

**Inleidende spreekteksten mondeling overleg EK, 7 juli****Thema I. Grondrechten**

10 minuten, minister BZK en minister VWS

**Minister BZK**

Voorzitter,

Ter inleiding van het eerste blokje over grondrechten zal ik kort enkele uitgangspunten en dilemma's schetsen. Daarna zal mijn collega De Jonge als inleiding op dit eerste blokje aandacht besteden aan de situatie in de zorg en verpleeghuizen.

De bestrijding van de epidemie van het virus heeft de overheid in de afgelopen periode genoodzaakt tot het treffen van ingrijpende maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg.

De noodzaak van dit overheidsoptreden vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als grondrecht en mensenrecht. Ik wijs op artikel 22 van de Grondwet, dat waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid. Verdragsbepalingen verlangen overheidsoptreden ter voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische ziekten, zoals artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR).

Hier dient zich een zeker dilemma aan, want noodzakelijk overheidsoptreden leidt vaak tot maatregelen die raken aan de grondrechten van burgers, zoals de bewegingsvrijheid en de persoonlijke levenssfeer. Welke belangen of grondrechten gaan dan voor?

Uitgangpunt daarbij is dat de individuele vrijheidsrechten dienen te worden gerespecteerd, ook als de inperkende maatregelen dus voortvloeien uit grondrechtelijke zorgplichten of positieve verplichtingen. Die respectering vergt dat beperkende maatregelen voldoen aan grondrechtelijke criteria. Sinds het begin van de crisis worden de maatregelen vastgesteld via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Voor de eerste fase van de uitbraak vormen de noodverordeningen een belangrijk en noodzakelijk juridisch kader. We zijn overgegaan op een versoepeling, maar de situatie is nog steeds zeer uitzonderlijk.

Verdragsrechtelijk voldoen de maatregelen en noodverordeningen aan de daarvoor geldende eisen. Ook de Raad van State concludeerde dit in zijn algemeenheid ten aanzien van de modelnoodverordening van 28 april. Daarnaast concludeerde de Raad dat het - gelet op de acute, concrete en levensbedreigende situatie - verdedigbaar is dat de beperking van grondrechten gedurende een korte periode op een globalere wettelijke grondslag berust dan de Grondwet normaliter vereist. Voor de langere duur acht zij een steviger juridisch fundament nodig voor beperkende maatregelen.

Het ziet er inderdaad naar uit dat we voor langere tijd te maken hebben met de bestrijding van het virus en met mogelijk grondrechtbeperkende maatregelen. Noodverordeningen zijn daarvoor minder geschikt. Zij kunnen in een democratische rechtsstaat niet al te lang duren. Daarom hebben mijn collega's en ik in onze brief van 1 mei de voorbereiding van tijdelijke wetgeving aangekondigd voor de volgende fase van de bestrijding van het virus. De tijdelijke wet zal invulling geven aan de eisen die gelden voor de beperking van grondrechten. De wet zal optimaler voldoen aan de grondwettelijke eis dat inperkingen van grondrechten moeten zijn voorzien van een specifiek wettelijke grondslag. Daarnaast zullen de wettelijke beperkingen van grondrechten steeds een legitiem doel moeten dienen, dat van de bescherming van de (volks)gezondheid. Verder zullen de beperkingen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, waarbij de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen en er een adequaat rechtsmiddel moet open staan. Het wetsvoorstel versterkt bovendien voor de langere termijn de democratische legitimatie van te nemen maatregelen, doordat het parlement meer zeggenschap krijgt over zowel het juridisch kader als over de concreet te nemen maatregelen.

Voor zover mijn inleiding. Ik ga straks graag over tot beantwoording van afzonderlijke vragen.

Ik draag nu eerst het stokje over aan mijn collega De Jonge.

