

Hoofdpijnen en aandachtspunten Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

Doelstelling: De regeling van de anderhalvemeternorm in de samenleving gelet op COVID-19. Dit vergt voor de middellange termijn aanpassingen binnen bepaalde sectoren, het publieke leven en mogelijk ook het privéleven van burgers als gedragingen daar een gevaar voor de gezondheid van anderen tot gevolg hebben en gevaar voor de volksgezondheid. De verwachte periode die nodig is om deze infectieziekte te bestrijden, vraagt een juridische grondslag buiten de huidige crisisstructuur, naast het gegeven dat de mogelijke beperkingen van grondrechten een grondslag in een wet in formele zin eist. De nieuwe wet moet een kader bieden voor het reguleren van de anderhalvemeternorm en voor gedragsvoorschriften ter bescherming tegen het virus.

Uitgangspunten bij wetgeving:

- **Verhouding tot crisisstructuur VWS:** De leiding van de bestrijding behoort ook in deze wet in handen van de minister van VWS te blijven, die bij een nieuwe impuls van het virus opnieuw aanwijzingen kan geven op basis van de Wet publieke gezondheid, waarna voor acute situaties noodverordeningen opgesteld kunnen worden.
- **Landelijk kader met flexibiliteit en ruimte voor lokale differentiatie:** De tijdelijke wet moet een landelijk kader, landelijke beleidsdoelen en de hoofdnormen vaststellen voor het houden van anderhalve meter afstand, maar in de uitwerking moet sprake zijn van flexibiliteit (bijv. ministeriële besluiten en uitwerking bij amvb's en ministeriële regeling) zodat indien mogelijk snel wijziging c.q. versoepeling van maatregelen mogelijk is. Flexibiliteit kan ook worden bereikt door ruimte te geven aan decentrale overheden – met name gemeenten – om de toepassing van de anderhalvemeternorm nader uit te werken en in te passen in de specifieke lokale sociale en ruimtelijke omstandigheden. Deze systematiek (nationaal – lokaal) maakt debat met de gemeenteraad mogelijk over de lokale keuzes.
- **Keuze voor medebewind:** Om centrale doelstellingen te kunnen bereiken, is het noodzakelijk om de betrokkenheid van medeoverheden met medebewindtaken vorm te geven. Met name in de publieke ruimte kunnen gemeenten autonoom al de publieke ruimte te reguleren, maar dat biedt onvoldoende houvast:
 - Gemeenten zijn – als het aan hun autonomie wordt overgelaten – niet *verplicht* om medewerking te verlenen aan de anderhalvemeternormen en zij kunnen geheel eigen afwegingen maken (nog daargelaten de tijdsduur die daarmee dan gepaard kan gaan voordat de lokale maatregelen van kracht zijn), terwijl dat bij medebewind wel het geval is.
 - Daarnaast is het goed denkbaar dat ter discussie wordt gesteld of gemeenten in autonomie regels kunnen stellen over gezondheid en hygiëne (bijv. het afsluiten van een weg kan op zichzelf maar niet vanuit het motief de volksgezondheid te beschermen). Dit kan worden voorkomen door een tijdelijke medebewindstaak te regelen waarin gemeenten expliciet een taak krijgen m.b.t. gezondheid en hygiëne. Tevens kan met medebewindswetgeving de samenloop met sectorwetgeving en landelijke inspectiediensten bewaakt worden.
- **Daarbij moet voldoende beleidsvrijheid zijn c.q. facultatieve bevoegdheden** zodat lokaal maatwerk geleverd kan worden (bijv. toegankelijkheid stranden, natuurgebieden, bollenvelden, afhankelijk van de lokale/regionale situatie). De bevoegdhedenstructuur moet daarbij aansluiten bij de bestuurlijke inrichting van gemeenten (burgemeester als eenhoofdig orgaan, college en raad) met dien verstande dat snelheid in regelend en besturend optreden mogelijk is.
- **Beperking van grondrechten:** Coronamaatregelen betreffen veelal vrijheidsbeperkende maatregelen, wat strijd kan opleveren met grondrechten. Beperking van grondrechten kan alleen bij specifieke formele wet (voor zover het betreffende grondrecht dat toelaat). Ook voor de regeling van toezicht, handhaving en rechtsbescherming is formele wetgeving noodzakelijk.
- **Protocollen:** Verschillende sectoren werken reeds aan protocollen, de juridische status daarvan is nu onduidelijk. Met wetgeving kan zo nodig worden verduidelijkt dat met de

protocollen de hoofdnormen voor de anderhalvemetersamenleving kunnen worden uitgewerkt.

