

Consultatie

12.1. Inleiding

Een consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel heeft daarbij een reactietermijn van slechts een aantal dagen gegolden. 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 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft aangegeven dat het wetsvoorstel niet getoetst hoeft te worden omdat het materieel geen gevolgen voor de regeldruk heeft (zie § 10).

Versillende 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.

12.2. Adviescolleges

12.2.1. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) maakt in haar advies vier hoofdpunten over de voorgestelde bepaling over de inzet van digitale middelen (artikel 58v Wpg). Die hebben betrekking op het voorzien in een nieuwe wettelijke taak naast het bron- en contactonderzoek, aanwijzing van de minister van VWS als verwerkingsverantwoordelijke voor de inzet van de app als geheel, de rol van Google en Apple en de proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van een notificatieapp.

Nieuwe wettelijke taak

De AP meent kort samengevat dat de notificatieapp de taak van bron- en contactopsporing van de GGD te buiten gaat. De AP gaat er daarbij echter aan voorbij dat de in de Wpg voorgeschreven bron- en contactopsporing door de GGD een breed doel dient, namelijk het tegengaan van de verspreiding van infectieziekten zoals het virus, en dus breed moet worden uitgelegd.¹ De wijze waarop de bron- en contactopsporing wordt uitgevoerd laat de wet dan ook bewust vormvrij, juist omdat de GGD moet kunnen differentiëren naar wat afhankelijk van de omstandigheden van het geval de beste aanpak is. Zo blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de schaal van de bron- en contactopsporing afhankelijk is van de schaal van mogelijke besmetting en dat onder onderzoek door de GGD ook het waarschuwen van mogelijk geïnfecteerde personen moet worden begrepen.²

Voor de bestrijding van de epidemie geldt dat het vanwege het grote besmettingsgevaar noodzakelijk is dat de bron- en contactopsporing breed wordt ingezet: zoveel mogelijk en zo vroeg

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 6, p. 7 en 8.

² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2002/03, 28 868, nr. 5, p. 3 en 4 en Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 3, p. 11.

mogelijk zicht krijgen op mensen die mogelijk besmet zijn met het virus. De in artikel 58v bedoelde digitale middelen dragen daaraan bij. Zo zorgt een notificatieapp voor een wezenlijke ondersteuning van de bron- en contactopsporing doordat ook personen kunnen worden bereikt van wie de geïnfecteerde gebruiker geen contactgegevens heeft. Dit aspect van de bron- en contactopsporing kan alleen worden uitgevoerd indien voorafgaand aan de constatering van een besmetting contactcodes van andere gebruikers zijn verzameld. Beide aspecten zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden voor het goed kunnen uitvoeren van de bron- en contactopsporing en daarmee het bereiken van het daaraan ten grondslag liggende doel de verspreiding het virus tegen te gaan. De regering neemt dan ook niet het advies over om beide aspecten op te splitsen in verschillende taken voor verschillende actoren; wel stelt de regering voor om naar aanleiding van het AP-advies in het eerste lid te verduidelijken dat met de notificatieapp vroegtijdig zicht kan worden verkregen op een mogelijke infectie met het virus. Verder acht de AP het problematisch dat met de app wordt voorzien in een centrale server waarop de TEKs van geïnfecteerde gebruikers voor de overige gebruikers beschikbaar worden gesteld terwijl de GGD'en 'regionaal' bevoegd zijn om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken. Zoals hierboven reeds is toegelicht, moet de uitvoering van de bron- en contactopsporing breed worden opgevat. Bovendien is in artikel 58v expliciet opgenomen dat de GGD'en bij de toepassing van digitale middelen (zoals de notificatieapp) bevoegd zijn tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over de gezondheid.

De AP wijst in dit kader ook op de voorwaarden die gelden voor het gebruik van toestemming als grondslag voor de gegevensverwerking. Zoals hierboven is toegelicht vindt de verwerking van persoonsgegevens bij de gebruikmaking van de notificatieapp plaats op grond van de wettelijke taak van de GGD tot het doen van bron-en contactopsporing. Hoewel de app nadrukkelijk uitgaat van vrijwillige deelname van gebruikers is toestemming niet nodig als grondslag voor de gegevensverwerking. Hiermee wordt aangesloten bij het Richtsnoer van de European Data Protection Board (EDPB) over het gebruik van locatiegegevens en instrumenten voor contacttracing in het kader van de uitbraak van covid-19 waarin de vervulling van een taak van algemeen belang de meest relevante rechtsgrondslag voor de verwerking bij de toepassing van een notificatieapp wordt genoemd.³

Verwerkingsverantwoordelijke

Op grond van het advies van de AP is in artikel 58v, derde lid, opgenomen dat de minister van VWS de verwerkingsverantwoordelijke is voor de inrichting en het beheer van de digitale middelen en alle AVG-verplichtingen die daarbij horen. Daarnaast wordt voorgesteld de GGD de verwerkingsverantwoordelijke te laten zijn voor wat betreft het uitvoering geven aan de rechten van betrokkenen. In § 6 wordt dit verder toegelicht.

De rol van Google en Apple

Mede naar aanleiding van het advies van de AP is in § 6.2 uitgebreid ingegaan op de (technische) werking van de app. Daarbij is ook ingegaan op de door Google en Apple ontwikkelde api die ervoor zorgt dat de notificatieapp goed werkt op respectievelijk android- en iOS-besturingsystemen. Daarbij wordt ook specifiek ingegaan op de gegevens die worden verwerkt door middel van de api. Voorts wordt opgemerkt dat de systematiek van deze api aansluit bij de aanbevelingen van de EDPB in het Richtsnoer over het gebruik van locatiegegevens en instrumenten voor contacttracing in het kader van de uitbraak van covid-19.

