VERSIE RAAD VAN STATE

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen deel **3**

1. Doel van het wetsvoorstel **3**

2. Voorgeschiedenis **4**
2.1. Voorgeschiedenis van de epidemie van het virus en de bestrijding ervan 4
2.2. Aansturing vanuit het Rijk 6

3. Balans tussen snelheid, flexibiliteit, democratische legitimatie en waarborgen bij maatregelen die grondrechten van burgers beperken **6**

4. Opzet en hoofdlijnen van het wetsvoorstel **8**
4.1. Opzet van het wetsvoorstel 8
4.2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel 10

5. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's **22**
5.1. Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving en beleid 22
5.2. Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het brede lokaal bestuur 23
5.3. Taak en bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio 23
5.4. Informatievoorziening 24

6. Tijdelijke inzet digitale middelen **25**
6.1. Noodzaak inzet digitale middelen 25
6.2. Notificatieapp 26
6.3. Algemene verordening gegevensbescherming 28
6.4. Relatie met andere wetgeving 31
6.5. Antimisbruikbepaling 32

7. Grondrechtelijke aspecten **32**
7.1. Recht op gezondheidszorg 32
7.2. Gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer 33
7.3. Gevolgen voor vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging 35
7.4. Vrijheid van verplaatsing 37
7.5. Eigendomsrecht 37
7.6. Onderwijsvrijheid 37
7.7. (Leeftijd)differentiatie 38
7.8. Kinderrechten 38
7.9. Rechten van personen met een handicap 39

8. Verhouding tot EU-recht **40**

9. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming **41**
9.1. Handhaving (toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering) 41
9.2. Inzet digitale middelen 47
9.3. Rechtsbescherming 48
9.4. Interbestuurlijk toezicht 48

10. Regeldrukeffecten **49**

11. Financiële gevolgen **49**

12. Consultatie **50**
12.1. Inleiding 50
12.2. Adviescolleges 50
12.3. Openbaar bestuur 55
12.4. OM, politie, rechtspraak en advocatuur 60
12.5. Gezondheidszorg 66
12.6. Overige reacties 68

Artikelsgewijs **71**

Bijlage (Schema handhaving Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Algemeen deel

1. Doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de maatregelen die voor de langere termijn nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het novel coronavirus (2019-nCoV) (hierna: het virus) vorm te geven.[1] Het wetsvoorstel voorziet voorts in regels om zeker te stellen dat digitale middelen die bij de bestrijding van de epidemie van het virus kunnen worden ingezet, door niemand worden misbruikt. De wet die wordt voorgesteld heeft een tijdelijk karakter.

Op dit moment worden de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het virus vastgesteld via noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's.[2] Deze noodverordeningen worden in het Europees deel van Nederland vastgesteld in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: minister van VWS) op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). In Caribisch Nederland zijn momenteel noodverordeningen van toepassing die door de gezaghebbers van de onderscheiden openbare lichamen zijn vastgesteld, zonder opdracht van de minister van VWS. 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.[3] Met deze inbedding wordt tevens als doel gediend het bieden van een optimale basis voor een beperking van grondrechten, die een gevolg is van de maatregelen die op grond van deze wet genomen kunnen worden. Een optimale democratische inbedding, ook op decentraal niveau, is daarbij voor de regering een belangrijke overweging.

Het onderhavige wetsvoorstel vormt een juridische basis voor een samenleving waarin de norm om een veilige afstand te houden (momenteel ook bekend als de 'anderhalvemeternorm') en hygiënenormen van groot belang zijn. In het wetsvoorstel is gekozen voor een flexibele inrichting, zodat de maatregelen kunnen meebewegen aan de hand van de actuele (wetenschappelijke) inzichten. Het is van belang dat deze tijdelijke wet de hoofdlijnen geeft voor de bevoegdheidsverdeling, een basis biedt voor maatregelen die grondrechten van burgers beperken en het toezicht en de handhaving regelt. Deze onderwerpen, die het overheidsoptreden normeren, vinden zodoende hun grondslag in een wet die in gezamenlijk overleg tussen regering en Staten-Generaal tot stand komt. Dat betekent onder andere dat de wet delegatiegrondslagen bevat zodat bij ministeriële regeling in die gevallen nadere regels kunnen worden gesteld. Daarbij is voorzien in betrokkenheid van het parlement en is evenwicht gevonden tussen het belang om snel te kunnen opschalen of afschalen, terwijl de democratische controle op nationaal niveau verzekerd is.

Regels alleen zullen niet helpen. De eigen verantwoordelijkheid van iedere inwoner en van de samenleving als geheel, blijft voorop staan. De regering benadrukt dat. Afstand houden tot anderen, thuisblijven wanneer men klachten heeft, het niet schudden van handen en het regelmatig wassen van de handen zijn voorbeelden van manieren waarop iedereen in de samenleving bijdraagt aan bestrijding van de epidemie van het virus. Dit wetsvoorstel beoogt voor de langere termijn een juridische basis te vinden voor een aantal nodige maatregelen, maar daarnaast blijven deze 'sociale gedragsregels' van groot belang. De wilskracht van de samenleving zelf om de volksgezondheid te beschermen is groot gebleken. Juist op deze terreinen doet de

[1] Mede namens de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor Medische Zorg en Sport aangekondigd in de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 1 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300-VI, nr. 124; Kamerstukken I 2019/20, 35300-VI, AC).
[2] Op grond van artikel 68a van de Wet publieke gezondheid worden hieronder ook de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba begrepen; hierna wordt kortheidshalve steeds gesproken over 'de voorzitters van de veiligheidsregio's'.
[3] Afdeling advisering van de Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020 (W04.20.0139/I/Vo), § 11.

regering een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel en de intrinsieke motivatie van eenieder, voor de eigen gezondheid en voor die van medeburgers.

Deze tijdelijke wetgeving wordt hoofdzakelijk via een wijziging van de Wpg ondergebracht in een nieuw (tijdelijk) hoofdstuk Va van die wet. De tijdelijkheid van deze wetgeving wordt tot uitdrukking gebracht in de vervalbepaling (artikel VI). Met onderbrenging van dit voorstel in de Wpg wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregelen die bij of krachtens het nieuwe hoofdstuk Va van de Wpg worden getroffen, dienen ter bescherming van de volksgezondheid en meer in het bijzonder ter bestrijding van de epidemie van het virus.

Dit wetsvoorstel maakt de aanpak van de crisis, zoals deze tot op heden heeft plaatsgevonden, niet ongedaan. Die structuur (opdrachten van de minister van VWS, gevolgd door noodverordeningen van de voorzitters van veiligheidsregio's) blijft als zodanig bestaan. Wel is dit voorstel gebaseerd op het uitgangspunt dat de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus in principe op basis van de nieuw ingerichte structuur worden genomen. Op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dienen de geldende noodverordeningen te worden ingetrokken, waartoe de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg tijdig opdracht zal geven. Mocht de epidemie van het virus weer een impuls krijgen en mocht met deze nieuwe structuur niet of niet snel genoeg voorzien kunnen worden in een adequate mogelijkheid om in specifieke omstandigheden in te grijpen, dan kan op die structuur van noodverordeningen worden teruggevallen.

De Wpg is eveneens van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het wetsvoorstel beoogt ook voor deze openbare lichamen een juridische basis te bieden voor de maatregelen voor de langere termijn. Waar in de toelichting gesproken wordt over de gemeenten gaat het in de meeste gevallen ook over deze openbare lichamen. Zoals hiervoor reeds is vermeld zijn momenteel in Caribisch Nederland eveneens noodverordeningen van kracht. Het voorgestelde hoofdstuk Va zal tot gevolg hebben dat ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de noodverordeningen ingetrokken zullen worden gelijktijdig met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

2. Voorgeschiedenis

2.1. Voorgeschiedenis van de epidemie van het virus en de bestrijding ervan

In december 2019 stak in de regio Wuhan in China een nieuw coronavirus de kop op, in aanvang voorlopig als (novel-coranavirus) 2019-nCoV aangeduid en inmiddels formeel SARS-CoV-2 genaamd (Severe acute respiratory syndrome coronavirus). Het virus kan de ziekte covid-19 veroorzaken.

In Nederland werd de situatie nauwlettend gevolgd.[4] Op 28 januari 2020 werd de Regeling 2019-nCoV gepubliceerd (Stcrt. 2020, 6800), die op dezelfde dag in werking trad. In deze regeling is het virus aangemerkt als behorende tot groep A van de Wpg en zijn alle bepalingen van de Wpg die gelden voor infectieziekten die behoren tot groep A van toepassing verklaard op de bestrijding van de epidemie van dit virus.[5] Met het aanmerken van het virus als behorende tot groep A van de Wpg werd het advies opgevolgd van het Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding (hierna: BAO), welk advies gebaseerd was op het advies van het Outbreak Management Team (hierna: OMT).

Het aanmerken van het virus als behorende tot groep A brengt met zich mee dat de minister van VWS de leiding heeft over de bestrijding van de epidemie van het virus (artikel 7, eerste lid, Wpg)

[4] Zie vanaf de eerste brief aan de Tweede Kamer van 22 januari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 25295, nrs. 75 e.v.
[5] Inmiddels is een wetsvoorstel tot incorporatie van deze regeling aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 35401).

en dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding ervan (artikel 6, vierde lid Wpg). De voorzitter van de veiligheidsregio beschikt daartoe over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5, Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens. De minister van VWS is voorts bevoegd de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven om bepaalde maatregelen te nemen of niet te nemen (artikel 7, eerste lid, Wpg). De voorzitters van de veiligheidsregio's (en niet meer de burgemeesters van de afzonderlijke gemeenten) zijn ingevolge de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) bij uitsluiting bevoegd om, in het kader van de aanpak van een virus behorende tot de groep A, de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester uit te oefenen.[6] De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben daar in alle gevallen gebruik van gemaakt en ter uitvoering van door de minister van VWS gegeven opdrachten onder meer noodverordeningen vastgesteld.

In Europees Nederland werd op 27 februari 2020 de eerste infectie van een patiënt met het virus vastgesteld.[7] In andere landen, binnen en buiten Europa, dook het virus al eerder op. Op 30 januari 2020 had de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak tot Public Health Emergency of International Concern uitgeroepen. De WHO heeft de uitbraak van het virus op 11 maart 2020 verklaard tot pandemie en de lidstaten van de Europese regio opgeroepen om alles te doen wat nodig is in hun nationale context om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Dat wil zeggen dat volgens de WHO ieder land goed moet kijken naar de eigen situatie en in overleg met experts moet bepalen welke maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van de epidemie van het virus.

De situatie op Caribisch Nederland werd ook nauwlettend gevolgd. De feitelijke en epidemiologische situatie op Caribisch Nederland verschilt met die van Europees Nederland en ook per eiland. Sint-Eustatius was het eerste eiland waar een persoon positief werd getest op het virus, namelijk op 31 maart 2020, snel gevolgd door een tweede positief geteste persoon. Op Saba werd op 11 april 2020 de eerste infectie van een persoon met het virus vastgesteld, waarna er nog twee positief geteste personen volgden. Op Bonaire werd op 16 april 2020 de eerste infectie van een patiënt met het virus vastgesteld, waarna op 21 april 2020 bekend werd gemaakt dat er een tweede persoon positief was getest. Inmiddels zijn al deze personen hersteld en zijn alle drie de eilanden weer vrij van covid-19. Gezien de medische beperkingen op de eilanden en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van het zorgsysteem is dat, het streven naar *containment* en het buitenhouden van het virus, tot nu toe het doel geweest. Om dit doel te bereiken zijn voor de drie openbare lichamen in de afgelopen weken elk afzonderlijk diverse noodverordeningen vastgesteld om daarmee de openbare orde-bevoegdheden van de gezaghebber uit te oefenen in het kader van aanpak van de bestrijding van de epidemie van het virus, waarbij maatwerk voorop stond.

In plaats van de Wvr is in Caribisch Nederland de Veiligheidswet BES van toepassing. De structuur met voorzitters van veiligheidsregio's zoals de Wvr die voor Europees Nederland geldt, kent de Veiligheidswet BES niet. De feitelijke situatie is echter dat elke gezaghebber tevens de voorzitter is van zijn eigen veiligheidsregio, te weten zijn eilandgebied. De Wpg gaat hier ook vanuit. De verhouding tussen de minister en de gezaghebbers verschilt echter met de verhouding tussen de minister en de voorzitters van de veiligheidsregio's in Europees Nederland. Daar waar op basis van artikel 7 Wpg de minister leiding geeft aan de bestrijding van de epidemie van het virus en de voorzitters van de veiligheidsregio's aanwijzingen heeft gegeven, hebben de gezaghebbers van Saba en Bonaire en de regeringscommissaris van Sint Eustatius een veel autonomere rol opgepakt in de bestrijding van covid-19. Dit is nodig geweest mede gelet op het insulaire karakter, de bijzondere kleinschaligheid en de afstand tussen Caribisch Nederland en de departementen in Den Haag. De wijze van democratische inbedding verschilt daarmee ook in Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederland, omdat de gezaghebbers tevens gezien kunnen worden als voorzitters van veiligheidsregio's. De gezaghebbers dienen hun eilandsraad namelijk geïnformeerd te houden. Op basis van artikel 179 van de Wet openbare lichamen BES (hierna: WolBES) heeft de

[6] Artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's en de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet.
[7] Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 99.

eilandsraad ook als rol om de verschillende noodverordeningen al dan niet te bekrachtigen, daar waar die rol in Europees Nederland voor de gemeenteraad niet bestaat omdat het niet ging om noodverordeningen van de burgemeester maar van de voorzitters van de veiligheidsregio's. In Caribisch Nederland dragen zoals hiervoor is genoemd, de gezaghebbers zorg voor de bestrijding van A-ziekten en beschikken in dat verband over onder andere de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen. De minister van VWS heeft voor Europees Nederland gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. Hiermee werd beoogd om zoveel mogelijk een uniform beleid te hanteren in Europees Nederland op basis van de adviezen van het OMT. Voor Caribisch Nederland golden specifieke OMT-adviezen, omdat daar de situatie afwijkt van de situatie in Europees Nederland (onder andere de toegang tot de onderscheiden eilanden en de zorgvoorzieningen op de eilanden). Elk afzonderlijk eiland beschikt over een eilandelijk OMT dat adviseert aan de hand van de epidemiologische situatie op het eiland op dat moment. Adviezen van het RIVM en de actuele situatie in de regio worden continu in de afwegingen betrokken.

In de nog maar enkele maanden die volgden op de constatering van de eerste infectie is een groot aantal verschillende elkaar aanvullende maatregelen getroffen in het kader van de bestrijding van de epidemie van het virus. Het overheidsbeleid en de betreffende maatregelen zijn steeds gebaseerd op adviezen van een grote groep deskundigen (zie § 2.2.). De elkaar snel en soms zeer snel opvolgende ontwikkelingen en nieuw verworven inzichten over het virus worden onverwijld in de adviezen betrokken en daardoor tevens in het overheidsbeleid en in de getroffen maatregelen. Inmiddels kon daarom ook worden overgegaan tot bepaalde versoepelingen van de eerder getroffen maatregelen.

2.2. Aansturing vanuit het Rijk

De totstandbrenging van ministeriële regelingen op basis van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk Va vereist een gecoördineerde aanpak en brede afstemming. Doel daarvan is te waarborgen dat onmiddellijk en effectief de maatregelen kunnen worden getroffen die op basis van advies van deskundigen noodzakelijk worden geacht om een gezondheidscrisis als de onderhavige het hoofd te bieden. De maatregelen dienen voortdurend, op basis van de actuele ontwikkelingen, te worden geëvalueerd. Hiervoor zal een bestuurlijke structuur worden ingericht die past bij de bestuurlijke verhoudingen van de Wpg, zoals die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel luiden. Daarbij blijft gelden dat de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg belast blijft met de leiding van de bestrijding van de epidemie van het virus. Voor de totstandbrenging van ministeriële regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal worden voorzien in een passende bestuurlijke structuur, met overleg met de gezaghebbers, waarbij is geborgd dat naar gelang de actuele situatie en inzichten per eiland snel geschakeld kan worden en de nodige maatregelen snel getroffen kunnen worden.

Bij de aanpak van bovenregionale uitbraken van infectieziektes coördineert het RIVM operationeel de bestrijding. Bij een uitbraak van een zeldzame ziekte in het buitenland waarvan het gevaar bestaat dat mensen deze naar Nederland overbrengen, is het de taak van het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM (CIb) om Nederland ten aanzien van het medisch-epidemiologische beleid zo goed mogelijk voor te bereiden. De directeur van het CIb kan in dergelijke gevallen het OMT bij elkaar roepen. Het OMT bestaat uit experts en vertegenwoordigers van verschillende beroepsorganisaties die vanuit hun eigen expertisegebied adviseren. Het OMT legt op deze manier vanuit verschillende invalshoeken de basis voor een adequate risicoanalyse van en advisering over de bestrijding van infectieziekten.

3. Balans tussen snelheid, flexibiliteit, democratische legitimatie en waarborgen bij maatregelen die grondrechten van burgers beperken

De huidige maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus zijn in een acute, onvoorziene crisissituatie tot stand gekomen. In de relatief korte periode vanaf de eerste aanwijzing op 15 maart 2020 aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is in snelle opeenvolging een groot aantal maatregelen getroffen via noodverordeningen van de veiligheidsregio's. Deze structuur zorgt ervoor dat maatregelen snel genomen kunnen worden en (steeds) op de specifieke omstandigheden kunnen worden afgestemd. Ook de ingezette afschaling van de geldende maatregelen vereist een hoge mate van flexibiliteit. Goed denkbaar is dat bepaalde maatregelen moeten worden uitgesteld, of als de situatie daarom vraagt, zelfs worden teruggedraaid.

Aangezien het coronavirus is aangemerkt als een A-ziekte,[8] heeft de minister van VWS de leiding over de bestrijding van de epidemie van het virus (artikel 7, eerste lid, Wpg) en draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding ervan (artikel 6, vierde lid, Wpg). De voorzitter kan daarbij toepassing geven aan de aan hem in hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5, Wpg toebedeelde bevoegdheden.[9]. De minister van VWS kan de voorzitters van de veiligheidsregio's opdragen om bepaalde maatregelen te nemen of niet te nemen (artikel 7, eerste lid, Wpg). Het huidige optreden van de voorzitters van veiligheidsregio's ter bestrijding van deze (inter)nationale crisis, vloeit daaruit dan ook rechtstreeks daaruit voort. Betrokkenheid van gemeenten krijgt in de huidige situatie vorm doordat de voorzitter van een veiligheidsregio een regionaal beleidsteam vormt waarvan de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten deel uitmaken (artikel 39, tweede en derde lid, Wvr). Zij kunnen daarin hun (lokaal-specifieke) gezichtspunten meegeven die de voorzitter bij zijn afwegingen kan betrekken. Het is de voorzitter die beslist over de toepassing van de bevoegdheden. Met betrekking tot verantwoording is bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van de crisis verantwoording aflegt aan de raden van de betreffende gemeenten. Dat behelst een schriftelijk verslag over feiten en inzet van bevoegdheden. Aan gemeenteraden die daaraan behoefte hebben, verstrekt de voorzitter mondeling nadere inlichtingen.

Onmiskenbaar leggen de geldende noodverordeningen beperkingen op aan het gedrag van burgers. Zoals in de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 1 mei 2020[10] is vermeld, kunnen noodverordeningen naar hun aard niet al te lang duren. Niet zonder reden is bepaald in artikel 176, zevende lid, van de Gemeentewet dat een noodverordening wordt ingetrokken zodra de omstandigheden dit toelaten. Dit wetsvoorstel beoogt de huidige noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's te vervangen. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel dienen deze noodverordeningen dan ook te worden ingetrokken en de minister van VWS zal daartoe tijdig een opdracht geven op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg.

Gelet op het voorgaande wordt naar het oordeel van de regering met de volgende vijf hoofdpunten een optimale balans gevonden voor het dilemma dat het verenigen van de doelstellingen van deze regeling onontkoombaar oplevert:

1. Dit wetsvoorstel voorziet in bevoegdheden tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus. Voor onvoorziene omstandigheden die niet of niet snel genoeg op de voorgestelde bepalingen kunnen worden gebaseerd, blijft het stelsel van de opdracht op grond van artikel 7 Wpg en de noodverordeningen op grond van artikel 39 Wvr jo. artikel 176 van de Gemeentewet als mogelijkheid onverkort in stand. In het nieuw voorgestelde hoofdstuk Va wordt in artikel 58b Wpg het uitgangspunt opgenomen dat als de in dat hoofdstuk opgenomen mogelijkheden toereikend zijn, daarvan gebruik gemaakt wordt. Gebruik van het systeem van noodverordeningen voor bestrijding van de epidemie van het virus blijft mogelijk

[8] Zie de Regeling 2019-nCoV van 28 januari 2020 (Stcrt. 2020, 6800), brief van de minister voor Medische Zorg en Sport van 24 januari 2020 inzake het vervolg van de uitbraak van een nieuw coronavirus in Wuhan, Kamerstukken 2019/20, 25295, nr. 76 en de brief van de minister voor Medische Zorg en Sport van 28 januari 2020 inzake het nieuwe coronavirus Wuhan, Kamerstukken 2019/20, 25295, nr. 77.
[9] Voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan, is de voorzitter bij uitsluiting bevoegd om toepassing te geven aan de artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56 Wpg. Dit wordt bepaald in artikel 6, vierde lid, Wpg.
[10] Kamerstukken II 2019/20, 35300-VI, nr. 124; Kamerstukken I 2019/20, 35300-VI, AC.

als de in het nieuwe hoofdstuk Va opgenomen instrumenten niet of niet snel genoeg kunnen worden ingezet.

2. Ook bij de maatregelen die worden gebaseerd op het nieuwe hoofdstuk Va, is vanuit een oogpunt van beheersing van de epidemie, snel handelen ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid vereist. Daarom wordt voorgesteld in principe uit te gaan van delegatie naar het niveau van ministeriële regeling of in een enkel geval (artikel 58f, tweede lid) algemene maatregel van bestuur (amvb). Dit maakt flexibel op- en afschalen mogelijk. De uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving is afhankelijk van de actuele stand van de epidemie van het virus, wetenschappelijke inzichten over de bestrijding van de epidemie van het virus en de maatschappelijke en economische effecten van de maatregelen. Naast het belang van de bescherming van de volksgezondheid worden andere belangen telkens betrokken in de te maken afwegingen.