Inrichting taak en bevoegdheid gemeenten in de Tijdelijke wet:

Bestaande taken gemeenten

De inrichting van de anderhalvemetersamenleving om de economie en het publieke leven weer te kunnen herstellen met voldoende waarborgen voor de volksgezondheid is een landelijke beleidsdoelstelling. Gemeenten kunnen hierin een belangrijke rol vervullen, omdat de zorg voor een veilige én gezonde publieke ruimte regulier al bij gemeenten ligt:

- Op grond van de Gemeentewet is de burgemeester al belast met het toezicht op openbare samenkomsten, gemakkelikheden en publieke en in dat kader bevelen kan geven ter bescherming van de publieke gezondheid, naast de openbare orde (artikel 174). Het college van burgemeester en wethouders heeft uitvoerende taken op het terrein van de openbare weg en verkeer en de fysieke leefomgeving.
- Deels voeren gemeentebesturen die taken in de publieke ruimte uit op grond van medebewindswetgeving (onder meer de Drank- en horecawet, Wegenverkeerswet, omgevingswetgeving) en verder stellen zij autonome regels (evenementen en andere samenkomsten in de publieke ruimte). Daarnaast vallen bepaalde activiteiten in de publieke ruimte onder sectorwetgeving, zoals in de zorg, het onderwijs en het openbaar vervoer. Hier zijn specifieke inspectiediensten voor ingericht.
- In de Wet publieke gezondheid hebben gemeenten hebben in de Wet publieke gezondheid al de taak om GGD'en in te richten en de bestrijding van B-infectieziekten (zie artikel 31). De burgemeesters kunnen onverwijld isolatiemaatregelen nemen. De bestrijding van A-infectieziekten ligt bij de voorzitters van de veiligheidsregio.

Autonomie vs. medebewind

Op grond van artikel 124, eerste lid, Grondwet is het gemeentebestuur bevoegd regelend en besturend op te treden inzake de huishouding van de gemeente. Het is daarbij aan het gemeentebestuur zelf om te bepalen wat tot die huishouding behoort. Artikel 149 Gemeentewet brengt dit tot uitdrukking door te bepalen dat de raad regels stelt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. De bevoegdheid regelend en besturend op te treden inzake de huishouding van de gemeente is niet onbegrensd. Gemeentelijke verordeningen moeten in overeenstemming zijn met hogere wetgeving en gemeentelijke belangen dienen, niet zuiver gericht zijn op privébelangen van burgers.

Om de anderhalvemeternorm als centrale doelstelling te kunnen bereiken en hier gemeenten ook een rol in te geven, is medebewindswetgeving noodzakelijk. De autonome verordenende bevoegdheid van gemeenten bieden namelijk als belangrijk nadeel dat gemeenten zelf beoordelen of maatregelen nodig zijn. Gemeenten zijn – als het aan hun autonomie wordt overgelaten – niet verplicht om medewerking te verlenen aan de anderhalvemeternormen, en kunnen hier als zij daar wel voor kiezen geheel eigen afwegingen maken. Ook kunnen op lokaal niveau zodanige keuzes gemaakt worden dat er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten waardoor onzekerheid over geldende regels kan ontstaan of landelijke doelstellingen niet behaald worden. Dit bemoeilijkt de handhaving door politie. Modelverordeningen van de VNG kunnen een harmoniserend effect hebben, maar zijn geenszins bindend en in de praktijk wijken gemeenten ook af van deze modellen. De praktijk rond de huidige modelnoodverordeningen laat eenzelfde beeld zien.

De autonome verordenende bevoegdheid kent in relatie tot de beperking van vrijheden van burgers een tweede belangrijk nadeel. Autonome gemeentelijke verordening mogen niet in strijd komen met hoger rechter maar mogen, volgens vaste jurisprudentie, ook niet treden in de bijzondere belangen van ingezetenen. Coronamaatregelen betreffen veelal vrijheidsbeperkende maatregelen, wat strijd kan opleveren met grondrechten. Beperking van grondrechten kan alleen bij specifieke wet in formele zin (voor zover het betreffende grondrecht dat toelaat) en niet bij

autonome gemeentelijke verordening. Ook voor de regeling van onderwerpen van toezicht en handhaving en rechtsbescherming is formele wetgeving noodzakelijk.