Naast bovengenoemde hoofdpunten maakt de AP nog een aantal andere opmerkingen. Hieronder wordt toegelicht hoe deze opmerkingen zijn verwerkt.

Toekomstige digitale middelen

In lijn met het advies van de AP is een eerder abusievelijk opgenomen passage over mogelijk toekomstige applicaties voor andere doelen dan bron- en contactopsporing geschrapt.

³ EDPB, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak.

Proportionaliteit en subsidiariteit

De AP adviseert de proportionaliteit van de notificatieapp beter te onderbouwen. De toelichting is naar aanleiding daarvan op verschillende onderdelen aangevuld. Zo is toegelicht dat – zoals ook blijkt uit de tekst van artikel 58v – de notificatieapp is bedoeld ter ondersteuning van de bron- en contactopsporing door de GGD en niet daarvoor in de plaats komt. Dat laatste zou ook niet mogelijk zijn aangezien de GGD niet weet wie de notificatieapp gebruikt en er dus ook niet van uit kan gaan dat personen die in de nabijheid van een geïnfecteerde persoon zijn geweest daarvan op de hoogte zijn. Ook is nader ingegaan op de te verwachten effecten van de notificatieapp en is toegelicht dat de notificatieapp de bron- en contactopsporing op twee punten in wezenlijk mate ondersteunt, namelijk doordat met de app ook mensen kunnen worden bereikt van wie de contactgegevens niet bekend zijn én omdat mogelijk geïnfecteerde mensen sneller kunnen worden bereikt. Ook is verduidelijkt hoe wordt voldaan aan het beginsel van data minimalisatie; er wordt uitsluitend gewerkt met aan de hand van geavanceerde cryptografische technieken gegenereerde contactcodes die ten hoogste 14 dagen worden bewaard. Verder wijst de AP in het kader van de effectiviteit van de notificatieapp op het punt dat het gebruik van bluetooth beperkingen met zich meebrengt omdat hiermee niet exact de afstand tussen personen kan worden bepaald en omdat bluetooth-signalen door fysieke barrières heen kunnen waardoor er in bepaalde gevallen een risico ontstaat op valse positieven. Om deze reden is de mogelijkheid opgenomen dat de app tijdelijk kan worden uitgezet, bijvoorbeeld wanneer gebruikers thuis zijn. Daarnaast worden er technische maatregelen genomen om valse positieven zo veel mogelijk te ondervangen, onder meer door rekening te houden met de duur van de nabijheid. Deze technische maatregelen sluiten aan bij de parameters van de GGD (bijvoorbeeld doordat een contact pas als risicovol wordt aangemerkt als personen minimaal vijftien minuten in elkaars nabijheid zijn geweest). Ook wordt rekening gehouden met de sterkte van het bluetooth-signaal. Om dit goed in te richten worden er bijvoorbeeld voor ingebruikname van de notificatieapp veldtests gedaan met muren (enkelsteens, dubbelsteens, beton) en ramen.

Minder ingrijpende alternatieven waar de AP naar vraagt zijn denkbaar in de analoge sfeer, maar de regering is van mening dat daarmee niet dezelfde effecten kunnen worden bereikt als met de app. De regering voelt zich in die overtuiging gesteund door de EDPB en het feit dat andere Europese landen vergelijkbare apps ontwikkelen. Tot slot brengt ook de urgentie van de crisisbestrijding mee dat het gebruikelijke alternatievenonderzoek niet kan plaatsvinden.

Rechten van betrokkenen

De AP adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze invulling gegeven zal worden aan de verschillende rechten van betrokkenen. De toelichting is op dit punt aangevuld. Gebruikers van de notificatieapp kunnen zich voor de uitoefening van hun rechten op grond van de artikelen 12 tot en met 23 en 33 AVG wenden tot hun GGD. Daarnaast voorziet artikel 58a, zevende lid, in de mogelijkheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over de uitoefening van rechten van betrokkenen.

Bepaling inzake informatievoorziening

Naar aanleiding van het advies is in § 4.2.8.2 verduidelijkt dat het bij de informatievoorziening door de burgemeester (artikel 58t Wpg) 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.

Evaluatie

De AP adviseert een evaluatiebepaling op te nemen in de tekst van het wetsvoorstel. De regering vindt het niet passend om specifiek voor de notificatieapp te voorzien in een evaluatiebepaling, aangezien al uit het Richtsnoer van de EDPB volgt dat de lidstaten gehouden zijn om aan de hand van een vooraf vastgesteld evaluatieprotocol de werking van de app te monitoren. De effectiviteit van de voorgestelde wettelijke maatregelen wordt nauwlettend gevolgd door het RIVM. Het spreekt voor zich dat het gebruik van de notificatieapp zal worden beëindigd indien blijkt dat de inzet niet bijdraagt aan de bron- en contactopsporing door de GGD.

Caribisch Nederland

Vooralsnog zal de notificatieapp alleen in het Europese deel van Nederland ingezet worden. Over een mogelijke inzet van de notificatieapp in Caribisch Nederland zal op een later moment en uiteraard in overleg met de openbare lichamen besloten worden. Uiteraard zal daarbij dan ook de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES worden betrokken.

12.2.2. 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 van covid-19 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 noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit 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 voorzien worden, 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 nader toegelicht in § 4.2.1.1 en voor de toetsing van de met dit wetsvoorstel voorziene maatregelen is voorts § 7 tegen de achtergrond van deze opmerkingen aangevuld. De toetsing aan het verbod van leeftijdsdiscriminatie is verwerkt in § 7.7. De verhouding van deze wet tot de Wom en de bescherming van godsdienst en levensovertuiging is verduidelijkt in § 7.3. Het CRM adviseert ook een beschouwing op te nemen over het VN-Gehandicaptenverdrag; hieraan is gevolg gegeven in § 7.9.