### **Minister VWS**

#### *Spreektekst Grondrechten: zorg/bezoekrecht*

- Voorzitter, we spreken elkaar vandaag over de door het kabinet genomen maatregelen tijdens de coronacrisis.
- Na de vele debatten in de Tweede Kamer is het goed daar ook met uw Kamer van gedachten over te wisselen.
- Op dit moment is er gelukkig sprake van minder besmettingen. Een heel andere fase dan die in maart van dit jaar, eigenlijk nog maar kort geleden. Daarom is er nu weer gewoon bezoek mogelijk op locaties die corona-vrij zijn.
- In maart greep het coronavirus razendsnel om zich heen en vormde een grote bedreiging voor de gezondheid van de bewoners in verpleeghuizen.
- Zowel het aantal besmette locaties van verpleeghuizen als het aantal personen met corona in die locaties steeg in korte tijd fors.
- Op advies van Verenso, de ervaringen in Noord-Brabant en Limburg en in lijn met het advies van het OMT over het beperken van bezoek aan kwetsbare personen, is besloten om per 20 maart alle verpleeghuizen preventief te sluiten voor bezoek.
- Ik ben mij er steeds van bewust geweest hoe ingrijpend dit was voor bewoners en naasten. Geen bezoek mogen

ontvangen in een tijd waarin juist contact met naasten zo belangrijk is, laat niemand onberoerd. Ik vond dit daarom één van de moeilijkste maatregelen om te nemen.

- Van de noodzaak van deze maatregel ben ik, mede omdat we toen nog niet wisten hoe de verspreiding van het virus zou gaan, nog steeds overtuigd. We moesten de kwetsbare ouderen in verpleeghuizen beschermen. Niet alleen omdat zij fysiek kwetsbaar zijn, maar ook omdat zij doorgaans in groepsverband wonen en de kans op onderlinge besmetting groot is.
- Ook was de bezoekbeperking nodig om zorgverleners tegen het virus te beschermen en verspreiding van het virus tegen te gaan.
- Ik heb gebruik gemaakt van artikel 7 van de Wet Publieke Gezondheid om een opdracht te geven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's hoe de bestrijding ter hand te nemen. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben noodverordeningen opgesteld met als doel zoveel mogelijk de verspreiding van het virus tegen te gaan.
- Als u mij vraagt, zijn hiermee grondrechten van bewoners beperkt dan zeg ik: ja, die zijn beperkt.
- Het was een afweging tussen enerzijds het belang van bezoek ontvangen en om toch nog een gezinsleven te hebben door je partner en kinderen te kunnen blijven zien en anderzijds het belang van de samenleving als geheel en in het bijzonder het belang van deze mensen omdat ze echt een groot risico lopen te overlijden door corona.

- Na zorgvuldige afweging van deze belangen en gezien de situatie waar we in maart voor stonden, acht ik het bezoekverbod noodzakelijk en proportioneel.

## **Thema II. Verhoudingen en democratische controle**

10 minuten, minister VWS en minister JenV

### **Minister VWS**

Voorzitter,

U heeft ons gevraagd om een inleiding te geven op het onderwerp Verhoudingen en democratische controle.

Ik zal dat samen met de minister van Justitie en Veiligheid doen.

Ik start met een toelichting op de verhouding tussen de minister en de voorzitters veiligheidsregio's bij infectieziekten uit de groep A.

Daarna zal mijn collega een toelichting geven op de verhouding tussen de voorzitters veiligheidsregio en de gemeenteraad.

In 2005 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de International Health Regulations vastgesteld.

Dat is een set regels waaraan alle aangesloten landen moeten voldoen om voorbereid te zijn op bedreigingen van de publieke gezondheid, waaronder infectieziekten.

In Nederland zijn die regels grotendeels geïmplementeerd in de Wet publieke gezondheid die eind 2008 van kracht is geworden.

In de Wet publieke gezondheid zijn de rollen beschreven van de GGD, de burgemeesters en de minister van VWS.