3. De behoefte om op gemeentelijk niveau nadere afwegingen te maken wordt bij dit wetsvoorstel betrokken. Dit betekent dat – zoals in § 4 van deze toelichting nader wordt uiteengezet – gezocht wordt naar het bieden van mogelijkheden om op lokaal niveau specifieke toepassing te geven aan het bij of krachtens deze wet bepaalde. Het voorgestelde nieuwe hoofdstuk Va voorziet daartoe voor de burgemeester in de bevoegdheid om ontheffing te verlenen. In het geval van bovenlokale effecten kan de voorzitter van de veiligheidsregio optreden. De verhouding tussen het Rijk, gemeenten en de veiligheidsregio's wordt nader toegelicht in § 5.

4. Zoals in § 7 van dit algemeen deel van de toelichting zal worden uiteengezet, wordt in dit wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan beperkingen van grondrechten, waaronder de grondwettelijke eis dat voor de beperkingen van grondrechten en vrijheden van burger een specifieke grondslag aanwezig is in een wet in formele zin.

5. Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid van het parlement bij de vastgestelde ministeriële regelingen en de amvb door een zogeheten nahangprocedure voor te schrijven (artikelen 58c, 58f en 58v). Uit het oogpunt van democratische legitimatie is hiermee geborgd dat over de op grond van hoofdstuk Va tot stand gebrachte regelgeving verantwoording wordt afgelegd aan het parlement. Ook een koninklijk besluit tot verlenging van de vervaltermijn zal eerst aan het parlement worden voorgelegd.

4. Opzet en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

4.1. Opzet van het wetsvoorstel

Zoals in § 1 van deze toelichting reeds is aangehaald wordt voorgesteld de nieuwe bepalingen hoofdzakelijk op te nemen in een nieuw hoofdstuk (Va) van de Wpg.

Het in dit nieuwe hoofdstuk opgenomen instrumentarium komt te staan naast de overige in de Wpg geregelde bevoegdheden. Indien het nieuwe instrumentarium niet of niet tijdig adequaat kan worden ingezet, kan gekozen worden voor het bekende instrument van de opdracht op grond van artikel 7 Wpg en de noodverordening.

Het voorgestelde hoofdstuk Va voorziet in maatregelen en delegatiebepalingen op grond waarvan regels kunnen worden gesteld ter bestrijding van de epidemie van het virus, of van een directe dreiging daarvan. Getracht is voor alle redelijkerwijs te voorziene situaties regels en delegatiebepalingen op te nemen die nodig zijn voor het treffen van maatregelen. Alleen indien de in hoofdstuk Va opgenomen bevoegdheden niet toereikend zijn en derhalve aanvullende wetgeving nodig zou zijn om maatregelen te kunnen treffen, kan de minister van VWS terugvallen op het

geven van een opdracht aan de voorzitters van de veiligheidsregio's en kunnen zij de maatregelen tijdelijk door middel van noodverordeningen treffen. Een noodverordening is immers een instrument voor omstandigheden waarin de gewone middelen ontoereikend zijn.[11] Het blijft aan hem om te beoordelen of daarvan sprake is, zodat (een opdracht strekkend tot het vaststellen van) een noodverordening kan worden uitgevaardigd.

In verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) voorziet het voorgestelde hoofdstuk Va in een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister van VWS. Voor de vaststelling van ministeriële regels zal advies worden ingewonnen van het RIVM. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze regelingen, worden deze steeds in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad vastgesteld. Uit het oogpunt van democratische legitimatie is met een zogeheten nahangprocedure geborgd dat aan het parlement verantwoording wordt afgelegd over een op grond van hoofdstuk Va tot stand gebrachte ministeriële regeling (artikel 58f). Alle ministeriële regelingen (waaronder de vrijstellingsregelingen) worden ingevolge artikel 4 van de Bekendmakingswet bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant. De geldende maatregelen worden voor burgers en bedrijven toegelicht in de informatievoorziening over de bestrijding van de epidemie van het virus op rijksoverheid.nl en voorts is de geconsolideerde versie van de geldende regelingen beschikbaar op wetten.overheid.nl.

Het voorgestelde hoofdstuk Va betreft een tijdelijk hoofdstuk, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in de titel van het hoofdstuk alsmede in de vervalbepaling (artikel VI). In beginsel vervallen de via dit voorstel in de Wpg en elders opgenomen bepalingen een jaar na inwerkingtreding. Omdat echter niet voorzienbaar is hoe de epidemie van het virus en in het verlengde daarvan de bestrijding ervan verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur van hoofdstuk Va eerder te beëindigen (artikel VI, tweede lid), maar ook om de bepalingen juist later te laten vervallen (artikel VI, derde lid). Het einde van een epidemie is, zoals elders ook aangegeven, moeilijk precies vast te stellen, omdat het virus aanwezig blijft en hernieuwde uitbraken niet kunnen worden uitgesloten. Zodra de situatie dit mogelijk maakt, worden de vastgestelde maatregelen afgeschaald. In artikel 58b, eerste lid, is dan ook opgenomen dat hoofdstuk Va ook van toepassing is bij de directe dreiging van de epidemie, en daaronder valt ook de reële kans op hernieuwde uitbraken. Op het moment dat ook daarvan geen sprake (meer) is, zal hoofdstuk Va vervallen, zodat er inderdaad van uitgegaan kan worden dat gedurende de gelding van de tijdelijke maatregelen, sprake is van de aanwezigheid van de epidemie of de directe dreiging daarvan.

De vervaltermijn kan zo nodig telkens met twee maanden worden verlengd bij koninklijk besluit indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit besluit zal eerst worden voorgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze zogenoemde voorhangprocedure geeft dus gelegenheid tot eventueel overleg tussen regering en Staten-Generaal. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo'n voorstel tot verlenging zeer snel kunnen verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week voorgesteld, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven te worden. Artikel VI, tweede lid, maakt het als gezegd anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na een jaar. Omdat een koninklijk besluit van deze strekking slechts een einde maakt aan de tijdelijke wettelijke voorziening is hiervoor geen voorhangprocedure voorzien.
De vervalbepaling voorziet er aldus in dat de werkingsduur van deze wet in beginsel wordt gesteld op een jaar, maar dat de wet vervalt zodra de omstandigheden dat mogelijk maken. Van een werking voor onbepaalde tijd, zoals bij niet-tijdelijke wetten is dus geen sprake. Bovendien is er voorzien in frequente periodieke parlementaire betrokkenheid voor het onverhoopte geval dat verlenging noodzakelijk is.

[11] Vergelijk Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 22 november 1985, AB 1986, 157.

De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen kunnen op verschillende momenten in werking treden. Hierin wordt voorzien omdat geen volledige zekerheid bestaat dat alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en maatregelen op hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden.

4.2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

4.2.1. Gedragsnormen

Zoals in § 1 is aangegeven is het de bedoeling dat de bestaande noodverordeningen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervangen kunnen worden door een amvb en ministeriële regelingen. Naar verwachting geven de tot nu toe in de noodverordeningen geregelde onderwerpen een goede weergave van de onderwerpen die eventueel in de toekomst geregeld zullen moeten worden. De onderwerpen die waarschijnlijk in meer structurele zin geregeld zullen moeten worden en die in het voorgestelde hoofdstuk Va hun beslag hebben gekregen, worden in de volgende paragrafen toegelicht.

4.2.1.1. Veilige afstand (artikel 58f)

In artikel 58f krijgt de norm om een veilige afstand te houden plaats, met mogelijkheden voor uitzonderingen en aanpassingen. De veilige afstand is een wezenlijk bestanddeel van de regels die na inwerkingtreding van dit hoofdstuk zullen gelden. De veilige afstand wordt bij amvb vastgesteld en zal naar verwachting net als momenteel het geval is, een afstand van ten minste anderhalve meter ten opzichte van de andere persoon bedragen. In beginsel dient iedere burger een veilige afstand te houden tot anderen. Deze gedragsnorm geldt op alle plaatsen buiten woningen. De veilige afstand beperkt met name het risico van overdracht van het virus via druppels die vrijkomen bij hoesten en niezen. Door hoesten en niezen komen druppeltjes met het virus in de lucht. Mensen kunnen deze druppeltjes inademen en geïnfecteerd raken. Bij niezen komen deze druppels zelden verder dan anderhalve meter. Door afstand te houden van elkaar en contacten te vermijden, kan het virus zich minder makkelijk verspreiden.

Met deze gedragsnorm wordt beoogd een wettelijke verbodsnorm te regelen die ertoe strekt te kunnen handhaven in gevallen waarin personen zich ophouden tot anderen zonder de veilige afstand te bewaren. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten dit verbod. Dit geldt ook voor kortstondige nodige handelingen die zoals het helpen van een hulpbehoevende persoon met in- of uitstappen, voor zover in dit geval niet reeds sprake is van begeleiding van een persoon met een handicap. Voor situaties die niet onder het verbod vallen geldt niettemin het dringende advies om een veilige afstand tot anderen te houden.

Het voorstel bevat een uitzondering op deze gedragsnorm voor een aantal categorieën personen waarvan nu al wordt voorzien dat zij de veilige afstand evident niet in acht kunnen of hoeven te nemen. Dit betreft in de eerste plaats zorgverleners, dit zijn professionals die de risico's van infectiegevaar kennen en goed op de hoogte zijn van maatregelen die zij ter bescherming daartegen moeten nemen. In de consultatie is gevraagd te verduidelijken of deze gedragsnorm gevolgen heeft voor het verlenen van mantelzorg. De mantelzorger valt niet onder de uitgezonderde categorie 'zorgverlener', echter het verlenen van mantelzorg wordt niet door geraakt door deze wettelijke gedragsnorm. Aangezien de gedragsnorm ziet op plaatsen buiten de woning valt degene die mantelzorg in de woning verleent reeds niet onder het verbod. Wat betreft mantelzorg buiten de woning wordt opgemerkt dat het voorstel voorziet in een uitzondering voor personen met een handicap die buiten begeleid worden. Een begeleider kan een professional of vrijwilliger zijn en aldus tevens een persoon die mantelzorg verleent. Ingevolge die uitzondering hoeven personen met een handicap en hun begeleider (waaronder mantelzorgers) buiten de woning geen veilige afstand te houden indien dat niet mogelijk is.

Medewerkers van justitiële inrichtingen en hulpdiensten kunnen in de uitoefening van hun beroep evenmin altijd een veilige afstand tot anderen bewaren. Daarom wordt ook voor hen voorzien in een uitzondering op deze gedragsnorm, voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand. Ook geldt voor bepaalde handelingen van geestelijke bedienaren een uitzondering. Er zullen in het kader van het (in gemeenschap) uitoefenen van een godsdienst of levensovertuiging immers handelingen worden uitgevoerd waarbij naar hun aard geen afstand kan worden gehouden. Te denken valt aan handelingen tijdens een doopplechtigheid of handelingen tijdens de eucharistie, zoals het uitreiken van de hostie. Ten slotte is voor kinderopvangmedewerkers in hun relatie tot kinderen op een uitzondering gemaakt. De zinsnede 'voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand' brengt tot uitdrukking dat de veilige afstand het uitgangspunt blijft.

Ook uitgezonderd zijn personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn. De regering acht het van belang dat voor de toepassing van deze uitzondering wordt uitgegaan van de feitelijke woonsituatie. In de consultatie is gewezen op verschillende familie- en zorgsituaties waarin sprake kan zijn van het woonachtig feitelijk woonverblijf op verschillende adressen en situaties waarin gemeenschappelijke woonvoorzieningen worden gedeeld. In artikel 58f is daarom gekozen voor een ruimere aanduiding dan enkel het geregistreerde woonadres in de basisregistratie personen. In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op enkele situaties die onder de uitzondering kunnen vallen.

Ten slotte zijn – zoals hierboven reeds aangehaald – uitgezonderd personen met een handicap, en hun begeleiders voor zover zij zich niet met inachtneming van de veilige afstand tot elkaar, buiten de woning kunnen ophouden. Hetzelfde geldt voor minderjarigen tot en met de leeftijd van twaalf en hun begeleider. Als het gaat om begeleiding van personen met een handicap kan gedacht worden aan chauffeurs die in het zorgvervoer mensen met een beperking moeten helpen in- en uit te stappen of de gordel vast te maken. Op die momenten is het niet mogelijk onderling de veilige afstand te houden. Bij kinderen in de leeftijd tot en met twaalf jaar kan niet worden verwacht dat zij zich altijd zonder begeleiding buiten begeven. De uitzondering voor deze groep kinderen en hun begeleiders ziet vooral op de situatie waarin het minderjarige kind wordt begeleid door een persoon die op een ander adres woonachtig is. De NOvA heeft specifiek ten aanzien van het houden van (een veilige) afstand aandacht gevraagd voor (kleine) kinderen, hun rol bij de verspreiding van covid-19 en de verantwoordelijkheid bij het in acht nemen van de veilige afstand is bij kinderen. Vanzelfsprekend ziet de regering ook het belang van bijvoorbeeld samen spelende en sportende kinderen en dat naarmate iemand jonger is, minder kan worden verwacht van de eigen verantwoordelijkheid om de veilige afstand in acht te nemen. De regering stelt vast dat de wetenschappelijke kennis over covid-19 nog volop in ontwikkeling is en dat ook de epidemie zich ontwikkelt en verschillende kanten op kan gaan. Een generieke, wettelijke uitzondering dat kinderen onderling geen veilige afstand hoeven te houden, kan onaanvaardbare gevolgen voor de volksgezondheid met zich brengen, afhankelijk van de ontwikkeling van de epidemie en de kennis die erover is. In een vrijstellingsregeling laat zich dat vanzelfsprekend al naar gelang de stand van zaken wel regelen. Wat betreft de verantwoordelijkheid geldt specifiek bij de situatie rond covid-19 dat voor bepaalde plaatsen zorgplichten en maatregelen worden voorgesteld zodat ook kinderen voldoende worden beschermd (artikel 58k tot en met artikel 58n). Verder geldt net als voor gedragsvoorschriften in bestaande regelgeving dat er een rol is voor ouders en dat de wettelijke aansprakelijkheid van (jonge) kinderen beperkt is.

De veilige afstandsnorm die buiten de woning van toepassing is, geldt (voor zover geen wettelijke uitzondering van toepassing is) gelijkelijk voor alle personen en sectoren. De minister van VWS kan vrijstelling verlenen voor categorieën gevallen die niet reeds zijn uitgezonderd en waarbij het houden van de veilige afstand niet nodig of moeilijk te effectueren is. Te denken valt aan het uitoefenen van contactberoepen, het openbaar vervoer, gedetineerden in een meerpersoonscel of sectoren binnen het bedrijfsleven waar toepassing van deze gedragsnorm ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering, het bedrijfsleven of de economie met zich brengt. Zoals in § 3 reeds is

aangegeven worden bij de uitwerking van maatregelen verschillende belangen betrokken. Dit geldt evenzeer voor de totstandbrenging van een vrijstellingsregeling. Daarbij wordt tevens bezien of compenserende voorzieningen getroffen kunnen worden (zoals spatschermen) indien het houden van een veilige afstand niet (zonder meer) mogelijk is. Aan een vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden om op andere wijze het risico op infectie of besmetting zoveel mogelijk te beperken. Die voorschriften kunnen inhouden dat bepaalde compenserende maatregelen getroffen moeten worden. In dit verband is ook artikel 58j relevant op grond waarvan ook voor deze categorieën bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld, waaronder over hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen. Omdat deze vrijstellingen afhankelijk van de wetenschappelijke inzichten (snel) kunnen wijzigen is ervoor gekozen om deze niet reeds als uitgezonderde categorie in het wetsvoorstel op te nemen.

Niet uit te sluiten valt dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van de epidemie van het virus reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen (waaronder de mogelijkheid om deze afstand op nihil te stellen). Een dergelijke wijziging moet snel tot stand kunnen komen. Daarom voorziet het voorstel in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een andere veilige afstand vast te stellen.

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

Deze bepalingen betreffen de groepsvorming buiten een woning, de openstelling van een plaats voor het publiek en het (niet) houden van en deelnemen aan evenementen.

Het verbod op groepsvorming buiten de woning en daarbij behorende erven (artikel 58g) houdt in dat het verboden is zich samen met anderen op te houden. Het groepsbegrip komt ook elders in de wetgeving voor, zoals in artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet. Deze norm is uitsluitend van toepassing op de plaatsen die daartoe zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Deze aanwijzing kan opsommingen van plaatsen bevatten, maar ook algemeen zijn, waarna de op dat moment passende uitzonderingen worden geformuleerd. Hierdoor is maatwerk mogelijk en kan groepsvorming worden toegestaan op plaatsen waar bijvoorbeeld onderwijs wordt gegeven, in groepsverband wordt gesport of groepswerkstraffen worden uitgevoerd. Daarbij wordt het maximale aantal personen vastgesteld dat zich gezamenlijk op de betreffende plaats mag bevinden. Ook hier is maatwerk mogelijk, want de minister van VWS is niet gehouden om voor elke plaats hetzelfde maximumaantal vast te stellen.

Indien op grond van artikel 58g, eerste lid, geen ministeriële regelingen zijn vastgesteld waarin plaatsen zijn aangewezen en een maximaal aantal personen is vastgesteld, dan gelden er geen groepsverboden. Op deze manier kan voor bepaalde bijeenkomsten op de aangewezen plaatsen een groepsverbod bij ministeriële regeling worden geregeld, aangescherpt of weer opgeheven.

Voor een aantal voorziene gevallen is een uitzondering van het groepsverbod opgenomen (artikel 58g, tweede lid). Dit betreft onder meer samenkomsten die constitutionele of verdragsrechtelijke bescherming toekomen. In de eerste plaats zijn uitgezonderd de vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen en de door deze organen benoemde commissies, zowel op centraal als decentraal niveau. Deze organen en commissies hebben op grond van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba[12] de keuze om digitaal dan wel in fysieke samenkomst te vergaderen. De vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en andere decentrale bestuurscolleges zijn niet uitgezonderd, zo wordt verduidelijkt in reactie op de vragen van de VNG en NGB, omdat het hier gaat om besloten vergaderingen. In het geval van een impuls van het virus is het evenwel denkbaar dat in het belang van de gezondheid bij ministeriële regeling deze vergaderingen tijdelijk verboden worden en daarmee alleen digitaal mogelijk zijn. Voorts geldt een uitzondering voor samenkomsten die gerelateerd zijn aan de uitoefening van het kiesrecht voor elke verkiezing als bedoeld in de Kieswet, waarbij de gedragsregels inzake de

[12] Stb. 2020, 113.

veilige afstand onverkort van kracht zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de inrichting van de stemlokalen, de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

Daarnaast gaat het om de uitoefening van de grondwettelijk beschermde gemeenschappelijke belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, betogingen en vergadering. Voor samenkomsten inhoudende het belijden van godsdienst en levensovertuiging op openbare plaatsen en voor betogingen en vergaderingen geldt dat het verbieden hiervan onverkort mogelijk is op grond van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom). De veilige afstandsnorm en eventueel bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen of beschermingsmiddelen kunnen wel betrekking hebben op deze samenkomsten. Dit is nader toegelicht in § 7 (grondrechten).

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

Naar aanleiding van reacties van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is ten slotte 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, descente, optreden van de rechter-commissaris in strafzaken, zitting van de raad van discipline of horen van een persoon door een rechter buiten het gerechtsgebouw. Ook de zitting van bijvoorbeeld een bezwaarschiftencommissie is uitgezonderd. De suggestie van de NVvR om, kort gezegd, personen die bij de rechtspleging en opsporing zijn betrokken, uit te zonderen van de verplichting om de veilige afstand in acht te nemen, kan worden betrokken bij de afwegingen die plaatsvinden bij het vaststellen van een ministeriële regeling op grond van artikel 58f, vijfde of zesde lid. Voor een uitgebreidere generieke wettelijke uitzondering op de afstandsnorm dan vervat in artikel 58f, vierde lid, onder b, ziet de regering nu onvoldoende reden.

Niet uitgesloten is dat het in bijzondere omstandigheden voor een enkel geval wenselijk is een ontheffing te verlenen van het groepsverbod. Ontheffingen zijn anders van aard dan vrijstellingen en dienen als uitzondering op de algemene regel, en zijn niet bedoeld om nieuwe algemene uitzonderingen te stellen. Deze bevoegdheid is belegd bij de burgemeester (artikel 58g, derde lid). De burgemeester kan de ontheffing alleen verlenen als hij van oordeel is dat de groepsvorming of openstelling die of het evenement dat wordt toegelaten de bestrijding van de epidemie van het virus niet in de weg staat. Hoewel de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 6, vierde lid, Wpg zorg draagt voor de bestrijding van (een directe dreiging) van een epidemie van

een infectieziekte uit groep A, verhindert die taak niet dat de burgemeester zich een oordeel vormt over de vraag of de bestrijding van de epidemie van het virus aan verlening van de ontheffing in de weg staat. Als het antwoord op die vraag bevestigend is, mag de burgemeester de ontheffing namelijk niet verlenen. Daarnaast kan de minister van VWS of de voorzitter van de veiligheidsregio besluiten dat de laatstgenoemde de bevoegdheid overneemt, indien de uitoefening ervan – zoals een eventueel verlenen van de ontheffing – (ernstig te vrezen) gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis heeft.

De burgemeester kan voor zijn beoordeling bij de ontheffingverlening zo nodig advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. Naast het belang van de volksgezondheid betrekt hij in de belangenafweging de omstandigheden van het specifieke geval, zoals de plaats van de groepsbijeenkomst, het aantal personen dat te verwachten is, de druk die de bijeenkomst zal hebben op de gang van zaken in de omringende openbare ruimte en het verkeer, de te verwachte naleving van de veilige afstandsnorm en eventueel geldende hygiënemaatregelen over regels over de toepassing van beschermingsmiddelen. De burgemeester kan aan de ontheffing nadere voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de bestrijding van de epidemie van het virus. Een denkbaar voorbeeld is een ontheffing voor een huwelijk of uitvaart om het mogelijk te maken dat een groter aantal personen aanwezig kan zijn, alsmede het uitreiken van een koninklijke onderscheiding. De burgemeester kan in die beoordeling onder andere de vraag betrekken of de ruimte waar de gebeurtenis gehouden wordt, geschikt is voor de naleving van de afstandsnorm gezien de te verwachten groep en daarbij alsnog een hoger maximaal aantal personen als voorschrift stellen. De burgemeester kan op grond van het voorgestelde artikel een ontheffing verlenen van het groepsverbod, maar daarbij niet afwijken van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels.