Noodzaak, denkrichting concrete uitwerking

Momenteel zijn in het kader van de bestrijding van het coronavirus regels over 1,5 meter afstand, het verbod op evenementen en andere samenkomsten binnen en buiten de publieke ruimte en specifieke regels over scholen, kinderdagverblijven, verzorgingstehuizen en contactberoepen in noodverordeningen, op aanwijzing van de minister van VWS geregeld.

Dit betreffen 25 min of meer gelijklopende noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio, die tezamen heel Nederland beslaan. Noodverordeningen zijn bedoeld voor acute, onvoorziene (dreigende) rampen of wanordelijkheden, om maatregelen te kunnen treffen die geen uitstel kunnen lijden en die nodig zijn om die noodsituatie te keren. Noodverordeningen kunnen niet oneindig gebruikt worden; er kan geen inbreuk op grondrechten mee worden gemaakt en de democratische controle vindt pas achteraf plaats en is slechts summier: de voorzitter van de veiligheidsregio kan de betreffende gemeenteraden inlichtingen verschaffen en een politieke sanctiemogelijkheid is er niet. Dat maakt dat het is een crisisinstrument is dat zich niet goed leent voor een meer duurzame situatie.

De regels die nu in de verordeningen zijn opgenomen en die langer nodig zijn, kunnen landen in een formele wet. Daarin wordt opgedragen wat gemeenten moeten of mogen regelen dan wel handhaven. Daarbij kan aandacht worden gegeven aan regio-specifieke onderwerpen. Bij de inrichting van het medebewind kan een combinatie worden gemaakt van landelijke normen voor burgers, taken voor gemeenten en (facultatieve) bevoegdheden waarin gemeenten op bepaalde onderdelen keuzes kunnen maken voor lokaal maatwerk. Tevens kan de samenhang met andere sectorwetgeving en landelijke inspectiediensten bewaakt worden.

Mogelijk te regelen onderwerpen/normen:

Dit is een eerste inventarisatie van mogelijke onderwerpen die kunnen worden opgenomen in wetgeving, geënt op datgene wat nu in noodverordeningen is geregeld, die op hun beurt voortvloeiën uit de aanwijzingen van de minister van VWS die weer zijn gebaseerd op de adviezen van het RIVM. Besloten moet worden welke in de tijdelijke wet, lagere regelgeving of sectorwetgeving moet landen. Niet uitputtend gaat het om de volgende onderwerpen/normen:

- Gedragsnorm in de publieke ruimte 1,5m afstand te houden (parken, winkelcentra, sportvelden, parkeerplaatsen, winkels en andere publieke inrichtingen);¹
- Verbod op samenkomsten/groepsvorming in de publieke ruimte, met ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten. Aan de ontheffing kunnen eisen worden gebonden ter bescherming van de volksgezondheid en hygiëne;
- Specifieke normstelling voor woningen gericht op tegengaan van coronafeestjes en excessen: verbod om daar meer dan X bezoekers te ontvangen (vanwege artikel 10 Gw), specifieke ontheffingsmogelijkheid;
- Specifieke normstelling voor bezoeker in verpleeghuizen (artikel 10 Gw), met ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten;
- Bevoegdheid dat gemeenten nadere kaders kunnen geven voor samenkomsten in het kader van huwelijk en uitvaart, bij gemeentelijke verordening, zolang 1,5 meter afstand kan worden geborgd;
- Bevoegdheid tot nadere gemeentelijke regeling van horeca, recreatief (nacht)verblijf en seksinrichtingen, nadat minister van VWS heeft besloten tot openstelling;
- Uitzonderingen van het 1,5m verbod formuleren voor c.q. delegatiegrondslag opnemen om dit in een amvb te regelen;

¹ NB: de norm 'Indien verkouden blijf je niet, indien koorts het hele gezin' opnemen in wet gaat heel ver en is nauwelijks te handhaven.