In 2012 zijn daar de voorzitters veiligheidsregio's aan toegevoegd, nadat de Wet veiligheidsregio's van kracht was geworden.

In de basis is infectieziektebestrijding een lokale verantwoordelijkheid.

Gemeenten zijn verplicht een gezondheidsdienst te hebben die onder andere zorgt voor de infectieziektebestrijding.

Die gezondheidsdienst kennen we allemaal als de GGD.

In 25 regio's, in samenhang met de veiligheidsregio's, zorgt de GGD voor de dagelijkse infectieziektebestrijding.

Ze worden daarbij ondersteund door het Centrum Infectieziektenbestrijding van het RIVM.

Als er bestuurlijke maatregelen nodig zijn bij de bestrijding is dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

In de praktijk is dat echter bijna nooit nodig. De meeste mensen werken goed mee aan maatregelen van de GGD.

Voor de dagelijkse bestrijding van infectieziekten werkt deze structuur heel goed.

Voor grotere uitbraken is er echter meer coördinatie nodig.

In de eerste plaats wordt dat geregeld door de samenwerking tussen het RIVM en de GGD'en.

Bij een bovenregionale uitbraak zorgt het RIVM voor de *gezondheidskundige coördinatie* van de aanpak tussen GGD'en.

Het RIVM zorgt er ook voor dat signalen van infectieziekten uit verschillende regio's en uit het buitenland worden samengebracht.

Bij een grote uitbraak kan ook meer *bestuurlijke coördinatie* nodig zijn.

Voor die situaties is in de Wet publieke gezondheid een afwijkende bestuurlijke structuur opgenomen.

De infectieziekten waarbij de noodzaak van een gecoördineerde aanpak het waarschijnlijkste is, zijn ingedeeld in groep A.

De voorzitters van de veiligheidsregio's dragen zorg voor de bestrijding van infectieziekten uit groep A.

En de minister van VWS kan opdrachten geven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's hoe de bestrijding van een ziekte uit groep A ter hand te nemen, ook wel aanwijzingen genoemd.

Deze uitbraak van Covid-19 is niet de eerste keer sinds de instelling van de Wet publieke gezondheid dat er een ziekte uit groep A was in Nederland.

Het is wel de eerste keer dat ik gebruik heb gemaakt van mijn bevoegdheid om opdrachten te geven aan voorzitters van de veiligheidsregio's.

In 2009 was er een wereldwijde uitbraak van een nieuw griepvirus, de Nieuwe Influenza A H1N1, beter bekend als de Mexicaanse griep.

De ernst van het virus bleek uiteindelijk mee te vallen en inmiddels is deze influenza niet meer opgenomen in groep A. In 2014 hebben we ons enkele maanden voorbereid op de mogelijke introductie van ebola in Nederland vanwege een grote uitbraak in West-Afrika.

Uiteindelijk hebben we toen één patiënt met het ebolavirus opgenomen in het Calamiteitenhospitaal in Utrecht.

In de afgelopen jaren hebben we enkele reizigers gehad die terugkwamen naar Nederland met MERS en een keer een reiziger met het Marburgvirus.

Ook zijn er enkele incidenten geweest met mogelijke besmettingen met het poliovirus.

In al die gevallen zorgden de GGD'en voor de gezondheidskundige maatregelen onder leiding van het RIVM. En sinds 2012 zijn de voorzitters van de veiligheidsregio's bestuurlijk verantwoordelijk voor de bestrijding van een ziekte uit groep A.

Vanaf 25 februari 2020, toen er nog geen besmettingen met Covid-19 waren vastgesteld in Nederland, maar er wel af en toe verdenkingen waren, hebben voorzitters van de veiligheidsregio's hun crisisstructuur opgeschaald naar GRIP 4. In eerste instantie deden ze dat nog achter de schermen, ter voorbereiding op mogelijke besmettingen.