Het voorstel biedt voorts een grondslag om het open hebben van publieke plaatsen en om evenementen bij ministeriële regeling te verbieden (artikel 58h en 58i). In het wetsvoorstel is gekozen voor een ruim begrip van publieke plaatsen en evenementen. Er is in verband met de bestrijding van de epidemie van het virus geen reden om op voorhand publieke plaatsen en evenementen uit te zonderen van de definitie. De mogelijkheid van enige overlap tussen beide bepalingen bestaat, bijvoorbeeld bij evenementen die in een publieke plaats worden gehouden. De bepalingen moeten echter naast elkaar bestaan, omdat de ene zich richt op locaties (doorgaans gebouwen), in beginsel ongeacht wat daar plaatsvindt, en de andere op verrichtingen, in beginsel ongeacht de locatie waar die plaatsvinden. Met de op grond van het voorgestelde artikel 58h en artikel 58i op te stellen ministeriële regeling kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd voor bepaalde (categorieën) publieke plaatsen respectievelijke evenementen. De noodzaak voor een dergelijke sluiting of verbod kan verband houden met de aard van de activiteiten in die aangewezen plaatsen, de schaalgrootte, signalen van verhoogd besmettingsgevaar in een bepaalde branche, of kan ertoe strekken het aantal verplaatsingen en het verkeer te beperken. De adviezen van het RIVM en OMT zijn in dit verband maatgevend en bij vaststelling van de ministeriële regeling wordt de doelmatigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van een sluiting onderbouwd.

4.2.2. Overige regels (artikel 58j)

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

- in acht te nemen hygiënemaatregelen en het gebruik van beschermingsmiddelen, zolang die geen betrekking hebben op het gebruik ervan in de woning en met inbegrip van eisen aan de te gebruiken middelen,
- de uitoefening van contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening,
- het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen, en

- de bezettingsgraad van overnachtingsplaatsen aangeboden aan niet-ingezetenen van een gemeente, waaronder toeristische verhuur.

In de tweede plaats wordt voorzien in een vangnetbepaling op grond waarvan bij ministeriële regeling maatregelen getroffen kunnen worden die de kans op verspreiding van het virus redelijkerwijs beperken en waarin hoofdstuk Va onverhoopt niet reeds voorziet (artikel 58j, tweede lid). In tijden van crisis is snel handelen noodzakelijk. Deze vangnetbepaling maakt het mogelijk om op kortst mogelijke termijn de nodige andere maatregelen te treffen. Dit beperkt de noodzaak terug te vallen op een opdracht van de minister om een noodverordening tot stand te brengen. Indien een dergelijke ministeriële regeling tot stand wordt gebracht, dient na publicatie daarvan in de Staatscourant een wetsvoorstel van gelijke strekking in procedure te worden gebracht. Zo gaan slagvaardig, uniform optreden en democratische legitimatie hand in hand. Voorts is voorzien in een bevoegdheid voor de burgemeester om ontheffing te verlenen van de krachtens dit artikel gestelde nadere regels, indien de bestrijding van de epidemie van het virus hieraan niet in de weg staat.

De bevoegdheid van de minister van VWS om overige regels als hier bedoeld te stellen kan zelfstandig of in samenhang met de overige in hoofdstuk Va opgenomen algemene en sectorspecifieke bepalingen worden toegepast. Dit artikel kan derhalve toepassing vinden ten aanzien van zowel de in dit hoofdstuk opgenomen verboden en verplichtingen als de daarop gemaakte uitzonderingen, en tevens bij het verlenen van vrijstelling. Op die manier wordt voorkomen dat in elke afzonderlijke bepaling moet worden opgenomen dat en welke overige regels kunnen worden gesteld over de onderwerpen die in dit artikel zijn benoemd.

Tot slot voorziet artikel 58j in een bijzondere regeling ten aanzien van de toepassing van de Wet gezichtsbedekkende kleding (vierde lid). Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de toelichting bij dit artikellid.

4.2.3. Differentiatie

Bij de bestrijding van de epidemie van het virus kan differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn, in welk geval de ministeriële regeling in deze differentiatie voorziet. Het voorstel voorziet in een aantal mogelijkheden voor differentiatie in de krachtens hoofdstuk Va te stellen regels. In de eerste plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten, groepen gemeenten en de openbare lichamen (artikel 58e, eerste lid, onderdeel a). Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn vanwege regionale verschillen (in het verloop van de epidemie van het virus). Differentiatie tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden of vanwege de situatie in de hen omringende regio's. Voor de openbare lichamen en elk openbaar lichaam afzonderlijk kunnen op deze manier op maat gesneden ministeriële regels worden vastgesteld.

Ten tweede is differentiatie naar leeftijd mogelijk (artikel 58e, eerste lid, onderdeel b). Momenteel wordt onderzoek gedaan naar covid-19 en het risico op en de wijze van verspreiding binnen bepaalde leeftijdscategorieën. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen. Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van covid-19 onder risicogroepen of het creëren van een normenkader dat op grond van gedragswetenschappelijke inzichten passend is voor een bepaalde leeftijdsgroep, zijn voorbeelden van een legitiem doel. Voorts moet het maken van leeftijdsonderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, dan moeten de gebruikte leeftijdscategorieën aansluiten bij de categorieën die in het onderzoek worden aangehouden. Leeftijdsgrenzen die zijn ingegeven door het risico op infectie moeten aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast. Het maken van het onderscheid moet voorts in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit). Ten slotte dient het gemaakte onderscheid te voldoen aan het

subsidiariteitsvereiste. Het doel moet niet kunnen worden bereikt met maatregelen die geen of minder onderscheid maken naar leeftijd.

Ook kan ook de aard van activiteiten die nader worden gereguleerd aanleiding geven tot differentiatie (artikel 58j, eerste lid, onderdeel c). Denkbaar is dat groepsverboden enkel in bepaalde gemeenten of regio's gelden of dat evenementen niet in alle regio's verboden worden. Wat betreft activiteiten kan ook gedacht worden aan (buiten) sporten of bewegen, al dan niet onder begeleiding van professionals of vrijwilligers.

4.2.4. Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatiemogelijkheden

Hieronder is een overzicht opgenomen van de in de § 4.2.1 tot en met § 4.2.3 opgenomen gedragsvoorschriften, overige regels en differentiatiemogelijkheden.

Overzicht algemene gedragsnormen, overige regels en differentiatie (§ 4.2.1-4.2.3)	
Veilige afstand *Art. 58f*	- De wet bepaalt dat een veilige afstand in acht genomen moet worden. - Bij amvb wordt bepaald wat die afstand inhoudt, gehoord het RIVM. - Deze afstand kan bij ministeriële regeling aangepast worden, gehoord het RIVM. - De wet bepaalt uitzonderingen waarvoor de veilige afstand niet geldt (o.a. hulpdiensten, zorgverleners bij de uitoefening van hun werkzaamheden). - Bij ministeriële regeling kunnen verdere vrijstellingen van de veilige afstand worden verleend.
Groepsvorming *Art. 58g*	- De wet bepaalt dat bij ministeriële regeling een groepsverbod kan worden vastgesteld voor bepaalde plaatsen. - De wet bepaalt waarvoor geen groepsverbod voor kan gelden (o.a. vergaderingen volksvertegenwoordigingen, religieuze bijeenkomsten, betogingen). - Een groepsverbod kan vervolgens ook bij ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Als geen plaatsen worden aangewezen, dan gelden er geen groepsverboden. - Is bij ministeriële regeling een groepsverbod ingesteld dan kan de burgemeester ontheffing verlenen voor bijzondere gevallen.
Gesloten zijn van publieke plaatsen *Art. 58h*	- Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die gesloten worden. - Als geen plaatsen zijn aangewezen, dan gelden er geen verboden. - De aanwijzing kan vervolgens ook bij ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Voor bijzondere omstandigheden kan de burgemeester ontheffing verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Openstellen evenementen *Art. 58i*	- Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die verboden zijn. - Als geen (categorieën) evenementen zijn aangewezen, dan

	gelden er geen verboden. - De aanwijzing van evenementen kan bij ministeriële regeling worden gewijzigd en ingetrokken. - Voor bijzondere omstandigheden kan burgemeester ontheffing verlenen op eenzelfde wijze als bij de groepsvorming.
Overige regels *Art. 58j*	- De wet maakt het mogelijk dat over hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen, contactberoepen, publieke voorzieningen en overnachtingsplaatsen bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld. Dit kan mede inhouden een (gedeeltelijke) beperking van de uitoefening van contactberoepen en overnachtingsplaatsen. - Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester ontheffing kan verlenen voor bijzondere omstandigheden.
Bij het stellen van regels is differentiatie mogelijk *Art. 58d*	- Tussen gemeenten of groepen gemeenten of tussen openbare lichamen in Caribisch Nederland. - Personen, op basis van leeftijd, zoals kinderen tot en met 12 jaar die buiten mogen sporten of bewegen, andere leeftijdscategorieën niet. - Activiteiten, zoals sporten of bewegen voor bepaalde categorieën.

4.2.5. Zorgplichten voor publieke en besloten plaatsen

Het wetsvoorstel voorziet in zorgplichten voor publieke plaatsen (artikel 58k) en besloten plaatsen (artikel 58l). Voor woningen en gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, geldt geen zorgplicht.13 De invulling van deze zorgplichten zal goeddeels via zelfregulering plaatsvinden. Veel branches hebben reeds protocollen ontwikkeld en werken hieraan. Beheerders kunnen voor zichzelf invulling geven aan de zorgplicht, en daarnaast kan deze zorgplicht en de naleving van de gedragsvoorschriften worden uitgewerkt in protocollen die door namens een sector of brancheorganisatie zijn opgesteld. Hoewel dergelijke protocollen onder dit wetsvoorstel geen juridische status hebben in de normstelling en de handhaving door de overheid, zijn ze nuttig voor de invulling van de zorgplichten. De regering beschouwt dergelijke protocollen als een hulpmiddel voor bedrijven om hun activiteiten zo in te richten dat wordt voldaan aan de veilige afstandsnorm en aan eventuele andere verplichtingen die op grond van het wetsvoorstel gelden. De artikelen 58k en 58l leggen de ondernemer of branche geen verplichting op om een protocol vast te stellen. De burgemeester (artikel 58k) dan wel de minister (artikel 58l) houdt geen toezicht houden op de naleving van protocollen als zodanig maar op de regels die bij of krachtens het voorgestelde hoofdstuk Va van toepassing zijn. Protocollen kunnen gehandhaafd worden door de sector of brancheorganisaties zelf, indien daarin is voorzien

4.2.5.1. Publieke plaatsen

Personen die zich begeven in publieke plaatsen moeten zich kunnen houden aan de veilige afstand, groepsverboden en andere bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde maatregelen die voor hen gelden (artikel 58k). Het voorstel legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. In publieke plaatsen ziet de burgemeester toe op de naleving van de zorgplicht, in aanvulling op de taak die hij reeds heeft op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Indien de burgemeester van oordeel is dat in een publieke

[13] Een uitzondering hierop vormt artikel 58o, dat een zorgplicht bevat voor zorgaanbieders en zorginstellingen.

plaats onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht, waardoor de op de publieke plaats aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen, dan kan hij een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In een spoedeisende situatie kan hij een bevel geven. De aanwijzing en het bevel zijn gericht tot degene die bevoegd is tot het aan die publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek. De bevoegdheid om aanwijzingen en bevelen te geven kan in beginsel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Mandatering is mogelijk tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3, eerste lid, Awb).

4.2.5.2. Besloten plaatsen

Voor besloten plaatsen geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is in die plaats voorzieningen te treffen of die zeggenschap heeft over toelating van personen tot die plaats (artikel 58l). Dit geldt niet voor de woning. Het toezicht op besloten plaatsen wordt op wetsniveau belegd bij de minister. Indien de minister van oordeel is dat in de besloten plaats onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht waardoor de daar aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen, kan een schriftelijke aanwijzing worden gegeven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. De aanwijzing en het bevel richten zich tot degene die bevoegd is tot het aan die besloten plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen. De bevoegdheid om aanwijzingen en bevelen te geven kan in beginsel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Mandatering is mogelijk tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3, eerste lid, Awb).

4.2.6. Overige maatregelen voor openbare en besloten plaatsen (artikelen 58m en 58n)

4.2.6.1. Openbare plaatsen

Ook indien eenieder de op basis van de met dit wetsvoorstel voorgestelde regels en zorgplichten naleeft kan de situatie zich voordoen dat er zodanige drukte op straat en andere openbare plaatsen ontstaat, dat het niet langer mogelijk is voor mensen op de openbare plaatsen aan de normen te voldoen, of dat de situatie dreigt zodanig te worden. Naast drukte door verkeer op straat, valt te denken aan wachtrijen voor de ingang van publieke of besloten plaatsen waarvoor een maximaal aantal bezoekers is ingesteld. In dit geval kan de burgemeester de bevelen geven die noodzakelijk zijn om de naleving van de genoemde regels te verzekeren (artikel 58m). Het kan hierbij gaan om de gedeeltelijke afsluiting van een straat, het aanwijzen van looproutes, het sluiten van plaatsen of verwijderbevelen. Ook hier geldt dat de bevoegdheid om bevelen te geven in beginsel kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Mandatering is mogelijk tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3, eerste lid, Awb).

4.2.6.2 Besloten plaatsen

Niet op alle besloten plaatsen vindt regulier toezicht plaats zoals dat is aangewezen in het voorgestelde artikel 58l, tweede lid. Niettemin is het ook op deze plaatsen van belang dat kan worden ingegrepen als de situatie en de gedragingen daar zodanig is dat ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte bevinden, zonder de veilige afstand in acht te nemen. Het voorstel maakt het mogelijk om in deze gevallen onmiddellijk op te treden als dat nodig is (artikel 58n). De bevoegdheid is vormgegeven als een bevelsbevoegdheid met een specifieke inhoud, namelijk een verwijderbevel en het staken van de gedragingen aldaar. Een woning en een gebouw in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet zijn eveneens een besloten plaats. Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het stellen

van regels en handhaving achter de voordeur van woningen. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie acht de regering het noodzakelijk om gedragingen in of vanuit een woning die ernstige gevaren voor de verspreiding van covid-19 met zich brengen te kunnen beëindigen. Dit is nader toegelicht in § 6.
Ook hier geldt dat de bevoegdheid om bevelen te geven in beginsel kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Mandatering is mogelijk tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (art. 10:3, eerste lid, Awb).

4.2.7. Sectorspecifieke bepalingen

In § 3 van het voorgestelde hoofdstuk Va zijn een aantal sectorspecifieke bepalingen opgenomen. Het betreft regels voor zorgaanbieders en zorginstellingen, personenvervoer, onderwijsinstellingen en kinderopvang. De algemene bepalingen zijn naast de sectorspecifieke bepalingen van toepassing, tenzij in de sectorspecifieke bepalingen expliciet een afwijking of uitzondering op de algemene regels is opgenomen. Een korte toelichting is hieronder opgenomen. Voor een uitgebreidere toelichting op deze bepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

4.2.7.1. Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58o)

In de eerste plaats regelt dit artikel een zorgplicht voor zorgaanbieders. Zorgaanbieders in de zin van het wetsvoorstel zijn zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz), zorgaanbieders als bedoeld in de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). De zorgplicht houdt in dat een zorgaanbieder er zoveel mogelijk voor dient te zorgen dat personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. De zorgplicht geldt in aanvulling op norm van 'goede zorg' als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Wkkgz. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een redelijk bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Met de aanvullende zorgplicht in artikel 58o, eerste lid, wordt geëxpliciteerd dat een zorgaanbieder er ook zorg voor draagt dat niet bij de zorg, jeugdhulp of ondersteuning betrokken personen (hierna: bezoekers) zich aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van covid-19 kunnen houden. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgverleners geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken. Ook bijvoorbeeld bij de zorg betrokken mantelzorgers kunnen geen afstand houden. Ook dat zijn 'bij de zorg betrokken personen in de zin van dit wetsvoorstel'. De zorgplicht is er daarom op gericht dat bezoekers moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. Veel zorgaanbieders hebben al protocollen en richtlijnen ontwikkeld op grond waarvan zij aan de zorgplicht uit het eerste lid kunnen voldoen.

In de tweede plaats maakt dit artikel het mogelijk dat de minister bij ministeriële regeling bepaalt dat er beperkingen gelden bij het toelaten van bezoekers tot zorglocaties. Dit kan de minister doen indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is om verspreiding van covid-19 naar dan wel vanuit een zorglocatie te voorkomen. Te denken valt aan de situatie dat er in een regio een uitbraak is van covid-19 en de maatregelen die een zorglocatie in die regio heeft genomen niet voldoende lijken te zijn. De minister kan tevens preventief regels stellen indien dat noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van covid-19 naar of vanuit de zorglocatie. De minister kan op grond van het tweede lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zorginstellingen en woonvormen in de zorg of groepen zorginstellingen. Deze differentiatiemogelijkheid is aanvullend op de differentiatie die mogelijk is met toepassing van artikel 58e, eerste lid. Zo kan de minister besluiten bezoek in het geheel niet toe te staan, of alleen te beperken. Daarbij kan de minister onderscheid maken tussen zorglocaties of categorieën zorglocaties. De minister zal bij het regelen van voorwaarden of beperkingen van bezoek aan

zorglocaties niet alleen rekening houden met de risico's van verspreiding van covid-19, maar ook met de consequenties voor het algehele welzijn van de cliënten, patiënten en zorgverleners.

In de derde plaats regelt dit artikel dat en in welke gevallen de minister een aanwijzing of bevel kan geven. Deze bevoegdheden komen overeen met de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 58l. Via mandaat zal worden geregeld dat deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ).

4.2.7.2. Personenvervoer (artikel 58p)

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

4.2.7.3. Onderwijsinstellingen (artikel 58q)

Artikel 58q regelt specifieke maatregelen met betrekking tot onderwijsinstellingen. Dit begrip omvat (bekostigde en niet bekostigde) scholen, instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs als bedoeld in de onderwijswetten. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te besluiten tot een geheel of gedeeltelijk verbod op het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen, waaronder begrepen examinering. In het artikel wordt de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Dit artikel biedt ook een grondslag voor de minister om beperkingen en voorwaarden te stellen aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Het artikel biedt ruimte om te differentiëren tussen onderwijsinstellingen. Zo kan de bestrijding van de epidemie van het virus noodzaken om enkel een verbod in te stellen voor scholen in het voortgezet onderwijs. Deze differentiatiemogelijkheid is aanvullend op de mogelijkheden voor differentiatie met toepassing van artikel 58e, eerste lid, waardoor bijvoorbeeld ook onderwijsactiviteiten in slechts een bepaalde regio verboden kunnen zijn of bepaalde onderwijsactiviteiten verboden kunnen worden.

4.2.7.4. Kinderopvang (artikel 58r)

Artikel 58r betreft maatregelen met betrekking tot kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een geheel of gedeeltelijk verbod op kinderopvang uit te vaardigen (eerste lid). Het tweede lid verduidelijkt welke voorzieningen voor kinderopvang deels of geheel open kunnen blijven in het geval dat tot algemene sluiting wordt besloten. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om noodopvanglocaties aan te wijzen (derde lid). Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen die gelden voor kinderopvang of een gastouderbureau in een woning. Enkele bepalingen uit de Wet kinderopvang worden van overeenkomstige toepassing verklaard (vijfde lid). Daarmee worden dezelfde instanties die toezicht houden op de naleving van de Wet kinderopvang bevoegd gemaakt om toezicht te houden op de naleving van tijdelijke maatregelen voor kinderopvang die voortvloeien uit artikel 58r.

4.2.8. Overige bepalingen

4.2.8.1. Verhouding met gemeentelijke en eilandsverordeningen (artikel 58s)

In § 4 van hoofdstuk Va zijn overige bepalingen opgenomen. Dit betreft in de eerste plaats de verhouding tussen gemeentelijke en eilandsverordeningen en hoofdstuk Va (artikel 58s)
De artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet en de artikelen 215 en 216 WolBES regelen de verhouding van gemeentelijke en eilandsverordeningen tot rijksregels. Voor zover deze verordeningen bepalingen bevatten die gericht zijn op de bestrijding van de epidemie van het virus zouden deze gelet op de artikelen 122 Gemeentewet en artikel 216 van de WolBES van rechtswege vervallen en – afhankelijk van de inhoud – op grond van artikel 121 van de Gemeentewet en artikel 215 WolBES opnieuw kunnen worden vastgesteld. Om te voorkomen dat gemeentelijke voorschriften van rechtswege vervallen terwijl zij geen doorkruising van het bij of krachtens hoofdstuk Va bepaalde inhouden, bepaalt het voorstel dat de artikelen 122 van de Gemeentewet en artikel 216 WolBES niet van toepassing zijn op die regels (artikel 58s). Die regels behouden daarmee hun geldigheid zolang op lokaal niveau niet anders wordt besloten. Voorschriften die gericht zijn op de bestrijding van de epidemie van het virus en die in strijd zijn met de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels vervallen wel van rechtswege.

4.2.8.2. Informatievoorziening (artikel 58t)

Om voldoende zicht te krijgen op de gevolgen van de uitvoering van de maatregelen op lokaal en regionaal niveau voorziet het voorstel in een regeling over informatievoorziening door de burgemeester (artikel 58t). Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, kan hij op grond van artikel 58t structureel informatie inwinnen bij de burgemeester. Het gaat hier 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 nieuwe hoofdstuk Va. De verstrekking is kosteloos en verloopt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio. Hierdoor wordt de informatievoorziening naar de minister gestroomlijnd en wordt de informatiepositie van de voorzitter van de veiligheidsregio gegarandeerd.

4.2.8.3.Bestuursdwang, last onder dwangsom (artikel 58u, 68ka), strafbaarstellingen en strafsancties (artikel 68bis) en aanwijzing toezichthouders (artikel 64b)

Dit wetsvoorstel regelt dat de minister of de burgemeester bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom (zie artikel 58u, waarbij moet worden aangetekend dat in diverse gevallen de bestuursdwang- en dwangsombevoegheid van de burgemeester reeds voortvloeit uit artikel 125, derde lid, Gemeentewet: zie het als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegde handhavingsschema). Het tot hoofdstuk VIIa Wpg vernummerde hoofdstuk over de openbare lichamen bevat reeds enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k van dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor het toepassen van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel (artikel 68ka) voegt aan hoofdstuk VII een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom in Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel voorziet in hoofdstuk Va in strafbaarstellingen en strafsancties in geval van niet-naleving van het bij of krachtens hoofdstuk Va bepaalde. Ingevolge artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. In het nieuwe artikel 64b wordt in aanvulling hierop geregeld dat de minister voor het toezicht op de naleving op (specifieke) publieke en besloten plaatsen andere toezichthoudende ambtenaren kan aanwijzen. Ten slotte wordt in een nieuw artikel 65a een grondslag geboden voor de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren. Voor een nadere toelichting op deze onderwerpen wordt verwezen naar § 9.3 van deze toelichting en naar de artikelsgewijze toelichting bij de in deze paragraaf genoemde bepalingen.