Het CRM vraagt ook naar de verhouding tussen het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, en artikel 58j, tweede lid, voor het treffen van aanvullende niet-voorzienende maatregelen voor de bestrijding van de epidemie. Deze verhouding is verduidelijkt in § 4.2.2. Benadrukt zij dat de 'vangnetbepaling' in artikel 58j, tweede lid, geen expliciete grondslag is voor de beperking van grondrechten waarvoor in de Grondwet een specifieke wettelijke grondslag wordt vereist.

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 de Staten-Generaal bij de tijdelijkheid en het verval van de wet. Dit is verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op artikel VI.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de keuze voor strafrechtelijke handhaving en de gevolgen voor justitiële documentatie zijn § 9.1.4 en § 9.1.5 aangepast. Ten aanzien van overtreding van de gedragsregels voor burgers is tevens bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Dit is toegelicht in § 9.1.3.

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. Het college adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden. De toelichting op artikel 58o is naar aanleiding van dit advies aangevuld.

Verder maakt het CRM een aantal opmerkingen over het voorgestelde artikel 58v Wpg (notificatieapplicatie). Het CRM stelt vast dat eerdere door het CRM genoemde aandachtspunten zowel in het programma van eisen voor de notificatieapp zijn opgenomen als in de daadwerkelijke ontwikkeling. Het CRM merkt tevens met instemming op dat de toelichting het voor zich vindt spreken dat aanvullende digitale bron- en contactopsporing aan onder meer het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap moet voldoen.

Verder adviseert het CRM bij de uitwerking van het beleid rond de tijdelijke inzet van digitale middelen, de informatie in de notificatieapplicatie (in alle talen waarin die wordt gebouwd) alsmede in de voorgenomen publieksvoorlichting omtrent vrijwillig gebruik van de applicatie direct op B.1 taalniveau aan te bieden, conform geldende standaarden rond publicatie van overheidsinformatie. Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting opgenomen dat gebruik wordt gemaakt van toegankelijke en begrijpelijke communicatie die goed vindbaar is en waarbij rekening is gehouden met laaggeletterden mensen, digitaal minder handige mensen en mensen die geen of slechts beperkt Nederlands spreken. De app wordt daartoe ontworpen en gebouwd op Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 AA niveau.

Het CRM benadrukt het belang van vrijwilligheid van gebruik van de notificatieapplicatie en wijst erop dat deze vrijwilligheid ook na installatie van de app moet blijven bestaan. Evenals het CRM onderschrijft de regering het belang van vrijwilligheid van het gebruik van de in artikel 58v bedoelde digitale middelen. In de toelichting wordt daarom op verschillende plaatsen benoemd dat de medewerking aan de digitale middelen, net zoals medewerking aan de analoge bron- en contactopsporing, te allen tijde plaatsvindt op basis van vrijwilligheid. Voorts merkt het CRM op dat een belangrijke zorg is weggenomen met het in artikel 58v neergelegde verbod op het verplichten tot het gebruik van de notificatieapp of een ander digitaal middel dat gebruikt zou kunnen worden om mogelijk geïnfecteerde personen om wat voor reden dan ook te identificeren.

Tot slot wijst het CRM erop dat voor de rechtvaardiging van mogelijke andere digitale middelen een zelfstandige afweging zal moeten gelden. De regering bevestigt dat hieraan zal worden voldaan, waarbij ook voor elk digitaal middel een aparte DPIA zal worden uitgevoerd.

12.2.3. 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 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 regering op dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde juridische basis voor de voorziene maatregelen zo precies mogelijk zijn 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 § 7 is mede naar aanleiding van het advies van de Nationale ombudsman nader toegelicht hoe beperkingen die de veilige afstandsnorm, hygiënenormen en andere gedragsregels tot gevolg kunnen hebben voor de uitoefening van deze 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 § 7 zijn geschetst. Ook het advies van de Nationale ombudsman om de verhouding tot de Wom te verduidelijken is verwerkt (§ 7.3).

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 het virus en de differentiebepaling beoogt duidelijk te stellen 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 maakt bij inzet van de ontheffingsbevoegdheden, verwijst de regering naar de nadere toelichting in § 5.1.

Tot slot adviseert de Nationale ombudsman een duidelijker toelichting te geven op de borging van de democratische controle in relatie tot de bevoegdheidsverdeling op basis van deze wet en noodverordeningen. In § 3 van deze toelichting is in algemene zin ingegaan op de noodzaak om een balans te vinden tussen snelheid, flexibiliteit, democratische legitimatie en waarborgen bij maatregelen die grondrechten van burgers beperken. Ook is in die paragraaf ingegaan op de waarborgen in dit wetsvoorstel om tot de juiste balans te komen. Zo voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid van het parlement bij de vastgestelde ministeriële regelingen en de amvb via een zogeheten nahangprocedure (artikelen 58c, 58f en 58v). Voor een toelichting op de lokale democratische controle verwijst de regering naar § 5 en haar reactie op de desbetreffende opmerkingen van de VNG en het NGB in de volgende paragraaf.

12.3. Openbaar bestuur

12.3.1. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Genootschap van Burgemeesters

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (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 van de toelichting). Daarbij dient een zorgvuldige balans gevonden te worden tussen de noodzaak om maatregelen te treffen ter bestrijding van de epidemie van het virus 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 van het virus zich niet aan de bestuurlijke indeling(en) gebonden weet. In zoverre is centrale sturing nodig, waarbij het op- en afschalen vormt krijgt via gedelegeerde regelgeving. Tegelijkertijd bevat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in die ministeriële regelingen te differentiëren tussen gemeenten, groepen van gemeenten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 58f). 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 raad en college 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 gebruik maken van zijn ontheffingsbevoegdheden en de mate waarin gemeenten in autonomie regels kunnen stellen die aan de bestrijding van de epidemie van het virus gerelateerd zijn.