- Teamsporten in openbare ruimte in groepsverband leeftijd >12 (mogelijk maken cf. afspraken Kamerbrief 22 april)
- Scholen en Kinderdagverblijven
- Kinderen <12 jaar die spelen
- Voor zover een afstand kleiner dan 1,5 m noodzakelijk is voor de uitoefening van werkzaamheden (bv. Bouwvakkers, leraren op scholen, etc);
- Eventuele delegatiegrondslagen voor nadere regeling per sector (sport- en fitnessactiviteiten, sauna's, ruimten voor uiterlijke verzorging/contactberoepen, OV);
- Voorsorteren op protocollen: een norm/zorgplicht regelen (in wet of amvb) voor bepaalde publieke sectoren, waarbij in de toelichting aangeven dat die nader ingevuld kan worden door protocollen;
- Bevoegdheid voor de minister en/of CdK en/of burgemeester regelen om aanwijzingen te kunnen geven aan beheerders/organisatoren in de publieke ruimte, ten behoeve van een goede uitvoering van de wet;
- Bevoegdheid voor burgemeester om natuurgebieden, strandopgangen, publieke inrichtingen te sluiten als het te druk wordt en 1,5m afstand in gevaar komt;
- Toezicht en handhaving: samenloop tussen gemeentelijk toezicht en landelijke inspecties, BOA's/politie, last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete en strafbaarstelling;
- Rechtsbescherming en andere procedurele waarborgen: voor zover gemeenten of andere organen op basis van deze wet besluiten nemen, zoals bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing/vergunning of het geven van aanwijzingen, is bestuursrechtelijke rechtsbescherming gegarandeerd. Waar nodig kunnen in de wet extra procedurele waarborgen geregeld worden.

In het bijzonder is bij de inrichting van de wet aandacht nodig voor huidige maatregelen die grondrechten beperken, zoals het verbod op besloten religieuze samenkomsten, of zaken die bij noodverordening zijn geregeld maar overbodig zijn omdat deze al op grond van de Wet openbare manifestaties geregeld kunnen worden. Verder valt te denken aan de vragen die opkomen m.b.t. beperking huisrechten in relatie tot het begrip 'huishouden voeren' (vallen samenwonende studenten daaronder?) en samenkomstverbod in woningen. Voor al deze maatregelen moet de noodzakelijkheid en proportionaliteit opnieuw en eigenstandig beoordeeld worden. Dit is (politiek) mede relevant in het kader van de motie Van der Staaij/Jetten m.b.t. voorlichting Raad van State op juridische houdbaarheid van maatregelen.

Kader voor nadere regeling sectoren, mogelijke modaliteiten:

- I. Mate van openheid sectoren niet in de wet, maar delegatiebepaling maken bij of krachtens amvb:

Inrichting dient te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de sociale hygiëne te stellen eisen (vgl. art. 10 Drink- en horecawet).
- II. In de wet alles sluiten, en dan per sector de volgende clausule opnemen om te openen, in de wet (dit is de methode gekozen bij herstel voorzieningen St. Eustatius).
 1. *Het is verboden om [een sauna] geopend te houden.*
 2. *Indien de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat mag worden verwacht dat beheerders [van sauna's] voldoende milieuhygiënische maatregelen kunnen treffen om verspreiding van het coronavirus naar behoren te voorkomen, besluit Onze Minister die het aangaat, over opheffing van het in het eerste lid benoemde verbod.*
 3. *Bij of krachtens amvb kunnen regels worden gesteld aan de openstelling, inrichting en bedrijfsvoering van [saunabedrijven].*
 4. *De gemeenteraad/college kan regels stellen over/ontheffing verlenen voor [x].*
 5. *Voor/nahang*

- III. Voorsorteren op protocollen: een open norm/zorgplicht maken per sector en dan in de toelichting aangeven dat die nader ingevuld kan worden door veldnormen/protocollen.
1. *De beheerder van [een sauna] biedt op een verantwoorde wijze toegang en gebruik van de sauna aan. [Of nog algemener: voor alle beheerders of organisatoren van publieke gebouwen en samenkomsten.]*
 2. *Onder verantwoorde toegang en gebruik wordt in ieder geval verstaan:*
 - a. *1,5 meter in acht*
 - b. *wordt gezorgd voor voldoende beschermingsmiddelen voor personeel*
 - c. *waarbij de veiligheid en gezondheid van de bezoekers/het publiek zorgvuldig in acht wordt genomen, en*
 - d. *waarbij de beheerder handelt in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid voortvloeiend uit de professionele standaard.*
 3. *De beheerder van [een sauna] organiseert de openstelling voor/het gebruik door/de toegang van het publiek op zodanige wijze, bedient zich zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personele en materiële middelen en, voor zover nodig, bouwkundige voorzieningen dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot het voorkomen van de verspreiding van het coronavirus.*
- IV. Een wet met normen c.q. catalogus aan maatregelen kan omvatten, waarvan bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke mate die van toepassing zijn.

Aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en/of CdK en/of burgemeester:

Indien Onze Minister/CdK/burgemeester van oordeel is dat het bepaalde bij of krachtens deze wet niet wordt nageleefd, kan hij, in voorkomend geval in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat, de beheerder/organisator/ondernemer een schriftelijke aanwijzing geven.