloten plaats)	directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	bestuursdwang of last onder dwangsom door college van b&w (art. 58r lid 5, 1e zin Wpg)	bestuurlijke boete max € 45.000 (art. 58r lid 5, 1e zin Wpg)
regels inzake andere maatregelen ter beperking verspreiding covid-19 (art. 58s lid 1, 1e zin)	openbare plaats	-	– politie (art. 141 onder b Sv) – boa's openbare ruimte; milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)
regels inzake andere maatregelen ter beperking verspreiding covid-19 (art. 58s lid 1, 1e zin)	publieke plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door burgemeester/ gezaghebber (art. 58u lid 3 onder b Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

Overtreding van	Waar?	Toezicht op de naleving door ... + wettelijke grondslag[1]	Opsporing door ... + wettelijke grondslag[2]	Bestuurs-rechtelijke herstelsanctie + bevoegd bestuursorgaan + wettelijke grondslag[3]	Bestraffende sanctie + wettelijke grondslag[4]
regels inzake andere maatregelen ter beperking verspreiding covid-19 (art. 58s lid 1, 1e zin)	besloten plaats	– IGJ en NVWA (art. 64 Wpg) – door minister VWS aangewezen toezichthouders (art. 64a Wpg) – kinderopvang: directeur publieke gezondheid GGD (art. 58r lid 5 Wpg)	– boa's milieu, welzijn en infrastructuur; openbaar vervoer (art. 142 lid 1 en 2 Sv) – door minister VWS aangewezen boa's (art. 65a Wpg)	last onder bestuursdwang of dwangsom door Minister VWS (art. 58u lid 1 onder a Wpg)	hechtenis max 3 maanden of geldboete max € 4.350 (art. 68bis lid 2 onder b Wpg)

[1] In artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de NVWA reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels, dus straks ook van de tijdelijke bepalingen die ingevolge deze wet in de Wpg worden opgenomen. Het nalevingstoezicht van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot die overtredingen waar IGJ en/of NVWA in deze kolom expliciet zijn genoemd als toezichthouder. Zie voorts § 7.1.1 van het algemeen deel. Verder volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat op grond van artikel 24, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 2, vijfde lid, van die wetten aangewezen toezichthouders (met name ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten, de bevoegdheid krijgen toezicht te houden op naleving van de normen uit dit hoofdstuk op de arbeidsplaats, met hantering van (het reguliere instrumentarium van) de arbeidsomstandigheden wet- en regelgeving.

[2] Deze kolom geldt voor Europees Nederland. Zie voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren in Caribisch Nederland § 7.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

[3] De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang omvat mede de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb; voor Caribisch Nederland van toepassing verklaard in het voorgestelde artikel 68ka Wpg). Feitelijk zal de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom worden uitgeoefend door ambtenaren die daartoe door het bevoegde bestuursorgaan (minister VWS/burgemeester/gezaghebber) zijn gemandateerd.

[4] Zie het voorgestelde artikel 68bis Wpg. Het wetsvoorstel voorziet in strafrechtelijke bestraffende sancties met uitzondering van artikel 58r (kinderopvang).