De gewenste verduidelijkingen hebben vorm en inhoud gekregen in de nieuwe § 5 van deze toelichting. Daarin komt specifiek de belangenafweging die de burgemeester heeft te maken bij inzet van de ontheffingsbevoegdheden aan de orde (§ 5.1), evenals de positie van het college en de regelgevende bevoegdheid van de raad (§ 5.2). De regering heeft er niet voor gekozen in de wet te expliciteren dat de burgemeester de gemeenteraad en het college betreft bij de te maken afwegingen rond de inzet van zijn bevoegdheden. Deze bevoegdheden komen toe aan de burgemeester als eenhoofdig orgaan, waarbij de verantwoordingsrelatie met de raad reeds is gegeven in artikel 180 van de Gemeentewet. Een specifieke relatie tot het college geldt ook onder de Gemeentewet niet met betrekking tot de specifieke burgemeestersbevoegdheden. In het verlengde daarvan wijst de regering op de systematiek van de Drank- en Horecawet die ook exclusief aan de burgemeester bevoegdheden toekent waarbij potentieel druk op de burgemeester kan ontstaan. Het voorgaande laat overigens onverlet dat de burgemeester ofwel uit eigen beweging ofwel desgevraagd door één of meerdere wethouders in het college hierop bevraagd kan worden, ook in relatie tot de portefeuilleverdeling binnen B&W. Het vastleggen van een verplichte afstemming binnen het college zou naar de mening van de regering echter de positie van de burgemeester compliceren – iets waar de VNG en het NGB juist ook zelf voor willen waken.

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 enkele opmerkingen over (het belang van) intergemeentelijke afstemming.

Met betrekking tot de verhouding van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio alsmede de intergemeentelijke afstemming is de paragraaf die daarop betrekking heeft aangevuld (§ 5.3). De regering onderschrijft daarbij het belang van goed overleg tussen gemeenten. De rol die de burgemeester kan innemen met betrekking tot de interbestuurlijke afstemming is daarom toegevoegd (aan de nieuwe § 5). Die afstemming kan, zoals de VNG en het NGB terecht opmerken, plaatsvinden op het niveau van de veiligheidsregio of in andere samenwerkingsverbanden. Bestuurlijk overleg tussen niet vastomlijnde groepen van gemeenten of 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.

Met betrekking tot de voorgestelde administratiefberoepsprocedure zij opgemerkt dat artikel 58d, tweede lid, Wpg geheel identiek is aan de reeds bestaande procedure van artikel 176 van de Gemeentewet, waarin eveneens, gelet op het bijzondere type bestuursgeschil, hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 Awb buiten toepassing zijn verklaard. Ter voorkoming van misverstand zij opgemerkt dat, net als bij de procedure van artikel 176 van de Gemeentewet het geval is, tegen de beslissing van de minister op een door de burgemeester ingesteld administratief beroep gewoon de reguliere beroepsprocedure bij de bestuursrechter openstaat.

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 uitbraak van covid-19 wordt momenteel met onder andere de VNG gesproken (zie § 11).

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 (waaronder vrijstellingen). Bij het verlenen van ontheffingen door burgemeesters bestaat reeds de mogelijkheid van onderscheid naar activiteit of leeftijd; dat is inherent aan de ontheffing die specifiek bedoeld is voor een concreet geval. Ter verduidelijking is in het voorgestelde artikel 58^a Wpg het tweede lid, dat differentiatie voor de ontheffing beoogde te regelen, geschrapt. De in dat artikel bedoelde differentiatie heeft betrekking op de ministeriële

regelingen. De opmerkingen over de begripsafbakeningen worden geadresseerd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58a. Ten aanzien van het nemen van tijdelijke verkeersmaatregelen voor een langere duur kan worden opgemerkt dat dit wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) vergt. De wenselijkheid van deze aanpassing zal worden gezien 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 Wpg in artikel I respectievelijk de artikelen II en III van dit wetsvoorstel.

Verder noemt de VNG een aantal belangrijke uitgangspunten voor de digitale middelen ter ondersteuning van bron- en contactopsporing ex artikel 58v en wijst de VNG op het belang van een DPIA voor deze digitale middelen. De regering onderschrijft het belang van deze uitgangspunten en de noodzaak tot het uitvoeren van een DPIA. In § 6 wordt daarop ingegaan.

12.3.2. Wethoudersvereniging

De Wethoudersvereniging acht terugkeer naar de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen gelet op de duur van de maatregelen die nodig zijn. 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 het gemeentebestuur binnen alle beperkingen die nu gelden – en naar het zich laat aanzien nog zullen blijven gelden – tracht om de resterende ruimte voor sociale, maatschappelijke en economische activiteiten te 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 in den brede (§ 5) is dit punt expliciet onderkend.

12.3.3. 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 raad kan de burgemeester komen tot de voor de gemeente gewenste afwegingen op lokaal niveau. De VvR acht de duur van de wet – tot 1 juni 2021 – 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 (juist) mede daarom vanuit de crisisstructuur terug te keren naar de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen. Het wetsvoorstel versterkt de positie van het lokaal bestuur en de mogelijkheid van democratische sturing en controle door de gemeenteraad. 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 van het virus mogelijk is.

12.3.4. Veiligheidsberaad

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 de nieuwe § 5.3. Daarin staat dat het regionaal beleidsteam blijft fungeren zolang er sprake is van een crisis. Dat is dus de plek waar coördinatie en afstemming plaatsvindt, ook met het oog op de toepassing door de voorzitter van zijn bevoegdheden op grond 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 toepassing geeft aan het voorgestelde artikel 58d Wpg. Dat is niet nodig, omdat de Wet veiligheidsregio's van toepassing blijft.