4.2.8.4.Tijdelijke inzet digitale middelen (artikel 58v)

Voor een toelichting op de regeling inzake de tijdelijke inzet van digitale middelen wordt verwezen naar § 6 en 12 van deze toelichting.

4.2.9. Wijziging van andere wetten

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

5. Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's

5.1. Bevoegdheden burgemeester ten opzichte van landelijke regelgeving en beleid

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de bestrijding van de epidemie van het virus landelijk beleid vergt. De minister houdt de leiding over die bestrijding (artikel 7 Wpg). In lijn hiermee worden maatregelen ter bestrijding van de epidemie bij ministeriële regeling vastgesteld, met dien verstande dat de veilige afstand bij amvb wordt vastgesteld. Zoals in § 4 is toegelicht, kan in de ministeriële regelingen onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten, en daarmee ook tussen regio's en provincies. De minister maakt daarbij een integrale afweging van de betrokken belangen, waarbij adviezen van het RIVM worden meegewogen.

Het wetsvoorstel bevat diverse bevoegdheden voor de burgemeester die lokaal maatwerk bij de uitvoering van het landelijke beleid mogelijk maken. Het lokaal bestuur wordt in positie gebracht door aan te sluiten bij de structuur van de Gemeentewet. Specifiek wordt aangesloten bij de rol die de burgemeester op grond van de Gemeentewet heeft als eenhoofdig gezag aan wie bevoegdheden worden toegekend in het kader van de openbare orde (en gezondheid). In aanvulling op zijn bestaande taken kent dit wetsvoorstel de burgemeester bevoegdheden toe om door middel van ontheffingen af te wijken van de landelijk gestelde normen. Het gaat dan om maatwerk voor bijzondere omstandigheden. Ook kan de burgemeester ontheffing verlenen in het geval bij ministeriële regeling publieke gebouwen zijn gesloten of evenementen zijn verboden. Een deugdelijke motivering van zijn besluit is daarbij uiteraard van belang. De uitoefening van deze bevoegdheid kan geen afwijkende lokale regelingen tot gevolg hebben; ontheffingen worden voor een concreet geval verleend als een uitzondering op de algemeen geldende regels. De burgemeester houdt hierbij, naast het belang van de volksgezondheid, rekening met de lokale omstandigheden en weegt altijd de aangevoerde belangen af tegen de effecten die een ontheffing met zich brengen. Deze afweging is toegelicht in § 4.2.1.2.

In de tweede plaats heeft de burgemeester een taak bij de uitvoering van de zorgplicht die dit wetsvoorstel aan beheerders van publieke plaatsen oplegt. Deze ziet op gevallen waarin bijvoorbeeld winkeliers en terraseigenaren hun zorgplicht om een veilige afstand mogelijk te maken, niet nakomen. Deze zorgplicht is een open norm. Voorgesteld wordt dat de burgemeester in een concreet geval een aanwijzing kan geven over de verdere invulling daarvan, om te borgen dat het publiek zich kan houden aan de veilige afstand en andere landelijk geregelde gedragsvoorschriften. In een spoedeisende situatie kan de burgemeester een bevel geven. De burgemeester kan de beheerder dan opdragen welke maatregelen genomen moeten worden om aan die zorgplicht te voldoen. Voor de naleving van de aanwijzingen en bevelen kan de burgemeester bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, namelijk de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, bijvoorbeeld als openstellingsverboden niet worden nageleefd (artikel 125, derde lid, Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Awb). In aanvulling op de woningsluitingsbevoegdheid in de Gemeentewet (artikel 174a) wordt een specifieke, minder ingrijpende bevoegdheid geïntroduceerd om bevelen te geven

gedragingen in besloten plaatsen, waaronder ook woningen, te staken indien de gedragingen kunnen leiden tot verspreiding van het virus. Deze bevoegdheid ziet op het beëindigen van een situatie waarin de ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus ontstaat, en het om die reden doen verlaten van de aanwezigen in de besloten plaats en bezoekers van de woning. Deze bevoegdheid voorkomt dat de burgemeester alleen het zware middel van woningsluiting zou hebben indien er sprake is van escalatie die een bedreiging is voor de volksgezondheid.

5.2. Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het brede lokaal bestuur

De bevoegdheden die aan de burgemeester worden toegekend maken maatwerk mogelijk bij de uitvoering van de landelijke regels die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het virus. Over de inzet van deze bevoegdheid kan ook het debat in de gemeenteraad plaatsvinden, zoals dat ook nu het geval is wanneer de burgemeester bevoegdheden inzet die hem als eigenstandig bestuursorgaan toekomen (artikel 180 Gemeentewet). Dit gebeurt op vergelijkbare wijze met diens reeds bestaande taken zoals bijvoorbeeld toegekend in de Drank- en Horecawet. Deze wet laat onverlet dat gemeenten op andere beleidsterreinen taken en bevoegdheden hebben die zij ook benutten om de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het virus goed te laten landen in hun gemeente. Deze beleidsterreinen zijn niet alleen bij de burgemeesters belegd, maar ook collegiaal bij wethouders. Ook over de uitoefening van deze bevoegdheden leggen de lokale bestuurders verantwoording af aan de raad en vindt lokaal debat plaats.

In de eerste plaats gaat het om medebewindstaken op het terrein van het sociaal domein, onderwijs, de fysieke leefomgeving en de wegen. Dit zijn aangelegenheden die (veelal) portefeuilles van wethouders betreffen. Ook zij moeten in staat zijn hun portefeuilles goed te behartigen en zij kunnen bestaande bevoegdheden benutten om een goede lokale inpassing van de maatregelen te verzekeren. Dit wetsvoorstel staat hier niet aan de weg. Specifiek voor de nodige aanpassing van verkeerssituaties wordt geëxpliciteerd dat gemeenten bevoegd zijn om verkeersbesluiten en verkeersmaatregelen te nemen die bijdragen aan de bestrijding van het virus. Het kan hierbij gaan om de afsluiting van wegen, het inrichten van éénrichtingsstraten of het ruimte geven aan voetgangers en fietsers boven gemotoriseerd verkeer. Dit doen gemeenten nu al, bijvoorbeeld door het plaatsen van verkeersborden (feitelijk handelen). Hierbij zou discussie kunnen ontstaan over de vraag of de bestrijding van het coronavirus een grondslag kan zijn voor het nemen van deze verkeersbesluiten. Het is namelijk geen motief dat expliciet wordt genoemd in artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 als grondslag om regels over het verkeer te stellen. Het is wel voorstelbaar dat gemeenten het nodig vinden dit te doen. Dit wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat gemeenten hiertoe bevoegd zijn.

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

5.3. Taak en bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio is in beginsel niet bevoegd toepassing te geven aan de in hoofdstuk Va aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. Dit uitgangspunt kan evenwel doorbroken worden. De voorzitter van de veiligheidsregio is namelijk op grond van artikel 58d bevoegd toepassing te geven aan een bevoegdheid indien het al dan niet uitoefenen ervan door de burgemeester een bovenlokaal effect met zich brengt. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot het geven van ontheffingen, aanwijzingen en bevelen alsmede bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Dit geldt ook voor gevallen waarin de bevoegdheidsuitoefening door de burgemeester ernstige vrees doet ontstaan dat een bovenlokaal effect zal optreden. Het oordeel of van een (dreigend) bovenlokaal effect sprake is, is zowel aan de minister als aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Zij kunnen dan besluiten dat de betreffende bevoegdheid overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat de bevoegdheid van de burgemeester overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio kan zowel de eenmalige toepassing van die bevoegdheid betreffen als de overname van die bevoegdheid voor meerdere vergelijkbare gevallen. Dat is altijd gekoppeld aan het criterium in het eerste lid dat sprake moet zijn van bovenlokale effecten of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, en gerelateerd aan een of meer concrete situaties. De beslissing brengt met zich dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situaties niet zelf kan uitoefenen. Omgekeerd brengt de bevoegdheidsverdeling in deze wet met zich dat de voorzitter de bevoegdheid niet langer in plaats van de burgemeester uitoefent dan noodzakelijk is. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 58d.

De hierboven besproken verdeling van bevoegdheden op grond van hoofdstuk Va doet niet af aan de taak van de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 6, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid, inhoudende dat de voorzitter zorg draagt voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan. Het virus is een dergelijke infectieziekte. De voorzitter van de veiligheidsregio beschikt daartoe over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5, Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens[14]. Waar sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, is per definitie sprake van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. In het kader van het uitoefenen van zijn bevoegdheden op grond van artikel 58d roept (en houdt) de voorzitter dus een regionaal beleidsteam bijeen en legt hij verantwoording af aan de gemeenteraad zoals reeds aan bod kwam in § 3 van deze toelichting. Uit het voorgaande volgt dat de voorzitter van de veiligheidsregio onverminderd een rol heeft in de bestrijding van de epidemie van het virus. Op grond van artikel 7 Wpg heeft de minister de leiding over de bestrijding van de epidemie van het virus en kan hij de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de voorzitter de bestrijding ervan ter hand dient te nemen en hoe hij zijn bevoegdheden dient toe te passen. Deze bevoegdheid van de minister blijft in stand, met dien verstande dat op grond van het voorgestelde artikel 58b, tweede lid, die opdracht niet kan inhouden een noodverordening vast te stellen voor zover de bevoegdheden die hem bij of krachtens het nieuwe hoofdstuk Va van de Wpg zijn toegekend toereikend zijn.

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

5.4. Informatievoorziening

Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, is er behoefte aan een goed beeld van de gevolgen van de uitvoering van deze wet. Daarom bevat het voorstel een verplichting tot het verstrekken van structurele informatie aan de minister. Om ook in de regio voldoende zicht te

[14] Dit betreft de toepassing van de artikelen 34, vierde lid, 47, 51 en 54 tot en met 56 Wpg.

houden op ontwikkelingen en om het gesprek te kunnen voeren over eventuele verschillen in aanpak en invulling, wordt de informatie verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio.

6. Tijdelijke inzet digitale middelen

6.1. Noodzaak inzet digitale middelen

Het wetsvoorstel regelt dat ter ondersteuning van bron- en contactopsporing gebruik kan worden gemaakt van digitale middelen en voorziet in een antimisbruikbepaling waarmee wordt voorkomen dat derden het gebruik van deze of andere digitale middelen afdwingen.

In de huidige fase van de bestrijding van de epidemie, waarin het aantal nieuwe besmettingen, ziekenhuisopnames en nieuwe opnames op de IC-afdelingen is afgenomen, is Nederland in een overgangsfase terechtgekomen waarin beperkende maatregelen worden versoepeld. Deze versoepelingen kunnen alleen plaatsvinden met behulp van een combinatie van begeleidende maatregelen en de medewerking van de gehele bevolking. De bron- en contactopsporing door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) speelt daarbij een belangrijke rol. Een succesvolle controle-strategie vergt immers dat verdere infecties zoveel mogelijk worden voorkomen.

De GGD heeft aangegeven dat zij behoefte heeft aan digitale ondersteuning, om personen die in de nabijheid van een met het virus geïnfecteerde persoon zijn geweest beter, sneller en efficiënter te kunnen traceren. Ook het OMT heeft geadviseerd om met het oog op dit intensievere testbeleid de mogelijkheden voor ondersteuning van bron- en contactopsporing met behulp van mobiele applicaties te onderzoeken. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in de motie-Jetten overwogen dat het gebruik van apps kan bijdragen aan het beheersen van de epidemie van het virus. De inzet van dergelijke apps heeft ook de aandacht van andere Europese lidstaten en de Europese Commissie.

De regering onderkent de mogelijke toegevoegde waarde van het inzetten van digitale middelen bij bron- en contactopsporing door de GGD. Dit geldt onder meer voor een notificatieapp die op een smartphone kan worden geïnstalleerd. Een dergelijke app kan helpen bij het indammen van het aantal besmettingen en een waardevolle aanvulling zijn op de analoge contactopsporing. Dit is in het bijzonder van belang voor een controlestrategie waarbij de beperkingen worden afgeschaald en het aantal contacten tussen personen geleidelijk weer toeneemt. Op basis van de uitgangspunten van vrijwilligheid, privacy, informatieveiligheid, grondrechten en nationale veiligheid is de minister van VWS dan ook gestart met een verkenning van digitale middelen, waarvan de zogenoemde 'appathon' op 18 en 19 april 2020 het startpunt was; in de brief aan de Tweede Kamer van 21 april 2020 is hierop uitvoerig ingegaan. Na de appathon heeft de minister een programma Realisatie digitale ondersteuning opgezet om tezamen met alle relevante partijen, zoals het RIVM, de GGD en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), tot een zorgvuldige ontwikkeling hiervan te komen.[15]

Bron- en contactopsporing
De GGD heeft de taak om bron- en contactopsporing te doen bij meldingen van besmetting met een infectieuze ziekte zoals het virus. De uitvoering hiervan is vormvrij en de GGD geeft hier de afgelopen jaren in de praktijk dan ook op verschillende manieren invulling aan, zowel analoog als digitaal. Bij de analoge bron- en contactopsporing neemt een medewerker van de GGD contact op met de patiënt nadat een arts of hoofd van een laboratorium op grond van de Wpg bij de GGD melding heeft gedaan van een vastgestelde infectie met het virus. De GGD-medewerker brengt vervolgens samen met de patiënt in kaart met welke personen de patiënt in de afgelopen periode in contact is geweest en de plaatsen waar hij is geweest. De patiënt verstrekt zo mogelijk de contactgegevens van deze personen aan de medewerker van de GGD. De GGD neemt vervolgens in overleg met de patiënt (telefonisch of per brief) contact op met deze personen, informeert hen

[15] Zie hierover uitgebreider de brief aan de Tweede Kamer van 6 mei 2020.

dat zij mogelijk in contact zijn geweest met een besmet persoon, en informeert hen over de eventueel te nemen vervolgstappen. De medewerker van de GGD maakt hiervoor per individu een risico-inschatting, waarbij de GGD kijkt hoe nauw het contact is geweest en of de contacten op dit moment klachten ervaren. Afhankelijk van deze risico-inschatting zal het handelingsperspectief per contact verschillen. Uitgangspunt bij bron- en contactopsporing is dat dit in alle gevallen plaatsvindt op grond van vrijwillige medewerking van de betrokkenen. Alleen in geval van bronopsporing waarbij gebouwen, vervoermiddelen, goederen of waren verdacht zijn van besmetting, kunnen op grond van de Wpg betrokkenen door de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio worden gedwongen om medewerking te verlenen.

Wettelijke verankering
Hoewel de inzet van digitale middelen door de GGD al sinds jaar en dag gebruik is, voorziet artikel 58v Wpg in een regeling om die praktijk specifiek met het oog op de bestrijding van de covid-epidemie expliciet te maken zodat maximale duidelijkheid wordt gegeven. Op dit moment werken de GGD'en samen met het ministerie van VWS aan de totstandkoming van een notificatieapp als digitaal middel ter ondersteuning van bron- en contactopsporing. Afhankelijk van de ontwikkeling van het virus kan deze samenwerking verder worden uitgebreid naar andere digitale middelen ter ondersteuning van bron- en contactopsporing.

In het kader van de appathon zijn van diverse zijden, waaronder de AP en de Tweede Kamer, zorgen geuit over het risico dat derden, hoewel dat nadrukkelijk niet past bij het uitgangspunt van vrijwilligheid, anderen zouden willen verplichten tot het gebruik van de notificatieapp waar de GGD gebruik van kan maken, bijvoorbeeld als voorwaarde om toegang te krijgen tot een bepaalde locatie. Dit acht de regering onwenselijk; de minister van VWS heeft dat ook reeds aangegeven in de genoemde brief van 21 april 2020. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in een verbod op dergelijke onwenselijke verplichtstelling. Het verbod ziet niet alleen op de app als bedoeld in het wetsvoorstel, maar ook op alle mogelijke andere apps, van wie dan ook afkomstig.

6.2. Notificatieapp

De notificatieapp is bedoeld als aanvulling op de analoge bron- en contactopsporing van de GGD en komt niet in plaats van het analoge onderzoek. Het analoge contactonderzoek blijft nodig, alleen al vanwege het feit dat de geïnfecteerde gebruiker en de GGD niet weten wie er gebruik maakt van de notificatieapp (en dus ook niet weten wie er een signaal heeft gekregen).

Tijdens de ontwerp-, bouw- en testfase van de notificatieapp zijn experts vanuit verschillende disciplines betrokken. Er is gewerkt vanuit het gebruikersperspectief en experts en gebruikers zijn betrokken bij het testen van de app in een laboratoriumomgeving en in de praktijk. De vormgeving van de notificatieapp is gebaseerd op het programma van eisen dat de GGD en het RIVM hebben opgesteld, bijvoorbeeld over de parameters aan de hand waarvan wordt bepaald of iemand een signaal krijgt dat hij in de nabijheid van een besmet persoon is geweest en welk advies daarbij wordt gegeven.

De notificatieapp vervult nadrukkelijk géén rol bij het vaststellen of iemand geïnfecteerd is geraakt met het virus of bij de meldingen die door een arts en de GGD op grond van de Wpg verplicht moeten worden gedaan. Artsen en GGD'en doen die meldingen via reeds bestaande procedures; de notificatieapp is daar niet bij betrokken. De app vervult alleen een rol in de ondersteuning van het bron- en contactonderzoek. Een notificatieapp geeft burgers de mogelijkheid om zelf vast te stellen dat ze recent in de nabijheid zijn geweest van een besmet persoon, zonder dat ze weten wie de besmette persoon is en zonder dat de plaatsen waar die personen geweest zijn, worden bijgehouden – noch in de notificatieapp, noch op een centrale server. Burgers kunnen zo zelf ook daadwerkelijk bijdragen aan het voorkomen van besmettingen.

Werking notificatieapp
De app bestaat uit verschillende fases.

(1) Opslag van derden ontvangen contactcodes op de smartphone
De notificatieapp maakt gebruik van een zogenoemde *application programming interface* (api) die door Google en Apple beschikbaar is gesteld op respectievelijk android- en iOS-smartphones zodat de notificatieapp goed werkt op deze besturingssystemen. Deze api zorgt ervoor dat door smartphones waarop de app is geïnstalleerd elke dag een zogeheten *Temporary Exposure Key* (TEK) wordt aangemaakt. Dit zijn volledig willekeurige (cryptografisch random), niet voorspelbare en niet herleidbare nummers. Met de TEKs wordt elke 10 à 20 minuten een *ephemeral ID* (EphID's, hierna: contactcode) gegenereerd. Ook deze contactcodes zijn uniek en niet tot de persoon, smartphone of elkaar terug te herleiden. Alle andere smartphones waarop de app is geïnstalleerd en die in de nabijheid van de gebruiker zijn, ontvangen deze contactcodes door middel van *bluetooth low energy* en leggen deze voor 14 dagen vast.

Het gebruik van de systematiek van de api sluit aan bij de aanbevelingen die in het eHealth-netwerk door de Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn opgenomen in de zogenoemde *Toolbox* voor applicaties ter ondersteuning van contactonderzoek ten behoeve van de bestrijding van het virus, alsmede bij het richtsnoer van de European Data Protection Board (EDPB) over het gebruik van locatiegegevens en instrumenten voor contacttracering in het kader van de uitbraak van covid-19.[16]

In deze fase worden uitsluitend (1) contactcodes uitgewisseld tussen gebruikers van de app die in elkaars nabijheid zijn geweest en (2) de eigen TEK's opgeslagen op de smartphone. Zowel de opgeslagen contactcodes van andere gebruikers als de eigen TEK's worden maximaal 14 dagen bewaard. De GGD heeft géén toegang tot deze gegevens en er worden géén gegevens door de smartphone naar de server verstuurd. Het is overigens mogelijk om het versturen en opslaan van TEK's en contactcodes tijdelijk uit te zetten. Hiervoor kan bijvoorbeeld gekozen worden als men thuis is, met alleen de huisgenoten. Op die manier kan voorkomen worden dat het signaal van de besmette buurman, die aan de andere kant van de muur op de bank in zijn huiskamer zit, leidt tot een melding over een mogelijk contact met een besmet persoon.

(2) Uitwisseling met back-end-server
Wanneer door een arts of de GGD is geconstateerd dat een gebruiker is geïnfecteerd kan hij ervoor kiezen om door middel van een autorisatieproces, zoals een unieke code die de gebruiker kan invoeren op zijn smartphone, zijn eigen TEKs naar een *back-end*-server te sturen. De server zal de TEKs vervolgens beschikbaar stellen om opgehaald te worden door smartphones waarop de app is geïnstalleerd. De smartphones van alle gebruikers van de app halen de op de *back-end*-server beschikbaar gemaakte TEKs op. De api genereert op de smartphone van de gebruikers met elk van deze TEKs alle contactcodes en controleert of er een match is tussen de op de smartphone opgeslagen contactcodes en de aan de hand van de TEK's van de server berekende contactcodes. Deze vergelijking vindt lokaal op de smartphone plaats. Nadat de smartphone de TEK's heeft opgehaald van de server wordt de verbinding met de server verbroken.

(3) Meldingen van mogelijke besmettingen op de smartphone
Als er een match is, geeft de app een signaal dat er sprake is geweest van risicovol contact en ontvangt deze gebruiker een bericht met bijvoorbeeld een advies om scherper te letten op symptomen of om zich bij bepaalde symptomen te laten testen.

De notificatieapp sluit aan bij het richtsnoer van de EDPB over het gebruik van locatiegegevens en instrumenten voor contacttracering in het kader van de uitbraak van covid-19[17] waarin onder meer wordt aanbevolen om gebruik te maken van *bluetooth low energy*. Ook wordt in lijn met het richtsnoer de broncode van de app openbaar gemaakt, zodat elke betrokken partij de code kan controleren en, waar dat relevant is, kan bijdragen aan de verbetering van de code, het corrigeren

[16] EDPB, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak (verder: Guidelines 04/2020).
[17] EDPB, Guidelines 04/2020.

van eventuele bugs en het waarborgen van de transparantie bij de verwerking van persoonsgegevens.

Effectiviteit notificatieapp
De doeltreffendheid van een notificatieapp is exponentieel evenredig met het aantal personen dat eenzelfde app installeert en activeert. Fundamenteel vereiste voor een doeltreffende exit-strategie die berust op digitale middelen is dan ook het vertrouwen van de burger in dit soort middelen en de grootst mogelijke vrijwillige deelname van de burger hieraan. Het gebruik ervan moet dan ook met de strengste waarborgen omkaderd zijn.