Bij een GRIP 4 richt de veiligheidsregio een Regionaal Beleidsteam in met alle burgemeesters van de regio. De voorzitter is de burgemeester van de grootste gemeente.

Op 3 maart hadden de minister van Justitie en Veiligheid en mijn voorganger op dit dossier, de toenmalige minister voor Medische Zorg en Sport, een landelijk overleg met de voorzitters veiligheidsregio's op het Ministerie van Volksgezondheid en Sport.

Op dat moment spraken we vooral over de informatievoorziening en samenwerking.

Tien dagen later was de situatie al dusdanig veranderd dat de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing besloot om een landelijke maatregel te nemen.

Toen heeft mijn voorganger besloten om, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid van de Wet publieke gezondheid.

De belangrijkste reden daarvoor was om uniformiteit in de maatregelen te houden in het hele land.

Vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's zijn om die reden ook opgenomen in de landelijke crisisstructuur.

Over de landelijke maatregelen heeft het kabinet het Parlement steeds direct geïnformeerd.

Alle maatregelen die het kabinet heeft getroffen, heeft het kabinet in brieven aan de Tweede Kamer opgenomen.

Daarop volgde, in eerste instantie elke week en later elke twee weken, een plenair debat in de Tweede Kamer.

Naar aanleiding van vragen van uw Kamer heb ik besloten om de brieven met de opdrachten aan de voorzitters

veiligheidsregio's ook aan te bieden aan het Parlement, zodat u ook kunt controleren hoe ik de maatregelen heb vertaald in opdrachten.

Ik reken erop dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid in hun evaluatie van de aanpak van Covid-19, de samenwerking tussen ministers en voorzitters van de veiligheidsregio's ook zal betrekken.

Verder is de samenwerking bij infectieziekten uit groep A ook een onderwerp dat wordt meegenomen in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's die wordt uitgevoerd.

Voor het vervolg van deze inleiding geef ik nu graag het woord aan mijn collega van Justitie en Veiligheid.

#### **Minister JenV**

- Voorzitter, ik zal ingaan op de rol van de veiligheidsregio en de gemeenteraad.
- Ter uitvoering van de opdrachten van de Minister van VWS heeft de voorzitter veiligheidsregio in het bijzonder gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen door middel van noodverordeningen.
- Noodverordeningen vormen een belangrijk en noodzakelijk juridisch kader. Ook nu is nog steeds sprake van een uitzonderlijke situatie. Zo zijn nog niet alle beperkende maatregelen opgeheven;

- Tot het moment van inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 is er geen werkbaar alternatief voor de huidige werkwijze met opdrachten van de Minister van VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's en de daaruit voortvloeiende noodverordeningen.
- De Raad van State heeft in zijn voorlichting van 25 mei jl. opgemerkt dat er zowel lokaal als landelijk, geen directe controle op de regels in de noodverordeningen kan plaatsvinden. De Raad merkt daarom op dat de democratische controle op dit punt in zekere zin tussen wal en schip geraakt. Dat neemt niet weg dat de Raad de rechtsgeldigheid van de noodverordeningen niet ter discussie stelt.
- Na afloop van de crisis legt de voorzitter veiligheidsregio op grond van artikel 40 Wet veiligheidsregio's schriftelijk en eventueel mondeling verantwoording af aan de gemeenteraden.
- Een nuancering: de voorzitters handelen in deze situatie naar de opdracht van de Minister van VWS. Deze democratische controle zal naar zijn aard dus anders zijn dan bij een bovenplaatselijke ramp of crisis waarin de voorzitter zelfstandig besluiten heeft moeten nemen.
- Een gemeenteraad kan een voorzitter niet dwingen anders te handelen. Dat is ook logisch: een voorzitter moet de belangen van meer gemeentes behartigen. Daarom kan een ontevreden raad zich via de Commissaris van de Koning tot de Minister van JenV wenden. Daarop is de Minister van JenV door het parlement aanspreekbaar.