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 veiligheidsregio op grond van het voorgestelde artikel 58d, tweede lid, Wpg. Het gaat hier om een bestuurlijke afweging of de voorzitter terecht heeft geoordeeld dat de wijze waarop de burgemeester al dan niet toepassing gaf aan de bevoegdheden die deze wet hem geeft, tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis leidde (dan wel terecht ernstig vreesde voor het ontstaan daarvan).

Tot slot verzoekt 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.

12.3.5. 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 van het virus 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 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 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 IPO sluit aan bij de opmerkingen van de commissarissen 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 plaatsnemen. De regering sluit zich daarbij aan.

In reactie op het advies van de commissarissen 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 van het virus (reactie op de punten 1 en 5). In zoverre bestaan er geen twee verschillende regimes naast elkaar. Dit komt tot uitdrukking in artikel 58b, tweede lid, Wpg en de daarbij behorende toelichting. Ook wijst de regering op § 3 van de toelichting. Op die plaatsen is uiteengezet dat de structuur van dit nieuwe hoofdstuk in principe voortgaat op de structuur van aanwijzingen van de minister van VWS gevolgd door noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Nu veel maatregelen op het niveau van ministeriële regeling worden uitgewerkt, is de noodzakelijke flexibiliteit om op- en af te kunnen schalen gegeven in het stellen van nationale regels (met mogelijke differentiatie). Daarbij heeft de regering uiteengezet dat dit onverlet laat dat indien maatregelen niet tijdig op basis van dit nieuwe hoofdstuk kunnen worden genomen, teruggevallen kan worden op de crisisstructuur. In de systematiek van de wet is het daarbij voor de hand liggend dat die maatregelen spoedig daarna in de op deze wet gebaseerde regelingen zal worden opgenomen (artikel 58j, tweede lid, Wpg).

De regering merkt op dat van een toezichtsrol van de voorzitter van de veiligheidsregio (punt 2 van de reactie) geen sprake is. De voorgestelde regeling houdt in dat wanneer er sprake is van bovenlokale effecten van het al dan niet toepassen van een bevoegdheid door de burgemeester, die bevoegdheid overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio voor de periode waarin die effecten zich voordoen (artikel 58d en de toelichting daarop). Wel kan er verschil van inzicht bestaan over de vraag of deze bevoegdheidsovername gerechtvaardigd is; voor die gevallen geldt een specifieke beroepsprocedure. Verwezen zij naar artikel 58d en de toelichting daarop, alsmede § 5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

De commissarissen vragen aandacht voor de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester (punten 3 en 4). In aanvulling op de reactie op de opmerkingen van de VNG en het NGB hierover merkt de regering op dat er inderdaad druk op burgemeesters kan ontstaan om ontheffingen te verlenen. Een gemotiveerde afweging van belangen is daarom van belang, zoals in § 5 aan de orde komt, waarbij het uiteindelijk de burgemeester als eenhoofdig orgaan is die het besluit heeft te nemen. Hij kan daarbij advies inwinnen van de GGD (zoals ook opgemerkt bij de bespreking van de burgemeestersbevoegdheden in § 4 van de toelichting). Een burgemeester kent de specifieke lokale omstandigheden het beste, en zal dus het beste in staat zijn om de (mogelijke) gevolgen van een ontheffing te beoordelen. Daarbij is de regering overigens van mening dat de mogelijkheid voor een burgemeester ontheffing te verlenen van landelijk gestelde normen geen unicum is. Ook op grond van bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet is dit reeds mogelijk.

12.3.6. 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.

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 evenals in de huidige situatie zoveel mogelijk zelf de maatregelen te laten bepalen, bijvoorbeeld door bevoegdheden van de minister van VWS 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 tussen gemeenten en de Caribische openbare lichamen (voorgesteld artikel 58^e, eerste lid, onder a, Wpg), opdat rekening kan worden gehouden met de omstandigheden op de eilanden. Over de maatregelen die op de eilanden zullen gelden, zal overleg plaatsvinden met de eilandsbesturen. Delegatie of mandaat 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 § 5.1 reeds 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 zal de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van de minister, voor zover het gaat om Caribisch Nederland, worden gemandateerd aan de gezaghebbers van de onderscheiden openbare lichamen.

12.4. OM, politie, rechtspraak en advocatuur

12.4.1. College van procureurs-generaal

Het College van procureurs-generaal 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 wel 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 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 nu zijn 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 tot stand na besluitvorming in het kabinet, een opdracht van de minister 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 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 § 4.1 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 of de voorzitter van de veiligheidsregio. Moet de burgemeester nagenoeg iedere voorgenomen uitoefening van een bevoegdheid uit hoofdstuk Va melden (aan minister en veiligheidsregio) of komen er nommerende beleidsinstrumenten die dit berichtenverkeer kunnen beperken, zo vraagt het College. Artikel 58t van het wetsvoorstel regelt dat de verstrekking van informatie aan de minister verloopt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio, die de informatie verzamelt. De burgemeesters en de voorzitter kunnen in het regionaal beleidsteam afspraken maken over een efficiënte wijze van informatie-uitwisseling.

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.⁴ Mede naar aanleiding van de opmerkingen van het College is op deze kwestie nader ingegaan in § 9.1.5, waarbij ook aandacht is besteed aan de reactie op de motie die bij brief van 29 mei 2002 door de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer is gezonden.

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/of 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 (verbod op het houden van veilige afstand) en 58g (verbod op groepsvorming), de betekenis van het groepsvormingsverbod van artikel 58g en de formulering 'zich in groepsverband ophouden' in dat artikel, de kenbaarheid van verboden openstellingen voor bezoekers van een publieke plaats, 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), geschrapt en is de formulering van de antisbruikbepaling in het zesde lid van artikel 58v aangepast. De opmerking van het College over de regeling in artikel 65, eerste lid, Wpg, heeft aanleiding gegeven de aanvullende bevoegdheid om woningen te kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner, aan artikel 64a toe te voegen (tweede lid). Zie daarover de artikelsgewijze toelichting op dat artikel. 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 strafsancities zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 68bis. Hierop is ingegaan in § 9.1.4.