Simulatiemodellen en eerste wetenschappelijke inzichten suggereren dat, zelfs bij inachtneming van beperkt gebruik, de introductie van een notificatieapp kan bijdragen aan de reductie van het aantal verdere besmettingen en het reduceren van de tijd tussen besmetting en signalering van andere geïnfecteerden. Zoals ook de EDPB aanbeveelt, zal gedurende het gebruik van de notificatieapp onderzoek gedaan worden naar de effectiviteit en worden buitenlandse ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet gevolgd. De werking van de notificatie app worden gemonitord aan de hand van een vooraf vastgesteld evaluatieprotocol. Daarbij wordt periodiek bekeken of er daadwerkelijk sprake is van het breder, sneller en efficiënter opsporen van besmette mensen en of er wellicht niet-beoogde neveneffecten zijn die om bijsturing vragen. Deze monitoring leidt zo nodig tot aanpassingen en bijstellingen van de notificatieapp. Het is ook mogelijk dat, als de notificatieapp onvoldoende effectief is, het gebruik ervan wordt beëindigd.

6.3. Algemene verordening gegevensbescherming

De notificatieapp wordt zodanig ontwikkeld dat het risico op identificatie van gebruikers zo goed als uitgesloten is. Met het oog op maximale zorgvuldigheid wordt er echter van uitgegaan dat er sprake is van persoonsgegevens en dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) dus van toepassing zijn. In het richtsnoer van de EDPB wordt benadrukt dat zowel de AVG als de Richtlijn 2002/58/EG (de e-privacyrichtlijn) specifieke regels bevat die toestaan dat gebruik wordt gemaakt van zowel anonieme gegevens als persoonsgegevens om overheidsinstanties en andere actoren op nationaal en EU-niveau te ondersteunen bij het bewaken en indammen van de verspreiding van het virus.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de AVG is dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (artikel 5, tweede lid, AVG). Daarom is in het voorgestelde artikel 58v Wpg expliciet en specifiek beschreven dat de digitale middelen zijn bedoeld ter ondersteuning van bron- en contactopsporing van de GGD in het kader van de bestrijding van het virus. Dit doel is gerechtvaardigd omdat hiermee wordt bijgedragen aan bestrijding van het virus, dat een groot gevaar is voor de volksgezondheid.

Net als voor de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt ten behoeve van de analoge bron- en contactopsporing is de verwerking van persoonsgegevens met gebruikmaking van digitale middelen gerechtvaardigd op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, jo. artikel 9, tweede lid, aanhef en onder h, AVG jo. artikel 6, derde lid, onderdeel c, Wpg. De GGD heeft immers de wettelijke taak tot het doen van bron- en contactopsporing. Bron- en contactopsporing is vormvrij en moet breed worden opgevat. De GGD moet immers kunnen differentiëren naar wat afhankelijk van de omstandigheden van het geval de beste aanpak is. Voor de bestrijding van de covid-epidemie geldt dat het doel van bron- en contactopsporing het beste kan worden bereikt als zoveel mogelijk mensen die risicovol in de nabijheid van een geïnfecteerde persoon zijn geweest zo snel mogelijk kunnen worden gewaarschuwd. Dit is alleen mogelijk als mensen voorafgaand aan een besmetting reeds (zo privacyvriendelijk mogelijk) bijhouden in wiens nabijheid zij zijn geweest. Het door middel van de notificatieapp uitwisselen en opslaan van contactcodes en TEKs is derhalve onlosmakelijk verbonden met de bron- en contactopsporing door de GGD. Om eventuele

onduidelijkheid hierover uit te sluiten is in het eerste lid van artikel 58v geëxpliciteerd dat met de notificatieapp vroegtijdig zicht kan worden verkregen op een mogelijke infectie met het virus.

Deze wettelijke taak dient een algemeen belang op het gebied van volksgezondheid aangezien bron- en contactopsporing essentieel is voor het doorbreken van de keten van infecties en het voorkomen van verdere infecties en daarmee een cruciale bijdrage levert aan de bestrijding van het virus. Dit past overigens ook bij het uitgangspunt van de EDPB dat 'het rechtskader voor gegevensbescherming is ontworpen met flexibiliteit voor ogen en als zodanig een efficiënte respons mogelijk maakt die de pandemie indamt en de fundamentele mensenrechten en vrijheden beschermt'. Teneinde maximale zorgvuldigheid te betrachten, is voorts in artikel 58v Wpg expliciet opgenomen dat de GGD bij het gebruik van digitale middelen indien noodzakelijk gerechtigd is tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over de gezondheid. Tot slot wordt opgemerkt dat bij constatering van een (mogelijke) infectie sprake is van een behandelrelatie tussen een geïnfecteerde burger en de GGD. Hiervoor is in artikel 7:457 van het Burgerlijk Wetboek een geheimhoudingsplicht geregeld. Daarmee is voldaan aan de verplichting van artikel 9, tweede lid, aanhef en onder i, AVG dat bepaalt dat bij de verwerking van persoonsgegevens ter bescherming van een zwaarwegend algemeen op het gebied van volksgezondheid het beroepsgeheim geborgd moet zijn.

De AVG bepaalt dat alle verwerkingen van persoonsgegeven moeten voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt kort gezegd in dat ten eerste het doel en de aard en omvang van de gegevens die voor dat doel worden verwerkt met elkaar in verhouding moeten zijn en ten tweede dat altijd moet worden gekozen voor de minst ingrijpende verwerking van persoonsgegevens.

Zoals eerder toegelicht worden de digitale middelen ingezet om bron- en contactopsporing door de GGD te ondersteunen en zo het virus sneller en beter te kunnen bestrijden. Dit doel wordt met de notificatieapp ondersteund doordat:

(1) Personen die in de nabijheid van geïnfecteerde personen zijn geweest sneller worden bereikt
Het spreekt voor zich dat de analoge methode van contactopsporing niet alleen een arbeidsintensieve bezigheid is, maar ook beperkingen met zich brengt voor wat betreft de doeltreffendheid en de te verwerken aantallen meldingen. Het is immers voorstelbaar dat mensen zich niet altijd exact herinneren met wie zij allemaal contact hebben gehad over een bepaalde tijdsperiode, laat staan dat men van al die personen de contactgegevens zou hebben. Ook vergt het van de GGD behoorlijk wat tijd en mankracht om de contactpersonen te bereiken, waardoor geïnfecteerde personen intussen opnieuw andere personen kunnen besmetten.

(2) Het bereik van het contactonderzoek in belangrijke mate wordt vergroot
Iemand kan in de nabijheid zijn geweest van mensen die hij überhaupt niet kent en waarvan dus ook geen contactgegevens bekend zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bezoek aan een speeltuin of park, een reis met het openbaar vervoer of deelname aan een demonstratie waarbij men andere mensen tegenkomt waarvan de identiteit onbekend is en ook niet via fysiek onderzoek te achterhalen. Daarnaast is contact met een geïnfecteerde persoon om contacten te achterhalen niet altijd mogelijk bijvoorbeeld omdat die persoon fysiek daartoe niet in staat is.
De ernst en de gevolgen van het virus, zowel voor individuen persoonlijk als op landelijke schaal leiden tot de conclusie dat het gedurende een beperkte termijn van 14 dagen verwerken van een zeer beperkt aantal gegevens die bovendien zo veel mogelijk lokaal op de smartphones van gebruikers worden opgeslagen proportioneel is. Mensen kunnen ernstig ziek worden of zelfs overlijden, mensen kunnen niet meer het leven leiden zoals zij gewend waren en ondervinden daar ook psychisch de gevolgen van. Daarnaast loopt de economie grote schade op. Daarbij is tijd een factor: hoe sneller en diepgaander het virus opgespoord kan worden, hoe sneller en diepgaander het virus bestreden kan worden en mensen niet meer ziek worden of angst daartoe hoeven te hebben en eenieder weer zijn 'normale' leven kan leiden zoals hij dat gewend was vóór het uitbreken van de epidemie van het virus. Daarbij is de inzet van digitale moderne middelen zoals

apps niet alleen een mogelijkheid, maar ook een noodzakelijkheid. Waarbij ook meetelt dat de samenleving in hoge mate is gedigitaliseerd en de inzet van digitale middelen aansluit bij de belevingswereld van veel mensen. Daarnaast is het zo dat ook steeds gekeken wordt naar andere middelen en ook het analoge contactopsporingsonderzoek blijft bestaan. Echter de inzet van een notificatieapp zal naar verwachting een grote bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de epidemie en is daarom als één van de in te zetten middelen van cruciale betekenis. Een minder ingrijpend alternatief is de analoge bron- en contactopsporing, die weliswaar blijft bestaan en ook nodig blijft, maar waarmee niet eenzelfde ruime groep mensen kan worden bereikt en vervolgens snelle en gerichte actie kan worden ondernomen. Zeker voor wat betreft het waarschuwen van mensen die men niet kent is geen goed alternatief voorhanden. Daarmee is ook voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

Verder is minimale gegevensverwerking één van de uitgangspunten bij de ontwikkeling van de notificatieapp. Dat begint met de keuze voor het model dat hier het beste bij aansluit volgens de EDPB; het decentrale model. Op het moment van schrijven van de toelichting wordt nog uitgewerkt wat precies moet worden gedeeld bij het signaal dat een gebruiker in de nabijheid van een geïnfecteerde persoon is geweest. In elk geval staat vast dat deze informatie niet gedetailleerder is dan op welke dag de gebruiker in de nabijheid van een besmette persoon is geweest. Hierop zal in de uit te voeren *data protection impact assessment* (DPIA) nader worden ingegaan.

De met de notificatieapp verkregen persoonsgegevens mogen niet worden gebruikt voor andere doeleinden. Dit wordt geborgd door de eisen aan de vormgeving van de app, het feit dat specifiek in de wet is opgenomen dat de digitale middelen dienen ter ondersteuning van de bron- en contactopsporing ter bestrijding van het virus en het verbod voor derden om mensen (direct of indirect) te verplichten tot het gebruik van de app. Verder legt de notificatieapp slechts die gegevens vast die nodig zijn voor het kunnen waarschuwen van mogelijk besmette mensen. Daarom wordt bijvoorbeeld niet de locatie van gebruikers vastgelegd maar uitsluitend welke andere gebruikers in de nabijheid zijn geweest. Tot slot is van belang dat artikel 58a Wpg slechts een tijdelijk karakter heeft.

Voor wat betreft de technische inrichting van de notificatieapp is van belang dat TEKs cryptografisch random zijn gegenereerd en niet herleidbaar naar de telefoon van de gebruiker. TEKs worden bovendien enkel lokaal, op het apparaat van de gebruiker, verwerkt totdat in het kader van bron- en contactopsporing de noodzaak zich aandoet om deze gegevens te uploaden naar een server. Een van de genomen maatregelen is het verminderen de waarde van de TEKs voor derden. Apps versturen af en toe dummy TEKs zodat uit het dataverkeer niet afgeleid kan worden dat de gebruiker besmet is. Mogelijke betekenis van TEK's door derden gaat daarmee verloren. Alle gebruikers downloaden de TEKs van de server en vergelijken die lokaal, op hun eigen apparaat, met de verzamelde contactcodes. Een eventueel match vindt daarmee decentraal plaats en niet op de server. Als er een match is, genereert de app aan de hand van de parameters van de GGD een bericht. Hiervoor wordt geen contact met de server gemaakt en de GGD is hier dan ook niet van op de hoogte. Hiermee wordt toepassing gegeven aan de beginselen van *privacy by design* en *privacy by default*. Het voldoen aan beide beginselen wordt vergemakkelijkt door het uitgangspunt is dat er zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt.
De bewaartermijnen zijn voorts gerelateerd aan het strikt noodzakelijke, namelijk het risico op infectie met het virus; persoonsgegevens worden na een periode van maximaal 14 dagen automatisch verwijderd, zonder dat de gebruiker of iemand anders daartoe actie behoeft te ondernemen.

Vanzelfsprekend wordt voor een eventueel ander te ontwikkelen digitaal middel dat ter ondersteuning van de bron- en contactopsporing wordt ingezet een DPIA uitgevoerd en indien nodig een voorafgaande raadpleging gevraagd aan de AP.

Verwerkingsverantwoordelijke

Mede naar aanleiding van het advies van de AP en om mogelijke onduidelijkheid uit te sluiten is in artikel 58v expliciet opgenomen wie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de digitale middelen. Daarbij is de verwerkingsverantwoordelijkheid op twee niveaus is neergelegd. Ingevolge het derde lid is de Minister van VWS de verwerkingsverantwoordelijke voor de inrichting en het beheer van de digitale middelen en de AVG-verplichtingen die daarbij horen. Hiermee wordt aangesloten bij zijn taken op grond van de artikelen 3 en 7 van de Wpg. Daarnaast is de GGD die belast is met bron- en contactopsporing ten aanzien van betrokkene de verwerkingsverantwoordelijke voor wat betreft het uitvoering geven aan de informatieverstrekking aan en rechten van de gebruikers van wie door middel van de digitale middelen persoonsgegevens worden verwerkt. Het gaat dan onder meer om de plicht om gebruikers te informeren, het recht op inzage en het recht op rectificatie. Het zou namelijk zeer onwenselijk zijn de minister van VWS ook in deze gevallen als verwerkingsverantwoordelijke te beschouwen, aangezien hij dan persoonsgegevens ten behoeve van de digitale middelen zou gaan verwerken terwijl dat juist vanuit privacyrechtelijk perspectief juist uitdrukkelijk niet de bedoeling is.

6.4. Relatie met andere wetgeving

Telecommunicatiewet
Uit artikel 11.7a van de Telecommunicatiewet volgt dat het via een elektronisch communicatienetwerk (zoals internet) of draadloos transmissiesysteem (zoals bluetooth) plaatsen of lezen van informatie op een randapparaat zoals een smartphone, ongeacht of er sprake is van persoonsgegevens, uitsluitend is toegestaan op voorwaarde dat de gebruiker daarvoor toestemming heeft verleend én is voorzien van duidelijke en volledige informatie. Deze bepaling bevat met andere woorden voor wat betreft de notificatieapp een informatieplicht en een toestemmingsvereiste voor het opslaan van de notificatieapp op een smartphone, voor het uitwisselen van de contactcodes tussen deze smartphone en andere smartphones in de nabijheid die ook gebruik maken van de app, en voor het uitsturen van een eventuele melding van de besmetting naar de server.

De digitale middelen zullen zodanig worden ingericht dat aan deze vereisten is voldaan. Zo geldt zoals hierboven ten aanzien van de werking van de notificatieapp is beschreven dat het gebruik ervan vrijwillig is. Tot slot is van belang dat het niet geven van toestemming niet leidt tot ondermijning van de keuzevrijheid; mensen die de app niet willen gebruiken kunnen zich bij klachten gewoon laten testen en (vrijwillig) meewerken aan analoge bron- en contactopsporing. Verder wordt er bij het downloaden van de app specifiek toestemming gevraagd voor zowel het gebruik de app als de api. Daarbij zal duidelijk worden gemaakt dat de toestemming ziet op (1) het opslaan van de app, (2) het opslaan van de eigen TEK's, (3) het verzenden van de eigen contactcodes aan gebruikers in de nabijheid en (4) het opslaan van contactcodes van andere gebruikers. Vervolgens wordt nadat een besmetting is geconstateerd toestemming gevraagd voor (5) het versturen van de TEKs en contactcodes naar de server.

VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
De digitale middelen en de informatievoorziening daarover moeten ook voldoen aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Toegankelijkheid is één van de grondbeginselen van dit verdrag en is als recht opgenomen in artikel 9 van het verdrag. Daarbij gaat het ook om toegankelijkheid tot informatie en communicatie. Hieraan wordt voldaan door de app zo laagdrempelig en gebruikersvriendelijk mogelijk in te richten waarbij gebruik wordt gemaakt van toegankelijke en begrijpelijke communicatie die goed vindbaar is. Daarbij wordt ook rekening gehouden met laaggeletterde mensen, digitaal minder handige mensen en mensen die geen of slechts beperkt Nederlands spreken. Daartoe wordt de app ontworpen en gebouwd op Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)2.1 AA niveau. Hiermee wordt vooruit gelopen op het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid waarin verplicht wordt gesteld dat mobiele applicaties per 23 juni 2021 aan dit niveau moeten voldoen.

6.5. Antimisbruikbepaling

Mede gelet op eerder geuite zorgen van Tweede Kamer, het College voor de rechten van de mens en de AP wordt voorgesteld een expliciete bepaling op te nemen om misbruik van digitale middelen door derden te voorkomen. Daarop wordt ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58v.

7. Grondrechtelijke aspecten[18]

7.1. Recht op gezondheidszorg

De bestrijding van de epidemie van het virus noodzaakt de overheid tot het treffen van tal van maatregelen. Die noodzaak vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen kan treffen ter bevordering van de volksgezondheid; uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat onder bevordering van de volksgezondheid mede wordt begrepen de bescherming ervan. De strekking van het in de Grondwet verankerde sociaal grondrecht inzake gezondheidszorg komt overeen met hetgeen in internationale verdragen is verwoord. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR) mee dat het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt erkend door de overheid en dat ter volledige verwezenlijking van dat recht maatregelen worden genomen, zoals maatregelen om te komen tot voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische ziekten alsmede van beroepsziekten en andere ziekten.

Voor zowel voornoemde zorgplichten als de positieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit sommige vrijheidsrechten geldt dat de erop gebaseerde overheidsmaatregelen de individuele vrijheidsrechten dienen te respecteren. Dat betekent onder andere dat voor zover maatregelen ten behoeve van de (volks)gezondheid een inperking inhouden van vrijheidsrechten, zoals de bewegingsvrijheid of het huisrecht, zij een legitiem doel moeten dienen en steeds zal moeten worden voldaan aan de zogenoemde beperkingsclausules waarin de meeste van deze vrijheidsrechten voorzien. Op onderdelen wordt de bescherming van de gezondheid expliciet als doelcriterium genoemd (bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, Grondwet, artikel 9, tweede lid, Grondwet en artikel 8 EVRM), veelal geldt de (volks)gezondheid als legitiem doel omdat zij niet is uitgesloten. Dat is anders in het geval van bijvoorbeeld de verenigingsvrijheid, dat alleen de openbare orde als beperkingsdoel kent (artikel 8 Grondwet). De wettelijke grondslag zal voorts steeds kenbaar en voorzienbaar moeten zijn, alsmede noodzakelijk in een democratische samenleving, proportioneel en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Ook moet een adequaat rechtsmiddel beschikbaar zijn.

De zorgplicht die voortvloeit uit artikel 22, eerste lid, van de Grondwet biedt niet de bevoegdheidsgrondslag om actief in (de organisatie van) de zorgverlening in te grijpen; de overheid heeft daarvoor telkens een meer toegespitste wettelijke grondslag nodig. De Wet publieke gezondheid neemt hiertoe een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt deze wet tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving, anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten, bijvoorbeeld in geval van de meldingsplicht van een infectie en isolatie (quarantaine). Wanneer sprake is van infectieziekten die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen beschikt de minister van VWS over de voor een slagvaardig en adequaat optreden vereiste ruime bevoegdheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In het onderhavige wetsvoorstel worden daaraan voor de volgende fase van de bestrijding van de epidemie tijdelijk instrumenten toegevoegd, waarbij het ter uitwerking van het sociaal grondrecht op volksgezondheid en de positieve plicht ter bescherming van het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk wordt geacht het recht op de persoonlijke levenssfeer in

[18] Wat betreft de digitale voorzieningen is in § 6 reeds ingegaan op de relevante grondrechtelijke aspecten. In § 7 blijven deze derhalve buiten beschouwing.

andere opzichten dan hiervoor bedoeld, alsmede bepaalde andere grondrechten tijdelijk te beperken, met een duidelijke verankering en afbakening in de wetgeving in formele zin en waarbij ook overigens invulling wordt gegeven aan de eisen die gelden voor de beperking van grondrechten. Zo dienen de wettelijke beperkingen van grondrechten in het kader van dit wetsvoorstel steeds een legitiem doel, namelijk de bescherming van de (volks)gezondheid, en zijn zij noodzakelijk in een democratische samenleving, waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang, de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen en er steeds een adequaat rechtsmiddel openstaat.

Het gaat hierbij in het bijzonder om de verenigbaarheid van de voorschriften inzake veilige afstand (artikel 58f), groepsvorming (artikel 58g) en andere voorschriften – zoals de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, waaronder hygiënevoorschriften (artikel 58j) - met verschillende hierna nader genoemde vrijheidsrechten. In het kader van deze verenigbaarheid kan ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit in zijn algemeenheid alvast het volgende worden opgemerkt. De ernst en de gevolgen van de epidemie van het virus, zowel voor individuen persoonlijk als op landelijke schaal, is, zoals ook hiervoor tot uitdrukking is gebracht, bijzonder indringend. Mensen kunnen ernstig ziek worden of zelfs overlijden, zoals is veelvuldig is gebeurd. Mensen kunnen niet meer het leven leiden zoals zij gewend waren en ook de economie loopt grote schade op. De voorgestelde maatregelen staan in redelijke verhouding tot de omvang en intensiteit van dit probleem, mede gelet op de tijdelijkheid van de voorgestelde maatregelen, de uitzonderingen en ontheffingen waarin het voorstel voorziet, alsmede de gebleken geschiktheid en effectiviteit van de maatregelen die sinds 16 maart jl. van kracht zijn (geweest) om de verspreiding van het coronavirus te beperken; het aantal nieuwe besmettingen, ziekenhuisopnames en het aantal nieuwe opnames op de IC-afdelingen is momenteel afgenomen en ook het aantal sterfgevallen per week neemt geleidelijk af. De maatregelen zijn (aldus) noodzakelijk om het doel van de bescherming van de gezondheid te bereiken. Voorts wordt, mede in het licht van de proportionaliteit en subsidiariteit, voorzien in de mogelijkheid tot op- en afschaling van maatregelen. Daarbij geldt steeds als uitgangspunt dat de maatregelen niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van de volksgezondheid nodig is. Het type rechtsmiddel dat openstaat is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk). Er worden geen rechtsmiddelen uitgesloten, ook niet de gang naar de burgerlijk rechter.

7.2. Gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer

Het wetsvoorstel voorziet in verschillende beperkingen van het recht op de persoonlijke levenssfeer, daaronder mede begrepen het huisrecht en het recht op gezinsleven. Deze rechten zijn beschermd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 IVBPR en artikel 9 IVRK. Hierna onder § 7.2.1 wordt ingegaan op de maatregelen die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer, voor zover die niet het huisrecht betreft. Het huisrecht komt aan de orde in § 7.2.2.

7.2.1. Persoonlijke levenssfeer algemeen

De maatregelen die leiden tot beperkingen van de persoonlijke levenssfeer betreffen onder meer de voorschriften inzake veilige afstand (artikel 58f), groepsvorming (artikel 58g) en andere voorschriften – zoals de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, waaronder hygiënevoorschriften en beschermingsmiddelen (artikel 58j). Ook moet bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen waardoor bewoners van verpleeghuizen geen of slechts in beperkte mate bezoek mogen ontvangen. In meer algemene zin omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de vrijheid om het eigen leven naar eigen keuze vorm te geven. Diverse maatregelen in dit wetsvoorstel (kunnen) in meer of mindere mate raken aan deze vrijheid. Steeds zal ook bij (uitvoerings)maatregelen die op basis van dit wetsvoorstel kunnen

worden genomen uitdrukkelijk de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van die maatregel moeten worden beoordeeld.