- verantwoording na afloop van de crisis is dus niet onlogisch en tegelijkertijd levert dat in de huidige crisis, die van uitzonderlijk lange duur is, ook democratisch ongemak op. De gemeenteraden moeten wel erg veel geduld hebben als de letter van artikel 40 strikt wordt nageleefd. Er zijn ook voorbeelden waar de voorzitter tussentijds verantwoording heeft afgelegd. Vz Halsema schriftelijk en mondeling jegens de raad Amsterdam over de Dam-demonstratie en Vz Remkes schriftelijk jegens de raad Den Haag vanwege zijn vertrek. Dat staat een voorzitter vrij.
- Overigens kan de gemeenteraad kan op elk gewenst moment spreken over de noodverordeningen en de burgemeester bevragen over diens rol bij de totstandkoming van de noodverordeningen.
- Ook kan de gemeenteraad de burgemeester verzoeken om een door de raad gewenste wijziging van een voorschrift in de noodverordening kenbaar te maken bij de voorzitter.

**Thema III. Uitvoering en handhaving**

10 minuten, minister JenV

**Minister JenV**

*Verbetering van de kenbaarheid van de maatregelen voor de burgers*

- Voorzitter, nu zal ik ingaan op het derde thema, namelijk die van de uitvoering en handhaving.
- De regering heeft veel aandacht gegeven aan de kenbaarheid van de maatregelen voor de burgers. De maatregelen zijn telkens bekend gemaakt en uitgelegd op landelijk uitgezonden en goed bekeken persconferenties. Daarnaast zijn de maatregelen telkens toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer en zij de maatregelen gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en via andere communicatie-uitingen van het Rijk, waarbij ook vele mogelijke vragen en antwoorden een plek hebben gekregen.
- Voor de publicatie van noodverordeningen door veiligheidsregio's zijn er geen vormvoorschriften. In artikel 176, eerste lid, laatste zin, van de Gemeentewet staat expliciet: de voorzitter 'maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze';

- de noodverordeningen zijn gepubliceerd op de website van de veiligheidsregio en het Veiligheidsberaad;
- de noodverordeningen zijn daarnaast ook vaak in het publicatieblad van de veiligheidsregio of de gemeentebleden van de deelnemende gemeenten gepubliceerd.
- Naar mijn mening hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's de noodverordeningen daarmee voldoende kenbaar gemaakt.

*Strafbaarstelling en handhaving; proportionaliteit van het overheidsoptreden*

- De beperkende maatregelen blijven voorlopig noodzakelijk. Met name de anderhalve meter maatregel is essentieel bij de bestrijding van het coronavirus.
- Bij de handhaving ligt allereerst een verantwoordelijkheid bij mensen zelf om zich aan de regels en adviezen te houden: houd 1,5 meter afstand en vermijd drukte.
- Daarnaast worden door sectoren zoals horeca en winkels voorzorgsmaatregelen genomen om alles in goede banen te leiden. De sector is er ook in eerste instantie voor verantwoordelijk om mensen aan te spreken op de geldende regels en richtlijnen.
- Waar de regels niet worden nageleefd kan strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden gehandhaafd door de overheid. Er kan door boa's of politie een strafrechtelijke boete worden opgelegd van 390 euro op grond van artikel 443 Wetboek van

Strafrecht. Hierbij wordt aangesloten bij het boetetarief dat geldt voor verstoring van de openbare orde door samenscholing omdat het gaat om gedragingen die het risico op besmetting met het uiterst besmettelijke coronavirus verhogen. Uitgangspunt bij de afdoening van deze feiten is het geven van een duidelijk signaal aan de hele Nederlandse samenleving dat dit gedrag niet getolereerd wordt en er daarom wordt opgetreden indien nodig.

- Op grond van het OM beleid wordt enkel strafrechtelijk ingegrepen in geval van excessen, nadat is gewaarschuwd.