Niet overgenomen is het voorstel van het College om in artikel 58f, vierde lid, uitdrukkelijk ook de krachtens het voorgestelde artikel 65a aan te wijzen buitengewone opsporingsambtenaren te noemen als categorie van functionarissen voor wie de veilige afstandsnorm 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'. Het onderhavige wetsvoorstel, en meer in het bijzonder het voorgestelde artikel 65a, is 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, vierde lid, is in de artikelsgewijze toelichting bij die bepaling uitdrukkelijk vermeld dat ook alle buitengewone

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 366 (motie-Azarkan c.s.).

opsporingsambtenaren onder het bereik van dat – in het voorgestelde artikel 58a gedefinieerde – begrip vallen.

12.4.2. Nationale Politie en Politie en brandweerkorpsen Caribisch Nederland

Wij zijn 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 worden geregeld, hetgeen de naleving en handhaving ten goede komt. De politie kenschets het voorgesteld 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 nader ingegaan in § 9.4.3 van de toelichting.

12.4.3. Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Raad voor de rechtspraak

Zowel de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) als de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) heeft een reactie op het wetsvoorstel gegeven. Die reacties worden vanwege de raakvlakken tussen de gemaakte opmerkingen waar mogelijk samen in deze paragraaf besproken.

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. Het is de bedoeling het functioneren van de nieuwe opzet van de regelgeving in 2021 te evalueren. In dat kader kan zo nodig ook de vraag aan de orde komen of een voorziening voor de (nog) langere termijn wenselijk is. In dit verband is de regering verheugd dat de NVvR de in het wetsvoorstel opgenomen vervalbepaling, die uitgaat van vervalt na een jaar maar de mogelijkheid bevat om de wet eerder of – onder procedurele voorwaarden – later te laten vervallen, kenschetst als duidelijk en een begrijpelijke oplossing. Wat de vraag van de NVvR naar de werkingsduur van de eerdere covid-wetgeving betreft – de regering begrijpt dat de NVvR hier onder andere het oog heeft op de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en de Tijdelijke wet digitale besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius – kan de regering meedelen dat er op dit moment geen voornemens zijn om de in die wetten opgenomen vervaltermijn van 1 september 2020 aan te passen. Overigens bevatten de twee eerstgenoemde wetten een voorziening die identiek is aan die in artikel VI, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, op grond waarvan indien nodig de werkingsduur steeds onder procedurele voorwaarden met twee maanden kan worden verlengd.

Het doet ons genoegen dat de NVvR de bestuurlijke inbedding van de voorzitter van de veiligheidsregio helder geformuleerd vindt, evenals de taken van de voorzitter in het kader van deze wet, en dat het voorgestelde artikel 58d, dat die kaders aangeeft, naar haar oordeel werkbaar lijkt. Zoals opgemerkt naar aanleiding van de opmerkingen van het Veiligheidsberaad is desalniettemin nog enige verduidelijking aangebracht in de toelichting.

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 § 9.3). Dit betreft mede het in het voorgestelde artikel 58d, tweede lid, geregelde administratief beroep door een burgemeester bij de minister tegen de daar bedoelde beslissing van de voorzitter van de veiligheidsregio. Gevolg geven aan het advies van de NVvR is in die bepaling voorts niet alleen de beroepstermijn maar ook de beslistermijn uitgedrukt in uren (48 uren) in

plaats van, zoals in artikel 176, vierde lid, Gemeentewet, in dagen (twee dagen). Afgezien van deze bijzondere procedure is er geen aanleiding om af te wijken van de reguliere procedure van rechtsbescherming zoals deze in de Awb is geregeld, zo merken wij op naar aanleiding van de daartoe strekkende opmerking van de NVvR.

Op de opmerking van de NVvR inzake de hoogte van de vervagende hechtenis in artikel 68bis is ingegaan in § 9.1.4 van deze toelichting.

Op de opmerkingen van de Raad over de mogelijk substantiële effecten van dit wetsvoorstel op de werklast van de gerechten is ingegaan in § 11. Die effecten worden meegenomen in de reeds lopende gesprekken met het ministerie van Justitie en Veiligheid over de financiële gevolgen van de huidige covid-19-crisis voor de rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen.

De reacties van de de NVvR en de Rvdr hebben geleid tot diverse verbeteringen van het wetsvoorstel en/of verduidelijkingen en aanvullingen van de memorie van toelichting. Zo is in artikel 58g, tweede lid, onder h, groepsvorming uitgezonderd die plaatsvindt in verband met rechtspleging. Het gaat dan in de eerste plaats om bijeenkomsten onder verantwoordelijkheid van een rechter (al dan niet van een gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort) of een officier van justitie, bijvoorbeeld een terechtzitting, raadkameroverleg, zogenoemde TOM- of OTP-zitting, descende, optreden van de rechter-commissaris in strafzaken, zitting van de raad van discipline of horen van een persoon door een rechter buiten het gerechtshuis. Ook de zitting van bijvoorbeeld een bezwaarschiffencommissie is uitgezonderd. Ook is in het algemeen deel van de toelichting nader ingegaan op mandatering van bevoegdheden met betrekking tot de door de NVvR in haar advies genoemde onderwerpen en in de artikelsgewijze toelichting op de toezichthoudende taken met betrekking artikel 58q. Verder is 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.

Naar aanleiding van artikel 58u vraagt de Rvdr 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, Advocatenwet, 116a Geneesmiddelenwet en 7:12, derde lid, Mediawet). 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.