Met de voorgestelde maatregelen rijst de vraag of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden gerechtvaardigd op grond van de daarvoor geldende eisen, zoals hiervoor genoemd in § 7.1. Een inbreuk op dit recht dient proportioneel te zijn ten aanzien van het doel dat daarmee wordt gediend. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, de inbreuk bij wet wordt voorzien en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. In verband met het noodzakelijkheidsvereiste vervullen het dringend maatschappelijk belang en het proportionaliteitsvereiste een belangrijke functie. Het gerechtvaardigd doel van de voorgestelde maatregelen is voor een belangrijk deel gelegen in noodzakelijke bescherming van de volksgezondheid. Daarnaast speelt bij sommige maatregelen de preventie van strafbare feiten in de vorm van en het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Meer specifiek wordt met het huisverbod beoogd de gezondheid en de lichamelijke integriteit van de betrokkenen ook te kunnen beschermen in crisissituaties waarin (nog) geen sprake is van strafbare feiten.

7.2.2. Huisrecht

Het wetsvoorstel voorziet in beperkingen aan het huisrecht dat wordt beschermd door artikel 10 van de Grondwet, voor zover het gaat om de persoonlijke levenssfeer in een woning (artikel 58n). Bescherming tegen binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is beschermd in artikel 12 van de Grondwet, een verbijzondering van artikel 10 van de Grondwet. Deze rechtsbelangen worden eveneens beschermd door het verdragsrecht, waaronder artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR.

De bescherming tegen binnentreden zoals bedoeld in artikel 12 van de Grondwet komt toe aan de bewoners. Een bewoner is degene die een woning als zodanig gebruikt; daarbij doet het er niet toe of hij huurder of eigenaar is. In beginsel is ieder lid van een huishouding als bewoner aan te merken. De regering acht de beperking op het huisrecht gerechtvaardigd wanneer dit noodzakelijk is om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan en anderen tegen besmetting met dit virus te beschermen. Benadrukt zij dat de veilige afstandsnorm en de groepsverboden op grond van deze wet niet zien op de woning en binnen de woning worden geen dwingende hygiënemaatregelen gesteld. Dat neemt niet weg dat door het kabinet ook ten aanzien van de hygiëne of beschermingsmiddelen en het ontvangen van bezoek binnen de woning adviezen zijn gegeven, gebaseerd de richtlijnen van het RIVM. Bepaalde gedragingen binnenshuis kunnen echter zorgen voor onmiddellijke verdere verspreiding van het virus. Daarin ligt de noodzaak tot normering van gedragingen die een gevaar vormen voor de volksgezondheid en waarvoor geen minder vergaande manier beschikbaar is om bewoners en anderen te beschermen tegen het virus. Vanwege het belang van de volksgezondheid en de bestrijding van de epidemie acht de regering het noodzakelijk om aan gedragingen en activiteiten in of vanuit een woning die ernstige gevaren voor de onmiddellijke verspreiding van het virus met zich brengen een eind te kunnen maken. Voorbeelden die zich reeds hebben voorgedaan zijn de zogenoemde 'coronafeestjes' en ook pokertoernooien, waarbij aanwezigen nadrukkelijk geen acht slaan op de geldende adviezen en richtlijnen van het RIVM. Aangezien een infectie met het virus onopgemerkt kan blijven maar wel overdraagbaar is, kan het virus zich in dit soort situaties snel verspreiden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een groot aantal personen die zich in een kleine ruimte bevinden, zonder de veilige afstand in acht te nemen.

Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het stellen van regels en handhaven achter de voordeur van woningen. Artikel 174a van de Gemeentewet bevat reeds een bevoegdheid voor de burgemeesters om bij ernstige gevaren voor de gezondheid een woning te sluiten. De regering acht het wenselijk in aanvulling op die sluitingsbevoegdheid een instrument in het leven te roepen dat proportioneel en gericht optreden tegen deze problematiek mogelijk maakt waardoor een minder ingrijpend alternatief voorhanden is

dan de sluitingsbevoegdheid. Daarom is in deze wet de bevoegdheid opgenomen om gedragingen of activiteiten die een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19 voortbrengen terstond te staken. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Een bevel tot verwijdering kan niet gericht worden aan personen die woonachtig zijn in die woning. De mogelijke beperkingen zijn daarmee bij wet voorzien, dienen een legitiem doel (bescherming van de gezondheid) en zijn – ook met inachtneming van hetgeen hiervoor in § 7.1 is overwogen – noodzakelijk te achten in een democratische samenleving. De overtreding van een dergelijk gegeven bevel is strafbaar op grond van het voorgestelde artikel 68bis en, in geval van opzet, op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

7.3. Gevolgen voor vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging

Het wetsvoorstel voorziet in een veilige afstandsnorm (artikel 58f) – waarvan de afstand als zodanig bij amvb wordt vastgesteld – met daarop een aantal uitzonderingen. Daarnaast geldt een verbod op groepsvorming, met eveneens een aantal uitzonderingen (artikel 58g). Ook voorziet de wet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, waaronder toe te passen hygiënemaatregelen (artikel 58j). Op de (mogelijke) consequenties van deze maatregelen voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet) wordt hierna ingegaan, waarbij ook wordt ingegaan op de verhouding van deze wet tot de Wom.

Van het verbod op groepsvorming worden in het wetsvoorstel uitgezonderd personen die in gemeenschap met anderen hun godsdienst of levensovertuiging belijden en personen die deelnemen aan een vergadering of betoging als bedoeld in de Wom. Op basis van het wetsvoorstel gaat wel de veilige afstandsnorm gelden voor vergaderingen, betogingen en samenkomsten tot bet belijden van een godsdienst of levensovertuiging, zowel met betrekking tot openbare samenkomsten als samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen. Daarnaast kunnen de bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen van toepassing zijn, zolang deze het recht om samen te komen als zodanig niet beperken.

Vergaderingen en betogingen alsmede samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging worden tezamen ook wel aangeduid als 'manifestaties'. Bij vergaderingen gaat het om bijeenkomsten van mensen waarbij een onderlinge band tussen de deelnemers aanwezig moet zijn en ook door hen beoogd is. Het is daarbij niet relevant of de bijeenkomst van tevoren georganiseerd is. Een vergadering kan ter plekke ontstaan. Beraadslagingen, meningsuitingen en meningsuitwisselingen zullen doorgaans plaatsvinden, maar is niet vereist. Een zwijgende meeting kan ook een vergadering vormen, hoewel gemeenschappelijk beraadslaging, vooral gericht op interne menings- en besluitvorming voorop staat. Zodoende wordt het functioneren van bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties en vakbonden in belangrijke mate beschermd vanuit de vrijheid van vergadering. Betogingen spreken veelal (nog) meer tot de verbeelding en kenmerken zich door collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting.

Op grond van de Wom en daarop gebaseerde kennisgevingsstelsels in gemeentelijke verordeningen bestaat een meldingsplicht wanneer het voornemen is een manifestatie op een openbare plaats te houden. Het bevoegde gezag kan naar aanleiding van een dergelijke melding besluiten de manifestatie vooraf te beperken of in het uiterste geval te verbieden, indien (onder meer) het belang van de gezondheid dit vergt. In uiterste gevallen kan een niet gemelde manifestatie op grond van de Wom worden beëindigd indien eveneens het belang van de gezondheid dit vergt. Ten aanzien van manifestaties die niet op een openbare plaats worden gehouden geldt geen meldingsplicht en kan door het bevoegd gezag alleen reactief worden opgetreden, door de manifestatie te beëindigen wanneer de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vereisen. Deze laatste bevoegdheid ziet alleen op voor publiek toegankelijke vergaderingen of betogingen op andere dan openbare plaatsen.

Maatregelen die nodig zijn ter bestrijding van het virus, kunnen voor manifestaties die door de Wom worden gereguleerd aldus steeds per geval op basis van die wet worden getroffen. Het wel of niet toestaan van een manifestatie op een openbare plaats of het beëindigen van een voor publiek toegankelijke vergadering of betoging op een niet openbare plaats valt aldus onder het regelend kader van de Wom en vindt om die reden niet plaats op basis van deze wet. Het stelsel van de Wom wordt dus onverkort toegepast.

Ten aanzien van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging binnen een gebouw of besloten plaats geldt dat deze buiten van het stelsel van de Wom vallen. De normering van die samenkomsten vloeit direct voort uit het onderhavige wetsvoorstel. Het groepsverbod geldt voor deze categorie niet vanwege het gewicht dat wordt toegekend aan het grondwettelijk beschermde recht 'in gemeenschap' met anderen een godsdienst of levensovertuiging te kunnen belijden. Evenwel geldt ook voor de samenkomsten binnen gebouwen waar een dergelijk belijden plaatsvindt de norm van veilige afstand, wat een beperkende werking heeft op de omvang van de groep. Hiermee geldt voor deze samenkomsten binnen gebouwen dezelfde norm als voor samenkomsten buiten gebouwen waar ook niet op voorhand een groepsgrootte is vastgesteld maar wel de veilige afstand als criterium geldt. Daarnaast geldt ook voor samenkomsten tot belijden van een godsdienst of levensovertuiging binnen gebouwen de mogelijkheid van het stellen van hygiënenormen. Hieronder wordt uiteengezet hoe deze maatregelen zich verhouden tot de artikelen 6 en 9 van de Grondwet.

In relatie tot de onderhavige grondrechten geldt in dat verband dat in de artikelen 6, eerste lid, en 9, eerste lid, van de Grondwet de clausulering 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' is opgenomen. Deze clausulering geeft de wetgever in formele zin de bevoegdheid de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging – ook binnen gebouwen en besloten plaatsen – te beperken. Artikel 6, tweede lid, en artikel 9, tweede lid, van de Grondwet maken het mogelijk dat op een lager niveau bevoegdheden worden toegekend tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen alsmede tot beperking van vergaderingen en betogingen 'ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Hiertoe is dan wel vereist dat de lagere regelgever daartoe gemachtigd is op grond van een specifieke formele wet, dus krachtens uitdrukkelijke delegatie bevoegd is verklaard deze rechten te beperken. De Wom vormt hiervan een uitwerking.

Met betrekking tot de norm dat de veilige afstand in acht moet worden genomen geldt in dat verband het volgende. Deze maatregelen zijn niet alleen in het gehele openbare leven noodzakelijk ter bestrijding van het virus, ook in gebouwen en besloten plaatsen. Voor zover daarmee sprake zou zijn van de beperking van grondrechten voorziet deze wet in de daartoe benodigde wettelijke grondslag. De afstand als zodanig is om redenen van flexibiliteit niet in de wet opgenomen maar wordt bij amvb vastgesteld, gehoord het RIVM, en kan bij ministeriële regeling worden gewijzigd of op nihil worden gesteld. Zoals aangegeven in § 4.2.1.1 zal in de amvb de veilige afstand naar verwachting op anderhalve meter worden vastgesteld. De regering acht deze maatregel – mede gelet op hetgeen hiervoor in § 7.1 is overwogen - gerechtvaardigd door het ermee gediende doel, de genoemde noodzaak en doordat de maatregel in redelijke verhouding staat tot die noodzaak.

Ten aanzien van de bij ministeriële regeling te stellen hygiënemaatregelen, zoals het verplicht moeten wassen van handen, geldt dat deze wel enige hinder kunnen opleveren dat zij naar de mening van de regering geen beperking van de onderhavige rechten als zodanig zijn. Derhalve hoeft niet te worden voldaan aan de eisen die de Grondwet stelt aan de beperking van deze grondrechten. Omgekeerd geldt dat de te stellen hygiënenormen niet zodanig mogen zijn dat zij de uitoefening beperken van het recht om een godsdienst of levensovertuiging te belijden binnen een gebouw.

7.4. Vrijheid van verplaatsing

Het recht voor eenieder om zich vrijelijk te verplaatsen is niet opgenomen in de Grondwet. Wel wordt dit geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en – met een overeenkomstige strekking – in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Hieruit volgt dat dit recht alleen kan worden beperkt indien de wet daarin voorziet. Gelet op de betekenis van het begrip 'wet' in deze verdragen behoeft dit geen wet in formele zin te zijn. Een lager wettelijk voorschrift, zoals een bevel of een ministeriële regeling, valt ook onder de reikwijdte van deze beperkingsmogelijkheid. Daarnaast moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een gerechtvaardigd doel voor het beperken van de vrijheid van verplaatsing kan gelegen zijn in het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In geval van beperking van deze vrijheid in bepaalde omschreven gebieden volstaat volgens het EVRM ook het algemeen belang.

7.5. Eigendomsrecht

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

De ernst en omvang van de epidemie zijn de directe oorzaak van de maatregelen die zijn afgekondigd. De noodzaak daarvan vloeit direct voort uit het belang om de volksgezondheid te beschermen en houdt verband met de positieve verplichting die voortvloeit uit gezondheidszorg als mensenrecht zoals in het begin van deze paragraaf uiteen is gezet. De mogelijke beperkingen zijn bij wet voorzien, dienen een legitiem doel (bescherming van de gezondheid) en zijn – ook met inachtneming van hetgeen hiervoor in § 7.1 is overwogen – noodzakelijk te achten in een democratische samenleving.

7.6. Onderwijsvrijheid

Artikel 58q voorziet in de bevoegdheidstoedeling om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen dat het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk verboden is en beperkingen of voorwaarden kunnen worden gesteld aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen. Dit (partiële) verbod op openstelling van onderwijsinstellingen vormt een beperking van de vrijheid om onderwijs te (doen) geven als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. In dit verband is echter van belang dat artikel 23 van de Grondwet buiten de grondwetsherziening van 1983 is gebleven en de beperkingssystematiek daarop derhalve niet van toepassing is. Dat betekent dat algemene beperkingen op deze vrijheid, gebaseerd op neutrale eisen van volksgezondheid en preventie die ook op een breed scala van andere instellingen toepassing vinden, met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit toelaatbaar zijn, ook al zijn ze niet te herleiden tot een beperkingsclausule. Deze eisen van proportionaliteit en

subsidiariteit sluiten ook aan bij de objectieve en redelijke rechtvaardiging die is vereist voor de beperking van het recht op onderwijs, zoals vastgelegd in o.a. artikel 2, Eerste Protocol EVRM en artikel 13 IVESCR. Aan deze eisen wordt voldaan gelet op hetgeen hiervoor onder § 7.1 is overwogen.

7.7. (Leeftijd)differentiatie

Zoals toegelicht in § 4 kan bij de bestrijding van de epidemie van het virus differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn, reden waarom het voorstel voorziet in een aantal mogelijkheden voor differentiatie in de krachtens hoofdstuk Va te stellen regels. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen. Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van covid-19 onder risicogroepen of het creëren van een normenkader dat op grond van gedragswetenschappelijke inzichten passend is voor een bepaalde leeftijdsgroep, zijn voorbeelden van een legitiem doel. Voorts moet het maken van leeftijdsonderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, dan moeten de gebruikte leeftijdscategorieën aansluiten bij de categorieën die in het onderzoek worden aangehouden. Leeftijdsgrenzen die zijn ingegeven door het risico op infectie moeten aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast. Het maken van het onderscheid moet voorts in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit). Ten slotte dient het gemaakte onderscheid te voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Het doel moet niet kunnen worden bereikt met maatregelen die geen of minder onderscheid maken naar leeftijd.

7.8. Kinderrechten

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus, zoals het (al dan niet geheel) sluiten van scholen, de opvang of sportscholen, kunnen grote invloed hebben op het leven van kinderen. De rechten van kinderen zijn vastgelegd in het Internationale VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: Kinderrechtenverdrag). Het Kinderrechtenverdrag geeft uitgangspunten en verplichtingen om ervoor te zorgen dat kinderen (vanaf de geboorte tot de leeftijd van 18 jaar) veilig kunnen opgroeien en zich optimaal kunnen ontwikkelen. Nederland heeft het Kinderrechtenverdrag op 8 maart 1995 bekrachtigd.

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

Bij de uitwerking van de maatregelen zal overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag worden bezien wat het effect ervan zal zijn op kinderen. Volgens het RIVM spelen kinderen een kleine rol in de verspreking van het virus. Wel is het belangrijk dat kinderen die klachten hebben thuisblijven. De meeste verspreiding van het virus vindt plaats onder volwassenen en van volwassen familieleden naar kinderen. Verspreiding van het virus onder kinderen of van kinderen naar volwassenen komt minder vaak voor. Daardoor zijn inmiddels veel scholen weer (gedeeltelijk) geopend en kunnen kinderen in bepaalde leeftijdscategorie weer samen buiten spelen. Het voorgestelde hoofdstuk Va biedt voldoende ruimte om de belangen van kinderen mee te wegen. Zo bestaat de mogelijkheid

om bij de uitwerking van maatregelen onderscheid te maken tussen leeftijdsgroepen en kan er worden voorzien in vrijstellingen.

7.9. Rechten van personen met een handicap

Doel van het verdrag
Ruim 2 miljoen Nederlanders hebben een lichamelijke of mentale beperking. Ze zijn slechtziend, blind of doof, hebben een lichamelijke of verstandelijke beperking of psychische problemen. Afhankelijk van de aard en intensiteit ervan is gewoon meedoen voor hen niet altijd vanzelfsprekend: ze lopen tegen allerlei zichtbare én onzichtbare drempels aan. Mensen met een beperking hebben recht op dezelfde kansen in de samenleving als ieder ander.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna verdrag) is in Nederland op 14 juli 2016 in werking getreden. Het verdrag beoogt de mensenrechten van mensen met een beperking te bevorderen, beschermen en te waarborgen. Het verdrag geeft mensen met een beperking of chronische aandoening recht op gelijke behandeling en gelijkwaardig meedoen. Grondbeginselen in het verdrag zijn toegankelijkheid, persoonlijke autonomie en volledige participatie. Bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving dient rekening te worden gehouden met deze grondbeginselen. Het verdrag bepaalt onder andere dat personen met een beperking het recht hebben om zelfstandig te wonen, naar school te gaan, het openbaar vervoer te gebruiken of aan het werk te zijn. Net als ieder ander. De overheid moet de burgerlijke en politieke rechten uit het verdrag direct in de praktijk brengen, bijvoorbeeld het recht om niet gediscrimineerd te worden. Wat betreft de economische, sociale en culturele rechten krijgt de overheid de tijd om stap voor stap regelingen te treffen en beleid te ontwikkelen. Het verdrag versterkt aldus de positie van mensen met een handicap.

Implementatie van het verdrag
Rondom (de implementatie van het) verdrag is een brede beweging op gang gekomen: van maatschappelijke initiatieven tot maatregelen van de (rijks)overheid. Samen met bestuurlijke partners, sectoren, bedrijven, organisaties en mensen met een beperking zelf, wil de rijksoverheid binnen die beweging stappen zetten richting een inclusieve samenleving. In 2018 is het programma "Onbeperkt meedoen"' gestart. Het programma bevat de kabinetsbrede ambitie en doelstelling voor de implementatie van het verdrag. Merkbaar minder drempels in het leven van mensen met een beperking, dat is het doel dat het kabinet met het programma Onbeperkt Meedoen nastreeft. Naast acties en maatregelen vraagt een toegankelijke samenleving om meer bewustwording, wederzijds begrip en dialoog. Een toenemende bewustwording geeft mensen met een beperking de ruimte om hun positie in te nemen en hun ervaringen in te brengen. Daarmee ontstaan op allerlei plekken in de samenleving mogelijkheden voor een goed gesprek over aanpassingen.

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus en rechten van personen met een handicap
Zoals in de voorgaande paragrafen is aangegeven noodzaakt de bestrijding van de epidemie van het virus tot het treffen van tal van maatregelen die ingrijpen op de grondrechten. Die maatregelen hebben ook impact hebben op het leven van mensen met een handicap. De noodzaak voor het treffen van maatregelen vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. In de voorgaande paragrafen is reeds op de grondrechten en de te maken afwegingen ingegaan. Bij het opstellen van het onderhavige voorstel is de positie van mensen met een handicap in ogenschouw genomen. Ook bij de uitwerking van maatregelen bij of krachtens het nieuwe voorgestelde hoofdstuk Va zal dat een van de uitgangspunten zijn. Naar aanleiding van de consultatie wordt hieronder kort ingegaan op de gedragsnorm om een veilige afstand te houden en de gevolgen hiervan voor personen met een handicap. Mede in het licht van het verdrag is het wenselijk geacht om voor personen met een handicap reeds op wetsniveau te voorzien in een uitzondering op de wettelijke norm om een veilige afstand te houden. Daarvoor is aangesloten bij het begrip handicap zoals opgenomen in dit verdrag. Het begrip 'personen met een handicap'

omvat (aldus artikel 1 van het verdrag) personen met 'langdurige fysieke mentale intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met andere te participeren in de samenleving'. Welke personen onder het verdrag vallen is geen statisch gegeven. In de preambule van het verdrag wordt erkend dat de term 'handicap' een begrip is dat aan verandering onderhevig is. De veilige afstand beperkt met name het risico van overdracht van het virus via druppels die vrijkomen bij hoesten en niezen. Een infectie kan, zoals in de afgelopen periode is gebleken, ernstige gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen. Door het houden van afstand kan verspreiding van het virus worden beperkt. Om die reden acht de regering de norm om afstand te houden van elkaar, van onverminderd van belang. Dat geldt uiteraard evenzeer voor personen met een handicap. De verplichting om een veilige afstand te houden van elkaar kan echter een grotere impact hebben op het leven van mensen met een handicap. Voor mensen met een beperking die begeleid worden (buiten de woning) is daarom op wetsniveau reeds een uitzondering getroffen. Personen met een handicap en hun begeleiders hoeven onderling geen veilige afstand te bewaren indien dat niet mogelijk is. Voorts gaat het voorstel uit van het begrip 'zich ophouden'. Kortstondige handelingen zoals het helpen van een hulpbehoevende persoon met in- of uitstappen, voor zover in dit geval niet reeds sprake is van begeleiding van een persoon met een handicap, vallen daarmee reeds niet onder de wettelijke gedragsnorm. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar § 4 en de artikelsgewijze toelichting.

8. Verhouding tot EU-recht

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het vrij verkeer van personen volgt dat het recht op vrij verkeer tot doel heeft beperkingen van het vrij verkeer weg te nemen – ook indien deze beperkingen zonder onderscheid naar herkomst of nationaliteit gelden. Het vrij verkeer kan echter, indien er geen harmonisatiemaatregelen bestaan, worden beperkt door nationale regelingen om redenen van volksgezondheid. In deze context is het aan de lidstaten om te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt. Zij moeten hierbij binnen de in het Verdrag betreffende de Europese Unie aangegeven grenzen blijven en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, ingevolge waarvan de genomen maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.[19]

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

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

Voorts dient bij de uitwerking van de ministeriële regeling op grond van artikel 58j, eerste lid, onderdeel d, voor zover die een capaciteitsbeperking aan overnachtingsplaatsen inhoudt, de

[19] Zie o.a. het arrest Bacardi France, C-429/02, punten 31-33.

Dienstenrichtlijn in acht te worden genomen. Allereerst betekent dit dat de maatregel non-discriminatoir dient te zijn. Dit is het geval nu de maatregel geen onderscheid veroorzaakt tussen Nederlanders en burgers van andere lidstaten. Doordat deze bevoegdheid zich richt op het beperken van capaciteit van overnachtingsplekken en niet op bepaalde toeristenstromen is er geen sprake van een discriminatoir onderscheid. Daarnaast dient de maatregel te worden gerechtvaardigd op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Op grond van artikel 4, onderdeel 8, en artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn kwalificeert de bescherming van de volksgezondheid als een dergelijke reden. Tot slot dient de maatregel geschikt en proportioneel te zijn. De geschiktheid en proportionaliteit worden bij de uitwerking bij ministeriële regeling onderbouwd. Deze bepaling zal op grond van artikel 39, vijfde lid, of artikel 15, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn genotificeerd worden bij de Europese Commissie.

9. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

9.1. Handhaving (toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering)

9.1.1. Toezicht op de naleving

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

Aan de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bij krachtens hoofdstuk Va bepaalde kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Het nalevingstoezicht kan in het algemeen plaatsvinden op basis van meldingen en signalen van incidenten, themagericht door bijvoorbeeld te toetsen of in een bepaalde sector de juiste wettelijke instrumenten (op de juiste wijze) wijze worden toegepast, of risicogestuurd toezicht in welk geval de uitoefening van het nalevingstoezicht zich toespitst op reeds door de toezichthouder gesignaleerde bekende risico's. Omdat het nalevingstoezicht ter zake van het nieuwe voorgestelde hoofdstuk Va een breed scala aan sectoren en plaatsen betreft en verschillende gedragsnormen en zorgplichten, zal een effectieve en efficiënte benadering moeten worden gevonden, waarbij risicogestuurd toezicht naar verwachting een belangrijke rol zal spelen. Dit neemt niet weg dat aan het nalevingstoezicht op verschillende manieren, zoals hiervoor is genoemd, invulling kan worden gegeven. Zo zal de NVWA, die bij bedrijven binnenkomt in het kader van het sectorspecifieke toezicht, met een actieve meldfunctie werken waarbij NVWA-inspecteurs als ogen en oren functioneren voor collega-handhavers. Aldus kan de NVWA op een voor haar uitvoerbare wijze een bijdrage leveren aan het handhaven van hoofdstuk Va. Zonder dat dit ten koste gaat van de inzet die de NVWA – juist nu – moet plegen bij het toezicht op de bedrijfsprocessen in de horeca en de slachterijen in het belang van voedselveiligheid en dierenwelzijn. De aangewezen toezichthouders kunnen relevante informatie (bijvoorbeeld op basis van incidenten) aan elkaar verstrekken, uiteraard voor zover deze gegevensverwerking geschiedt in overeenstemming met de eisen die hieraan ingevolge de UAVG worden gesteld. Om het (risicogestuurd) toezicht en eventueel noodzakelijke gegevensuitwisseling vorm te geven kan een handhavingsarrangement, waarin de verschillende

aangewezen toezichthouders afspraken maken over (de afbakening en uitvoering van) het door hen uit te voeren nalevingstoezicht, wenselijk zijn.

9.1.2. Opsporing

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

Ingevolge artikel 142, eerste lid, Sv kunnen voorts buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's zal via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk Va Wpg tevens worden belast de boa's Openbare ruimte (domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III). Deze boa's zijn sedert 28 maart 2020 ook belast met de opsporing van overtredingen van noodverordeningen en noodbevelen die verband houden met het virus.[20] Hun opsporende taak op dit vlak wordt onder deze wet dus gecontinueerd.

Voor Caribisch Nederland bepaalt artikel 184, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES (hierna: Sv BES) welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dit betreft onder andere de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de buitengewone agenten van politie (zie artikel 184, eerste lid, onder a en c, Sv BES). Voorts wordt via het voorgestelde artikel 67a Wpg nog voorzien in een aanvullende mogelijkheid om voor Europees Nederland buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen (vergelijk artikel 142, eerste lid, onder c, Sv) en voor Caribisch Nederland bijzondere opsporingsambtenaren (vergelijk artikel 185 Sv BES). Dit maakt het mogelijk om ambtenaren van diensten waarvan ambtenaren als toezichthouders zijn aangewezen (artikel 64 en 64a Wpg) aan te wijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar, voor zover de aanwijzingen op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b Sv en artikel 184, eerste lid, onder c, Sv BES niet toereikend zijn.

9.1.3. Bestuursrechtelijke herstelsancties

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

9.1.4. Strafrechtelijke bestraffende sancties

Voor de zogeheten bestraffende sancties is een keuze gemaakt voor het strafrecht. Via het voorgestelde artikel 68bis Wpg wordt overtreding van bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg gestelde regels strafbaar gesteld volgens de regels van het commune strafrecht. De Commissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) merkt in haar advies op dat wordt

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

afgeweken van het bestaande wettelijke systeem, waarbij de commissie verwijst naar het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten. Van afwijkingen ten opzichte van het bestaande wettelijke systeem is echter geen sprake. Indien de opmerking van de Commissie bestuursrecht zo moet worden verstaan dat delicten slechts strafbaar kunnen worden gesteld in het Wetboek van Strafrecht (Sr) of in de Wet op de economische delicten (WED), berust dit op een misverstand. Het commune strafrecht kent naast de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht talrijke strafbaarstellingen in bijzondere wetten (zie bijvoorbeeld artikel 11 Wet tijdelijk huisverbod, artikel 23 Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en artikel 2 Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding). Ook de Wpg zelf bevat diverse strafbaarstellingen (artikelen 66 t/m 68). Het voorgestelde artikel 68bis sluit daar qua systematiek volledig op aan.
Tot op heden loopt de strafbaarstelling van het niet naleven van de coronamaatregelen via artikel 443 Sr, waarin de overtreding van noodverordeningen strafbaar is gesteld. De daarin geregelde strafsanctie is hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 4.350). De betreffende strafbare feiten zijn overtredingen.
Het wetsvoorstel sluit hier in grote trekken bij aan. Op de meeste strafbare feiten wordt een strafsanctie gesteld van hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie (zie voorgesteld artikel 68bis Wpg). Een uitzondering naar beneden wordt gemaakt voor overtredingen van het verbod om de veilige afstand te houden, het groepsvormingsverbod, het verbod om als publiek aanwezig te zijn op een gesloten publieke plaats en het verbod om deel te nemen aan een verboden evenement. Hier ligt een lagere strafsanctie in de rede, omdat het gaat om relatief lichte vergrijpen. Daarom is gekozen voor hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435). Een uitzondering naar boven is gemaakt voor overtreding van artikel 58v, tweede lid (verbod om een andere te verplichten om digitale middelen voor bron- en contactonderzoek te gebruiken), dat wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie (€ 8.700).
Alle strafbare feiten zijn aangemerkt als overtredingen. Aangezien voor alle strafbare feiten hechtenis mogelijk is, kan ook een taakstraf worden opgelegd (vgl. art. 9, tweede lid, Sr).

In reactie op het advies van het College van procureurs-generaal om de achtergrond van de gewijzigde sanctionering ten opzichte van de strafbedreiging van artikel 443 Sr te verduidelijken, merken wij op dat de in dit wetsvoorstel voorziene afzonderlijke strafbepalingen de mogelijkheid bieden van een nadere differentiatie van de strafposities. Daarvoor biedt de 'catch-all'-bepaling van artikel 443 Sr geen ruimte; voor elke overtreding van een in een noodverordening opgenomen verbod geldt dezelfde strafbedreiging. Dat in dit wetsvoorstel nader onderscheid kan worden gemaakt in de strafmaxima voor de verschillende overtredingen heeft ons ertoe gebracht het strafmaximum voor overtreding van de in artikel 68bis, eerste lid, Wpg opgenomen voorschriften te bepalen op een maand hechtenis of geldboete van de eerste categorie en voor overtreding van de in het tweede lid genoemde bepalingen de maximumstraf vast te stellen op twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie. Deze strafhoogtes achten wij, gegeven de ernst van de overtredingen, passend en proportioneel. Anders dan het College menen wij dat deze strafmaxima ook voldoende ruimte laten voor een reëel recidivebeleid; de in verhouding tot het geldboetemaximum van de eerste categorie als vrij fors te beschouwen vrijheidsbenemende sanctie van een maand hechtenis in het eerste lid van artikel 68bis, eerste lid, Wpg kan en moet daarbij dienstdoen als stok achter de deur. Bovendien biedt de keuze die gemaakt is om overtredingen ook met hechtenis te bedreigen het opleggen van een taakstraf mogelijk. Dat biedt de strafrechter en het OM ook een mogelijkheid om in het straftoemetingsbeleid te differentiëren.

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

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

De Commissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft eveneens opmerkingen gemaakt over de voorgestelde hoogte van de hechtenisstraffen. Terecht merkt zij daarbij op dat het opleggen van hechtenis zal gelden als ultimum remedium. Bovendien gaat het bij de wettelijke strafbedreigingen telkens om de duur van de hechtenis die maximaal kan worden opgelegd. Aldus blijft er voldoende ruimte voor maatwerk. Met deze aanvullende kanttekeningen op hetgeen hierboven reeds is aangegeven over de voorgestelde strafposities menen wij ook in de richting van de NOvA voldoende verduidelijkt te hebben waarom wij geen aanleiding zien om de door haar voorgestelde verlaging van de straffen voor diverse overtredingen door te voeren.

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

Bij de bestraffende sancties is niet gekozen voor een bestuursrechtelijk sanctiestelsel (bestuurlijke boetes) of een gemengd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctiestelsel. De keuze voor het strafrecht sluit aan op de huidige wijze van handhaving van de noodverordeningen, waarvan de strafbaarstelling immers verloopt via artikel 443 Sr.

Het geldende beleid inzake de keuze tussen sanctiestelsels is laatstelijk neergelegd in de brief van de ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid van 18 april 2019.[21] De keuze voor een stelsel vergt een voorafgaande toets aan een aantal factoren die hieronder kort worden langsgelopen:

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

Aard van de overtreding:
- Deze is gericht op bescherming van het algemene belang van de volksgezondheid, een mede door het strafrecht te beschermen algemeen belang.
- Normovertredingen bij de afstandsnorm en de groepsvorming vinden primair in de openbare ruimte plaats.

Aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie:

[21] Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 503.

- Primair wordt gedacht aan de geldboete. Dat is niet doorslaggevend voor de keuze van het sanctiestelsel. Op overtreding van de huidige noodverordeningen (artikel 443 Sr) staat ook hechtenis, en daarmee ook de mogelijkheid van een taakstraf (artikel 9, tweede lid, Sr). Het is van belang dat die mogelijkheid behouden blijft. Het verheugt de regering dat de Commissie strafrecht van de NOvA in haar advies heeft laten weten voornoemde uitgangspunten te onderschrijven.

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

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

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

Overige factoren
- Wellicht kan er een rol zijn voor verbeurdverklaring van zaken.
- Dwangmiddelen lijken, buiten eventuele ophouding voor verhoor na aanhouding, niet aan de orde bij de algemene norm.

Samenvattend wijst een toets aan deze criteria in de richting van strafrechtelijke handhaving. Het College voor de rechten van de mens heeft bepleit om de keuze voor strafrechtelijke boetes in plaats van bestuursrechtelijke boetes te heroverwegen. Ook de politie adviseert om een aantal bepalingen af te doen met bestuurlijke boetes, waarbij zij de parallel trekt met de afdoening van verkeersovertredingen, omdat op die manier een beperking van de administratieve lasten voor de politie en boa's zou worden gerealiseerd. lichte overtredingen. Anders dan het College voor de rechten van de mens meent de regering, verwijzend naar het hiervoor genoemde afwegingskader, dat ook efficiencyoverwegingen mogen worden betrokken bij de keuze voor een sanctiestelsel. Overigens zijn, zoals hierboven aangegeven, de daar genoemde financiële en organisatorische aspecten niet de enige reden om te komen tot de keuze voor bestraffing via het strafrecht. Een stelsel van bestuurlijke boetes is overigens binnen de korte termijn waarbinnen dit wetsvoorstel in werking moet treden, niet op te tuigen. De boetebevoegdheid zal moeten worden toegekend aan een of meer specifieke bestuursorganen. Het College voor de rechten van de mens en de politie werken in hun adviezen verder niet uit aan welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen deze bevoegdheid zou moeten toekomen. Nu inmiddels door betrokken handhavers ervaring is opgedaan met de handhaving van soortgelijke overtredingen op grond van noodverordeningen heeft het naar het oordeel van de regering verre de voorkeur daarbij aan te sluiten.

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

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

9.1.5. Strafbeschikkingen en justitiële documentatie

Zoals hierboven is weergegeven wijst het College voor de rechten van de mens op de mogelijkheid dat een strafrechtelijke boete wordt opgenomen in de justitiële documentatie. Ook de VNG heeft hier in haar advies op gewezen en in overweging gegeven dat het openbaar ministerie in plaats van met een strafbeschikking te werken, transacties aangaat, waardoor bij niet-betaling van de boete het openbaar ministerie dan de rechter moet inschakelen in plaats van dat beboete personen zelf verzet moeten aantekenen.

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

Met betrekking tot de registratie van overtredingen van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus in de justitiële documentatie, merken wij het volgende op. Wanneer het openbaar ministerie een dergelijke overtreding afdoet met een geldboete (strafbeschikking) van 100 euro of meer dan wel de rechter de zaak afdoet met een taakstraf, hechtenis of geldboete van 100 euro of meer, vindt registratie in de justitiële documentatie plaats. Deze registratie verdwijnt na 5 jaar in geval van een geldboete en na 10 jaar in geval van een taakstraf of vrijheidsstraf. In de justitiële documentatie worden – uitzonderingen daargelaten – geen overtredingen geregistreerd wanneer de opgelegde geldboete minder dan 100 euro bedraagt. In de huidige praktijk bedragen de boetes die voor overtreding van de maatregelen aan minderjarigen worden opgelegd, 95 euro. Deze worden dus niet geregistreerd in de justitiële documentatie. Dit beleid blijft onder het regime van het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd.
Anders dan de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in hun advies lijken te veronderstellen, kan met een andere wijze van afdoening door het openbaar ministerie – door middel van een transactie in plaats van een strafbeschikking – niet worden voorkomen dat registratie in de justitiële documentatie plaatsvindt. Transacties worden namelijk ook geregistreerd in de justitiële documentatie.
Zoals aangegeven in de brief van 29 mei jl. over de opvolging van de motie-Azarkan c.s.[22] ziet de regering geen aanleiding om overtredingen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus uit te zonderen van de registratie in de justitiële documentatie. Een dergelijke uitzonderingspositie past niet in de doelstelling en systematiek van de strafrechtelijke handhaving en de in dit wetsvoorstel gemaakt keuzes ten aanzien van de sanctionering. Het zou leiden tot ongelijkheid ten aanzien van andere, vergelijkbare overtredingen en daarmee ook tot ongelijke behandeling van overtreders. Voor een goede strafrechtspleging is het bovendien van belang dat er – juist ook om te kunnen nagaan of iemand al eerder is bestraft voor de overtreding van de onderhavige maatregelen – een zo compleet mogelijke registratie is van de strafrechtelijke antecedenten. Recidive vergt een andere (stevigere) aanpak om te voorkomen dat iemand opnieuw in de fout gaat. Het is dan wel nodig dit strafrechtelijke verleden zichtbaar te houden in de justitiële documentatie. Het openbaar ministerie heeft daarom aangegeven zeer te hechten aan het handhaven van de strafrechtelijke gegevens in de justitiële documentatie.

[22] Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 366 (motie); Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 387 (brief minister van Justitie en Veiligheid en minister voor Rechtsbescherming).

De eerdergenoemde motie verzoekt te bewerkstelligen dat de registratie in de justitiële documentatie van het beboeten van de overtreding van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus komt te vervallen. De motie is ingegeven door de mogelijkheid dat deze registratie in specifieke gevallen gevolgen kan hebben voor betrokkenen in het kader van de aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), waardoor de kansen op de arbeidsmarkt worden beïnvloed. In de eerdergenoemde brief is aangegeven dat de regering zich ervan bewust is dat de maatregelen in een kort tijdsbestek zijn getroffen en dat de Nederlandse bevolking hieraan heeft moeten wennen. Eén enkele coronaboete zal in de regel geen negatieve gevolgen hebben voor iemands perspectieven op de arbeidsmarkt. Graag gaan wij hier nader op in.
Voor veel functies vragen werkgevers aan een aspirant werknemer om het overleggen van een VOG. De VOG is een verklaring die wordt uitgegeven door de Dienst Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid inhoudende dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de aanvrager in relatie tot het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon. Bij de VOG-screening wordt gekeken naar strafrechtelijke antecedenten van de aanvrager die relevant zijn voor en een risico vormen voor de uitoefening van de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Bij de VOG-screening wordt het belang van de aanvrager zorgvuldig afgewogen tegen het belang van beperking van de risico's voor de samenleving. Het hebben van antecedenten in de justitiële documentatie staat daarmee dus niet automatisch in de weg aan de afgifte van een VOG.
Jaarlijks worden meer dan een miljoen aanvragen voor een VOG gedaan. Het percentage weigeringen van een VOG ligt in de laatste jaren gemiddeld op ongeveer 0,30%. In ongeveer 15% van alle aanvragen worden wel antecedenten aangetroffen, maar wordt de VOG niettemin afgegeven, omdat de antecedenten bijvoorbeeld niet relevant zijn voor de functie of omdat het gaat om antecedenten uit een verder verleden.

Gepaste handhaving van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van het virus blijft essentieel. Daarom heeft de regering ook onderhavig wetsvoorstel voorbereid. Het opleggen van sancties, zoals een substantiële boete, als *ultimum remedium* – blijft nodig. Waar mogelijk en afhankelijk van de omstandigheden wordt gewaarschuwd voordat wordt overgegaan tot het uitschrijven van een boete. Dit staat ter beoordeling van de handhavers.
In de hierboven omschreven gevallen worden overtredingen geregistreerd in de justitiële documentatie. In de voornoemde brief is aangegeven dat gelet op de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden waarin de maatregelen zijn getroffen bij de VOG-screening één enkele opgelegde coronaboete wegens verstoring van de openbare orde door samenscholing geen reden is om de VOG te weigeren. Dit wordt expliciet neergelegd in het door de Dienst Justis gehanteerde beleid. Op deze wijze kunnen negatieve gevolgen voor iemands perspectieven op de arbeidsmarkt worden voorkomen.

Als bijlage bij deze memorie van toelichting is een schematisch overzicht gevoegd van de wijze waarop het toezicht op de naleving, de opsporing en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg te stellen regels is vormgegeven.
Naar aanleiding van het ambtelijk advies van het Bureau Regioburgemeesters wordt opgemerkt dat dit overzicht voor wat betreft toezicht en opsporing beoogt aan te sluiten bij reeds bestaande (lokale) handhavingsafspraken.

9.2. Inzet digitale middelen

De regering acht het van groot belang dat mensen erop kunnen vertrouwen dat het gebruik van de notificatieapp te allen tijde vrijwillig is. Voor de handhaving is er daarom voor gekozen om aan te sluiten bij de reeds in de Wpg opgenomen systematiek van strafrechtelijke handhaving. Overtreding van het verbod wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie. Deze straffen weerspiegelen het belang dat moet worden gehecht aan het vrijwillig gebruik van digitale hulpmiddelen door burgers. De verwachting is dat van deze straf een dusdanig preventief effect uitgaat, dat de naleving van het verbod substantieel zal zijn.

9.3. Rechtsbescherming

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

Een uitzondering is het in artikel 58d, tweede lid, geregelde administratief beroep bij de minister van VWS door de burgemeester tegen het daar bedoelde besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio. Hier is sprake van een zeer bijzonder type bestuursgeschil, dat administratief beroep in plaats van bezwaar rechtvaardigt, zonder dat daarop de procesrechtelijke regels van de Awb van toepassing zijn. Overigens is de rechtsbescherming tegen de beslissing van de minister op het administratief beroep identiek aan die bij andere besluiten. Dit volgt uit artikel 8:1 Awb. Anders dan de Commissie Bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten veronderstelt, is het dus niet zo dat het besluit van de minister op administratief beroep kan worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter, maar staat er een bestuursrechtelijke rechtsgang open. De rechtsbescherming inzake strafrechtelijke sancties verloopt volgens de reguliere regels van het strafrecht. Dit betekent onder andere dat tegen opgelegde strafbeschikkingen verzet mogelijk is bij de officier van justitie. Indien de officier van justitie oordeelt dat in een zaak afdoening door middel van strafbeschikking gerechtvaardigd is, kan hij bij die strafbeschikking een geldboete of een taakstraf van ten hoogste 180 uur opleggen. Voorafgaand aan het opleggen van een strafbeschikking inhoudende een taakstraf of een geldboete van meer dan € 2000,- wordt de verdachte overigens in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Hij kan zich daarbij laten bijstaan door een raadsman. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet aantekenen. Indien het verzet voor de officier van justitie geen aanleiding is de strafbeschikking in te trekken, brengt de officier van justitie het verzet ter kennis van de rechtbank. De verdachte wordt dan voor een terechtzitting opgeroepen. Beoordeling van de zaak is dan niet langer in handen van de officier van justitie, maar ligt geheel in handen van de strafrechter. De verdachte kan zich ook dan laten bijstaan door een raadsman.
Indien de officier van justitie oordeelt dat de zaak een volledige inhoudelijke behandeling voor de strafrechter vergt, dagvaardt hij de verdachte. De strafrechter beoordeelt ook in dit geval de zaak inhoudelijk.

9.4. Interbestuurlijk toezicht

Het wetsvoorstel kent de burgemeester diverse bevoegdheden toe. Het gaat daarbij om bevoegdheden met betrekking tot het verlenen van ontheffingen, het geven van aanwijzingen en bevelen alsmede bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Het wetsvoorstel laat de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad onverlet, voor zover geen sprake is van strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde (zie § 4.2.8.1). De toepassing van die bevoegdheden zal in de praktijk zorgvuldig ter hand genomen worden.