Handhaving misbruikbepaling

De NVvR geeft in overweging duidelijk aan te geven of, wanneer en op welke wijze reparatoire handhaving ten aanzien van de in artikel 58v opgenomen misbruikbepaling mogelijk zal zijn. De regering acht het van groot belang dat mensen erop kunnen vertrouwen dat het gebruik van de notificatieapp te allen tijde vrijwillig is. Om hier uitdrukking aan te geven is niet gekozen voor reparatoire handhaving maar wordt overtreding van deze misbruikbepaling bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Overgangsrecht

De Rvdr merkt op dat het overgangsrecht verduidelijking behoeft. De noodverordeningen worden ingetrokken op het moment dat het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt. Voor de beantwoording van de vraag van de Rvdr 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, is relevant of de in het geding zijnde bepalingen na de

verandering van de wetgeving als gunstiger in de zin van artikel 1, tweede lid, Sr moeten worden beschouwd. Dat zal in de meeste gevallen niet zo zijn, gelet op de in de nieuwe wetgeving aangepaste – en ten opzichte van artikel 443 Sr – lagere strafbedreigingen. Is van gunstigere wetgeving sprake, dan wordt weliswaar het oude recht toegepast, maar gestraft op grond van de nieuwe wetgeving.

Evaluatie

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. Het is de bedoeling het functioneren van de nieuwe opzet van de regelgeving in 2021 te evalueren. In dat kader kan zo nodig ook de vraag aan de orde komen of een voorziening voor de (nog) langere termijn wenselijk is.

12.4.4. 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. In reactie hierop verwijst de regering naar § 3, waar zij de wenselijkheid en noodzaak heeft toegelicht. Een noodverordening is een instrument voor omstandigheden waarin de gewone middelen ontoereikend zijn. Gegeven de beperkingen die de momenteel geldende maatregelen met zich brengen voor burgers en de onbekende tijdsduur waarvoor maatregelen nodig zullen zijn, is nationale wetgeving aangewezen boven de huidige structuur van noodverordeningen.⁵

Naar aanleiding van de zorgen van de NOvA over de werkingsduur en de mogelijkheid van verlenging van dit wetsvoorstel zijn § 4.1 en de toelichting op artikel VI in deze memorie aangevuld en verduidelijkt. Zoals daar nader uiteengezet, is voor verlenging elke twee 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 NOvA duidelijker in de wettekst tot uitdrukking gebracht door de mogelijkheid van eerdere beëindiging van de wet voorop te stellen. De adviescommissie bestuursrecht van de NOvA noemt de vervalt termijn van een jaar 'arbitrair'. In antwoord hierop merken wij op 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. Juist daarom is de vervalt termijn van een jaar niet spijkerhard, maar biedt de vervalt bepaling in het wetsvoorstel de mogelijkheid van eerdere beëindiging of juist – onder procedurele voorwaarden – verlenging van de werkingsduur.

De adviescommissie bestuursrecht wijst erop 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 gebruikmaking 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 het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd niet mogelijk maakt. Als voorbeeld kan worden genoemd dat artikel 11 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag 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. Een gedifferentieerd stelsel van op- en afschaling, waarbij regels snel en flexibel

⁵ Vgl. de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020, W04.20.0139/1/Vo, punt 11, onder b.

kunnen worden toegesneden op hetgeen de situatie op dat moment vereist, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorzien, is niet mogelijk op basis van staatsnoodrecht. Daar komt bij dat activering van staatsnoodrecht een stap van geheel andere orde is dan de totstandbrenging van het onderhavige 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 kunnen wij 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 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. Zo is de regering 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, Wpg, 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.

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 adviescommissie rechtsstatelijkheid maakt opmerkingen over de omvang, proportionaliteit en effectiviteit van het wetsvoorstel in relatie tot grondrechten, waaronder de bewegings- en vergadervrijheden. De toelichting op de toetsing aan de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen in § 7 is 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 CIO (zie § 12.6).

Verder maakt de adviescommissie strafrecht twee opmerkingen over het voorgestelde artikel 58v. De commissie merkt op niet afwijzend te staan tegenover strafbaarstelling van de misbruikbepaling in dit artikel en wijst er daarbij op dat de vraag of de inzet van de notificatieapp proportioneel (of 'noodzakelijk') is, afhangt van de omstandigheden, de alternatieven en het gewicht van andere belangen. De toelichting is op dit punt aangevuld (§ 6.5). Verder acht de adviescommissie een maximale hechtenis van drie maanden op overtreding van artikel 58v wel voldoen aan de eis van proportionaliteit, maar een maximum van 6 maanden hechtenis niet. Mede gezien het grote belang van vertrouwen in de notificatieapp, de zorgen die er zijn over mogelijk misbruik en het belang van de bestrijding van het virus heeft de regering dit advies niet overgenomen.

12.5. Gezondheidszorg

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

Zorgplicht zorgaanbieders (artikel 58o, eerste lid, Wpg)

De meeste reacties hebben betrekking op de voorgestelde zorgplicht voor zorgaanbieders in artikel 58o, eerste lid, Wpg. 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 § 4.2.7.1 en in de toelichting op artikel 58o, eerste lid, Wpg is verduidelijkt dat deze zorgplicht geldt in aanvulling op 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 van de in het nieuwe hoofdstuk Va Wpg opgenomen gedragsnormen (artikel 58f tot en met 58j) 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. Daarbij is verduidelijkt dat mantelzorgers 'bij de zorg betrokken' zijn en de afstandsverplichting dus niet voor hen geldt.

De reacties hebben aanleiding gegeven tot enkele wijzigingen van het voorgestelde artikel 58o, eerste lid, Wpg en de bijbehorende definities (artikel 58a Wpg). 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 Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), en het verlenen van gesloten jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet.

Toegang tot zorglocaties (artikel 58o, tweede lid, Wpg)

Versillende partijen vragen naar de mogelijkheid van de minister om bij het vaststellen van beperkingen of voorwaarden aan de toegang tot zorglocaties (artikel 58o, tweede lid, Wpg) onderscheid te maken tussen verschillende categorieën bezoekers. Ook wordt gevraagd naar de reikwijdte van het voorgestelde tweede 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 de artikelsgewijze toelichting is een passage toegevoegd over de mogelijkheid om (categorieën van) bezoekers, zoals advocaten en vertrouwenspersonen, uit te zonderen van eventuele beperkingen of voorwaarden.

Naar aanleiding van de reacties is de reikwijdte van het artikellid verbreed. In de consultatieversie was alleen voorzien dat de minister in een ministeriële regeling de toegang kon beperken tot instellingen die ouderenzorg leveren. Dit is aangepast: op basis van het voorstel kan de minister nu voor alle zorglocaties nadere regels stellen. Het begrip zorglocatie is opgenomen 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 de epidemie 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 minister beperkingen kan stellen aan

de toegang tot zorglocaties indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is om verspreiding van covid-19 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, tweede lid, Wpg 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 Wpg 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 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 is ingegaan in § 9.1.1.

Betrokkenheid bij nadere regels en ontheffingen

GGD GHOR Nederland pleit ervoor dat een amvb als bedoeld in het voorgestelde artikel 58v Wpg (notificatieapplicatie) in overleg met de gemeentelijke gezondheidsdiensten tot stand komt. Enkele andere organisaties 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 GGD GHOR Nederland te betrekken bij de totstandkoming van de genoemde amvb, evenals andere deskundigen en burgers. Mede gelet op aanwijzing 5.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is geen adviesverplichting in het wetsvoorstel opgenomen. Artikel 3:2 Awb verplicht bestuursorganen al om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.

Daarnaast 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 gemeentelijke gezondheidsdienst meewegen. De regering verwacht dat een dergelijke adviesverplichting niet altijd praktisch uitvoerbaar zal zijn en acht haar gelet op artikel 3:2 Awb ook niet nodig. In de memorie van toelichting is opgenomen dat burgemeesters zo nodig advies kunnen vragen aan de GGD. Dit zal, mede gelet op artikel 3:2 Awb, in veel gevallen in de rede liggen.

12.6. Overige reacties

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

Een aantal partijen heeft opmerkingen gemaakt over de reikwijdte van het begrip 'gemeenschappelijke huishouding'. **COC Nederland** verzoekt om verschillende andere samenlevingsvormen onder het begrip te brengen. Naar aanleiding hiervan is in de voorgestelde tekst van artikel 58f en in de toelichting verduidelijkt dat de uitzondering op de veilige afstand geldt in het geval personen 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 de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58f. **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 regering dankt deze organisaties voor hun adviezen en wacht de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten af.

Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), een belangenorganisatie voor 31 kerkgenootschappen in Nederland, vraagt aandacht voor de in dit voorstel geregelde veilige afstand, de positie van geestelijken en geestelijk verzorgers en de zorgplicht voor besloten plaatsen met de bijbehorende (handhavings)maatregelen.

Ten aanzien van de afstandsnorm 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. In § 4.2.1.1 is aangegeven dat deze afstand naar verwachting anderhalve meter zal bedragen. Die amvb wordt door middel van een nahangprocedure aan de Tweede Kamer gezonden. Ook dat past bij de snelheid die nodig zal zijn om maatregelen in werking te laten treden. Daarbij is in § 6.3 van de toelichting uiteengezet in hoeverre de veilige afstand 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, vierde 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.⁹ In artikel 58f, vierde lid, onder b, zijn ‘geestelijke bedienaren’ toegevoegd aan de personen die vallen onder uitzondering van de norm van een veilige afstand. Deze uitzondering geldt voor zover de werkzaamheden niet met inachtneming van die afstand kunnen worden verricht (verwezen zij naar § 4.2.1.1 en de 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 gezondheid geldt voor alle besloten plaatsen, met uitzondering van de woning, een zorgplicht die inhoudt dat bezoekers zich kunnen houden aan de veilige afstand 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. In een voorkomend geval dat wordt geconstateerd dat de zorgplicht niet voldoende wordt nageleefd, kan de minister van VWS een aanwijzing geven, met als doel dat de aanwezige personen wel de veilige afstand en andere normen in acht kunnen nemen (artikel 58k). De aanwijzing is niet gericht op het beëindigen van gedragingen als zodanig. Met betrekking tot de (grond)wettelijk beschermde positie van religieuze gebouwen is terughoudendheid geboden (artikel 6, eerste lid, Grondwet en artikel 1, onderdeel s, Wpg). Opgemerkt zij voorts dat binnentreden tijdens erediensten, buiten

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 249.

gevallen van ontdekking op heterdaad, niet is toegestaan (artikel 12 Algemene wet op het binnentreden).

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 bijvoorbeeld meer risicogestuurde vormen van toezicht. Daarbij kan rekening worden gehouden met de bij de NVWA beschikbare kennis en capaciteit. Hierop is ingegaan in § 9.1.1 van deze toelichting.

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 § 4.1 voor de ministeriële regelingen en in § 5.1 ten aanzien van de lokale ontheffingen.

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 veilige afstandsnorm 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 het verbod om geen veilige afstand in acht te nemen 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 Wpg (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 II en III.

Ook in de informele reactie van LTO Nederland zijn vragen gesteld over de nadere uitwerking en invulling van het afstandscriterium, in relatie tot werkzaamheden in de land- en tuinbouwketen. Naar aanleiding daarvan zijn de inhoud en het doel van de vrijstellingen en de totstandkoming ervan verduidelijkt in § 4.2.1.1. De status van protocollen is verduidelijkt in § 4.2.5.

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 Wpg. 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.