Het is niet onmogelijk dat zich in incidentele gevallen situaties zullen voordoen waarin het gemeentebestuur niet, niet tijdig of niet naar behoren uitvoering geeft aan deze wet. Voor deze situatie biedt artikel 124b van de Gemeentewet de mogelijkheid tot indeplaatsstelling. Dit wetsvoorstel regelt daarvoor geen afwijkende voorziening, maar sluit aan bij de reguliere

systematiek van het interbestuurlijk toezicht. De Wpg is reeds opgenomen in de bijlage van de Gemeentewet, waaruit voortvloeit dat de minister van VWS in voorkomende gevallen bevoegd is om tot indeplaatsstelling over te gaan. Daarbij verdient het opmerking dat dit enkel gaat om de besluiten en handelingen die ingevolge hoofdstuk Va van het gemeentebestuur worden gevorderd. Besluiten en handelingen die worden verricht binnen de autonome ruimte van gemeenten die resteert, kunnen niet via indeplaatsstelling worden afgedwongen. Besluiten of handelingen in strijd met het recht of het algemeen belang, kunnen wel bij koninklijk besluit vernietigd worden. Een voordracht hiertoe geschiedt door of mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 278 van de Gemeentewet).

In de gevallen waarin besloten is dat de uitoefening door de burgemeester van bevoegdheden die hem bij of krachtens deze wet zijn toegekend, leidt tot een bovenlokaal effect, dan oefent de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheden uit (zie § 8.1.2). Oefent de voorzitter van de veiligheidsregio die bevoegdheden niet naar behoren uit, dan kan de minister van VWS hem krachtens artikel 7 Wpg opdragen hoe hij de bestrijding van de epidemie van het virus ter hand heeft te nemen.

10. Regeldrukeffecten

Het wetsvoorstel brengt materieel geen nieuwe regeldruk met zich, zoals ook het Adviescollege toetsing regeldruk onderschrijft. Het voorstel geeft aan wat de aard van de maatregelen is die de minister van VWS kan opleggen om de verspreiding van covid-19 tegen te gaan. Die maatregelen kunnen zich richten tot burgers of bedrijven. De invulling van de maatregelen vindt plaats op het niveau van een ministeriële regeling. De gevolgen voor burgers en bedrijven hangen onder meer af van de aard en omvang van de toekomstige maatregelen en eventuele gemeentelijke voorzieningen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende sectoren. Bedrijven in sommige sectoren zullen, met toepassing van de veilige afstandsnorm, hun gebruikelijke omzet kunnen behalen. Voor bedrijven in andere sectoren zal dit niet opgaan omdat zij of verplicht gesloten moeten zijn, of omdat zij bijvoorbeeld minder klanten kunnen ontvangen. Zoals in het algemeen deel is aangegeven zullen de maatregelen meebewegen met de bestrijding van de epidemie van het virus, en worden de maatregelen telkens versoepeld waar het kan, maar zullen zij worden aangescherpt als dat moet. Om de gevolgen van de huidige maatregelen op te vangen zijn meerdere steunpakketten van kracht. Deze steunpakketten blijven na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht.

11. Financiële gevolgen

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

Momenteel vinden gesprekken plaats met de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland over (de wijze van) de bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van covid-19. De tijdelijke uitbreiding van de Wpg met taken die voor een groot deel bij gemeenten en veiligheidsregio's komen te liggen, wil het kabinet financieren met mogelijk een tijdelijke toevoeging aan het Gemeentefonds. De VNG en NGB hebben in hun reactie op de consultatie aangegeven daar een voorkeur voor te hebben. Omdat de kosten lastig te voorspellen

zijn, wordt de bijdrage zo nodig achteraf bijgesteld. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze vindt nader overleg met de VNG plaats.

De Raad voor de rechtspraak heeft de verwachting uitgesproken dat de noodverordeningen en het onderhavige wetsvoorstel substantiële effecten zouden kunnen hebben op de werklast van de gerechten. De omvang daarvan kan de Raad echter niet inschatten. De regering heeft er nota van genomen dat de Raad eventuele gevolgen vanwege dit wetsvoorstel, en andere wetsvoorstellen en regelingen die worden uitgevaardigd in relatie tot covid-19, graag meeneemt 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 financiële effecten van het wetsvoorstel worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelgeving die op grond van dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld en zijn niet op voorhand aan te geven. De financiële effecten daarvan zullen zo mogelijk aangegeven worden bij de desbetreffende uitvoeringsregelingen.

12. 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).

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

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

De regering gaat hierna in op de hoofdlijnen van de ontvangen adviezen en reacties en de wijze waarop deze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verwerkt.

12.2. Adviescolleges

12.2.1. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) maakt in haar advies vier hoofdopmerkingen 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.[23] 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.[24]

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 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 contacttracering 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.[25]

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

[23] Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 6, p. 7 en 8.
[24] 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.
[25] EDPB, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak.

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-besturingssystemen. 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 contacttracering 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.

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-voorziene 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 differentiatiebepaling 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 betrekt 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 58e 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 bezien bij de vaststelling van de uitvoeringsregelgeving op basis van dit wetsvoorstel. De vragen en opmerkingen bij de sectorspecifieke bepalingen over onderwijsactiviteiten, kinderopvang respectievelijk arbeidsomstandigheden zijn verwerkt in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 58q en 58r Wpg in artikel I respectievelijk de artikelen II en II 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 verzoek het Veiligheidsberaad de regering om de definities in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld van de begrippen 'evenement' en 'gemeenschappelijke huishouding', aan te laten sluiten bij de gehanteerde definities in de modelnoodverordening van het Veiligheidsberaad om verwarring te voorkomen. Hierop is ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel 58a.

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 plaatsen. 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 voorgaat 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 mogelijkheid tot 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 58e, 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 normerende 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.[26] 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 aangepast 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 antimisbruikbepaling 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

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

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 strafsancties 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 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 (Rvdr) 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, descente, optreden van de rechter-commissaris in strafzaken, zitting van de raad van discipline of horen van een persoon door een rechter buiten het gerechtsgebouw. Ook de zitting van bijvoorbeeld een bezwaarschiftencommissie is uitgezonderd. 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.[27]

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 vervaltermijn 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

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

daarom is de vervaltermijn van een jaar niet spijkerhard, maar biedt de vervalbepaling in het wetsvoorstel de mogelijkheid van eerdere beëindiging of juist – onder procedurele voorwaarden – verlenging van de werkingsduur.

De adviescommissie 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 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)
Verschillende 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.

Artikel 64 Wpg bepaalt dat de IGJ toezicht houdt op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wpg. De toevoeging van het nieuwe hoofdstuk Va zou met zich mee brengen dat de IGJ daarmee tevens toezicht houdt op de bepalingen in of op basis van dit nieuwe hoofdstuk. De regering acht dit niet wenselijk, aangezien de IGJ daar momenteel niet de kennis en capaciteit voor heeft en die ook niet op korte termijn kan verkrijgen. In § 9.1 van deze toelichting is verduidelijkt dat in de op te stellen mandaatbesluiten het toezicht op de naleving van de bij of krachtens het nieuwe hoofdstuk Va te stellen regels wordt belegd bij de aangewezen partijen. Enkel het toezicht op de naleving van artikel 58o zal belegd worden bij de IGJ.

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.[28] 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 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.

[20] Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 249.

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.

Artikelsgewijs

Artikel I [Wijziging Wet publieke gezondheid]

Onderdeel A

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

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 58a [Begripsbepalingen]
In het voorgestelde artikel 58a zijn de begrippen opgenomen die voor de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk Va van belang zijn. Bij het opstellen van de definities is een aantal definities uit de huidige noodverordeningen overgenomen en is zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke begrippen uit andere aanpalende wetgeving en gangbare begrippen uit lokale regelgeving. Hierbij is naar de duidelijkheid van de begrippen gekeken. Daar waar gekozen is voor brede begrippen en gelijkstellingen zij opgemerkt dat de concrete invulling hiervan bij ministeriële regeling zal plaatsvinden.

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

Ook gebouwen en plaatsen waar de belijding van godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt, zoals is beschermd in artikel 6 van de Grondwet, worden uitsluitend voor de toepassing van dit hoofdstuk aangemerkt als een besloten plaats. In artikel 6, tweede lid, van de Grondwet zijn 'gebouwen' en 'besloten plaatsen' gescheiden categorieën, terwijl voor de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk Va het begrip 'besloten plaats' tevens besloten gebouwen omvat. Het is niet de bedoeling het in de Grondwet bedoelde begrip 'besloten plaats' van een wettelijke definitie te voorzien. Met het aanduiden van gebouwen met een feitelijk besloten karakter als besloten plaats wordt beoogd deze te onderscheiden van gebouwen die voor het publiek openstaan en waarvoor de artikelen 58h en 58k een daarop toegespitst normen gelden. Voor besloten plaatsen zijn de artikelen 58l en 58m toepasselijk. Zie verder de toelichting bij deze artikelen.

Woningen zijn eveneens besloten plaatsen, met een bijzondere grondwettelijke bescherming. Voor zover in dit hoofdstuk een woning specifiek wordt benoemd, wordt hier aangesloten bij artikel 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Woning geldt hier als feitelijk begrip; bepalend voor de bescherming is het feitelijk gebruik. Het gaat dan om de ruimte die – ook voor een gedeelte – als woning in gebruik is.[29] Als een woning kan worden aangemerkt die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.[30] Naast het woonhuis valt bijvoorbeeld ook een woonwagen en -schip, een caravan en een kamer van een huurder. De aanwezigheid van voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats,[31] waar men op regelmatige wijze leeft,[32] zijn eveneens

[29] Zie o.a. ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204; Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3, p. 2-8.
[30] Kamerstukken II 1984/85, 19073, nr. 3, p. 20-21.
[31] EHRM 18 november 2004, nr. 58255/00, (Prokopovich/Rusland), § 36.

aanwijzingen voor het aannemen van feitelijke bewoning. Het gaat om de eigenlijke woning, maar ook het gebied, dat mede de essentie van het woongenot bepaalt, zoals de tuin en de garage. Met het oog hierop is duidelijkheidshalve in het tweede lid, onderdeel b via een uitbreidende definitie van het begrip 'woning' bewerkstelligd dat daaronder mede valt 'een daarbij behorend erf'. In reactie op de opmerkingen van de VNG en het NGB over het begrip 'woning' wordt opgemerkt dat de reden voor de in dit wetsvoorstel geregelde uitzonderingen en nadere bevoegdheden voor woningen is gelegen in de grondrechtelijke bescherming van het huisrecht en dat is een andere doelstelling dan de Woningwet. Voor de uitleg van het begrip woning is daarom aangesloten bij de aangehaalde kernjurisprudentie over het huisrecht.

Evenement: voor de definitie van 'evenement' is in het voorgestelde eerste lid, aangeknoopt bij het algemeen geldende criterium uit artikel 2:24, eerste lid, van de model-algemene plaatselijke verordening (APV) van de VNG. Anders dan in die bepaling, waarmee met name wordt beoogd af te bakenen wanneer op grond van een APV een vergunning of melding nodig is, is er in verband met de bestrijding van covid-19 geen reden om op voorhand al evenementen uit te zonderen van de definitie. In de ministeriële regeling op grond van artikel 58i worden de evenementen waarvoor de regeling geldt nader aangeduid. Voor zover het hier voor publiek toegankelijke verrichtingen van vermaak zijn, vallen dus ook onder het evenementenbegrip van artikel 58a ook (in de model-APV-bepaling uitgezonderde) bioscoop- en theatervoorstellingen, markten, kansspelen, geboden dansgelegenheid, vertoningen, speelgelegenheden en sportwedstrijden (zie voor deze laatste ook het voorgestelde tweede lid, onderdeel e, subonderdeel 5°).

Net als in de model-APV is het noodzakelijk enkele activiteiten met zo veel woorden onder het begrip 'evenement' te scharen, zodat zij voor de toepassing van de maatregelen worden gelijkgesteld met evenement. Door deze activiteiten wel als evenement aan te duiden hoeft voor deze verzameling aan activiteiten geen andere definitie te worden gebruikt. Een evenement is slechts verboden op grond van dit wetsvoorstel als hiervoor een ministeriële regeling getroffen wordt op grond van artikel 58i en op dit regelingsniveau zal dan ook de nodige concretisering plaatsvinden. De gelijkstelling gebeurt via het tweede lid, onderdeel a. Het gaat om activiteiten die geen of niet zonder meer vermaak zijn of ook zonder dat zij voor het publiek toegankelijk zijn nadere regeling kunnen behoeven in verband met de bestrijding van covid-19. Hierbij is gekeken naar artikel 2:24, tweede lid, van de model-APV. De herdenkingsplechtigheid (subonderdeel 1°) en de braderie (subonderdeel 2°) zijn zonder meer overgenomen. Ook de optocht is overgenomen (subonderdeel 3°). Hierbij geldt dat, anders dan in de model-APV, niet slechts een optocht op de weg, maar een optocht op elke openbare plaats als bedoeld in artikel 58a onder het begrip valt. Verder zijn niet slechts optochten van het evenementenbegrip uitgezonderd die een betoging zijn, maar ook optochten die een religieuze of levensbeschouwelijke samenkomst zijn; hiervoor geldt de Wet openbare manifestaties. In subonderdeel 4° zijn voorstellingen en feesten onder het evenementbegrip gebracht. Niet alleen muziekvoorstellingen, zoals in de model-APV, en niet alleen voorstellingen en feesten op of aan de weg, maar op elke plaats anders dan in een woning, op het erf van een woning of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Ook wedstrijden gelden als evenement (subonderdeel 5°). Gelet op de bestrijding van covid-19 is hierbij niet van belang of zij voor publiek toegankelijk zijn of niet, dan wel of zij als vermaak gelden of niet. Dit laatste geldt ook voor beurzen, zoals vak- en consumentenbeurzen, en congressen (subonderdelen 6° en 7°).

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

Kinderopvang: Voor de definitie van kinderopvang bij de toepassing van hoofdstuk Va wordt aangesloten bij de definitie zoals die is opgenomen in de Wet kinderopvang. Het gaat om het

[32] EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, (Giacomelli/Italië), § 76.

bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook dergelijke opvang aangeboden op de openbare lichamen valt binnen het bereik van de definitie.

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

Openbare plaats: aangesloten is bij de aanduiding openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, Wet openbare manifestaties en dat is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Het gaat hier om plaatsen waar in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn.[33] Dit sluit overigens niet uit, dat bepaalde activiteiten op de desbetreffende plaats verboden kunnen zijn. Bestemming wil zeggen dat de rechthebbende – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of inrichting van de plaats. Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt al had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt. De openbare weg is te beschouwen als een openbare plaats.[34] Daarnaast zijn ook openbare plantsoenen en parken, waterwegen, recreatieplassen, overdekte passages van winkelcentra en zonder toegangsbewijs toegankelijke aankomst- en vertrekhallen van luchthavens en treinstations te beschouwen als openbare plaatsen, omdat zij een met de openbare weg vergelijkbare functie vervullen. Natuurgebieden zijn in beginsel openbare plaatsen, tenzij in de voorwaarden die de overheid heeft verbonden aan het beheer volgt dat een gebied niet openbaar is, en in de zin van dit wetsvoorstel onder het begrip publieke plaats valt. Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts, dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond hiervan kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, winkels en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt. Ook het deel van een station en de perrons dat zich achter gesloten toegangspoortjes bevindt, geldt niet als openbare plaats als dit slechts toegankelijk is voor publiek na het inchecken met een OV-Chipkaart of passagepas.[35]

Publieke plaats: in de definitie wordt aangesloten bij de uitleg van 'een voor het publiek openstaand gebouw' als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en daarbij behorend erf. Voor het publiek openstaand betekent dat deze plaatsen voor eenieder zonder aanzien des persoons openstaan. Hier kunnen wel beletselen gelden voor toegang en verblijf. Het kan bijvoorbeeld gaat om entreeprijs, minimumleeftijd, verzoek om identificatie. Bij een bijzondere bestemming of gebruiksvoorwaarden is het publiek gebruik van de ruimte doelgebonden. Te denken valt aan musea, bibliotheken, bioscopen, theaters, dierentuinen, winkels, cafés, restaurants en bepaalde recreatiegebieden. Onderwijsinstellingen en bijbehorende erven vallen niet onder de noemer voor het publiek openstaande gebouwen en zijn dus besloten plaatsen. Een school en schoolplein zijn naar hun bestemming niet voor eenieder toegankelijk.[36] Als de gestelde voorwaarden tot gevolg hebben dat alleen nog specifieke personen toegang hebben, dan is geen sprake van een publieke plaats. De feitelijke omstandigheden van het geval zijn bepalend. Formele

[33] Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 15-16.
[34] Artikel 4, eerste lid 1, van de Wegenwet.
[35] Vgl. A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: [illegible] juridisch 2017, p. 56.
[36] Zie Kamerstukken II 2000/01, 26865, nr. 7, p. 9 en Kamerstukken II 2011/12, 33165, nr. 2.

criteria, zoals de benaming, de aanduiding op de gevel of een lidmaatschap zijn niet uitsluitend bepalend voor de vaststelling van het publieke of besloten karakter. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd.[37] In aanvulling op de voor het publiek openstaande gebouwen, kunnen ook ruimten in gebouwen (lokalen), voertuigen en vaartuigen voor het publiek openstaan, zoals ook treinstellen, taxivervoer, zowel gecontracteerd als op straat aangeboden, en veerboten. Voor de toepassing van dit hoofdstuk zijn die onder hetzelfde toepassingsbereik geplaatst.

Artikel 58b [Reikwijdte]
Het voorgestelde artikel 58b verduidelijkt de reikwijdte van Hoofdstuk Va (nieuw). Dit wetsvoorstel beoogt voor alle redelijkerwijs te voorziene situaties te voorzien in de noodzakelijke regels en delegatiebepalingen die nodig zijn voor het treffen van maatregelen voor de bestrijding van de epidemie van covid-19, veroorzaakt door het novel coronavirus (2019-nCoV). Mocht zich een omstandigheid voordoen die het nodig maakt nieuwe regels te stellen, specifiek met betrekking tot de bescherming tegen een nieuwe ontwikkeling, dan dienen die regels zo mogelijk te worden vastgesteld op grond van de in hoofdstuk Va (nieuw). Indien de in dit hoofdstuk opgenomen bevoegdheden niet toereikend zijn om maatregelen te kunnen treffen, kan de minister van VWS kiezen voor het geven van een opdracht op grond van artikel 7, eerste lid, van de wet, waarna de maatregelen tijdelijk door middel van noodverordeningen kunnen worden getroffen. Van ontoereikendheid kan zowel sprake zijn als bepaalde noodzakelijke maatregelen vanwege de inhoud niet op grond van het nieuwe hoofdstuk kunnen worden vastgesteld, of als in een acute situatie de vereiste snelheid, landelijk of in een bepaald gebied, een dergelijke opdracht vergt.

Nederlandse regelgeving, dus ook dit voorstel, is van toepassing op het Nederlandse territorium, inclusief de territoriale zee en het luchtruim. In voorkomend geval zal hiermee rekening worden gehouden bij het vaststellen van ministeriële regelingen. Naar aanleiding van de reactie van de NOvA dat een bepaling ontbreekt over zeeschepen en hun bemanning merkt de regering op dat de Nederlandse regelgeving in principe geldt voor alle schepen binnen het Nederlandse territorium. Voor schepen onder buitenlandse vlag geldt het uitgangspunt van het VN-Zeerechtverdrag dat de staat onder wiens vlag een schip vaart, rechtsmacht heeft over dat schip. Dit volgt onder meer uit de artikelen 87, 90 en 92 van het Zeerechtverdrag. In beginsel gaat Nederland daarmee niet over de interne bedrijfsvoering op een buitenlands schip en dient het terughoudend te zijn met het toepassen van nationale regelgeving. Indien een (buitenlandse) vlagstaat andere of stengere eisen stelt, kan het zijn dat personen de Nederlandse haven wel in mogen maar niet aan boord worden toegelaten.

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

Artikel 58c [Vaststellen ministeriële regelingen]
Zoals in § 3 en 4.1 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, kent de wet in verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of op of af te schalen) een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister van VWS. De minister van VWS stelt deze regels vast aan de hand van de adviezen van het RIVM. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze ministeriële regelingen worden deze

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

steeds in de ministerraad besproken. Dit is uitdrukkelijk vastgelegd in het eerste lid. Daarbij kan de minister-president in spoedeisende gevallen zo nodig gebruik maken van de voorziening die sinds 27 maart 2020 in artikel 26a van het reglement van orde voor de ministerraad is vastgelegd. Uit het oogpunt van democratische legitimatie is het van belang dat te allen tijde verantwoording kan worden afgelegd aan het parlement over een tot stand gebrachte ministeriële regeling. Teneinde deze verantwoordingsmogelijkheid te faciliteren is voorzien in een zogeheten nahangprocedure, op grond waarvan een vastgestelde ministeriële regeling onverwijld ter kennis moet worden gebracht van het parlement.

Artikel 58d [Bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio]
Dit artikel regelt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd is toepassing te geven aan een bevoegdheid die deze wet toekent aan de burgemeester zoals uiteengezet in § 5.3. Het oefenen van de bevoegdheid door de voorzitter brengt met zich dat de burgemeester die het aangaat, die bevoegdheid voor die situaties niet zelf kan uitoefenen. Omgekeerd brengt de bevoegdheidsverdeling in deze wet met zich dat de voorzitter de bevoegdheid niet langer in plaats van de burgemeester uitoefent dan noodzakelijk is. Gelet daarop is in het derde lid tot uitdrukking gebracht dat het besluit van de minister van VWS of de voorzitter van de veiligheidsregio, wordt ingetrokken zodra het (dreigende) bovenlokale effect geweken is.

Soms is de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 58u, derde en vierde lid, bevoegd om voorgestelde regels bestuursrechtelijk te handhaven met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Artikel 58u, derde en vierde lid, valt onder de werking van artikel 58d, eerste lid, onder a. Dit betekent dat in geval de uitoefening van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid op grond van artikel 58u, derde of vierde lid, leidt tot (ernstige vrees voor het ontstaan van) gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, de minister of de voorzitter van de veiligheidsregio besluit dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is toepassing aan die bevoegdheid te geven. Soms is de burgemeester echter niet handhavingsbevoegd op grond van het voorgestelde artikel 58u, derde en vierde lid, maar op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet. Zoals blijkt uit het schema dat als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd, is dit het geval bij de handhaving van voorschriften of beperkingen die aan een door hem te verlenen ontheffing kunnen worden verbonden (artikelen 58g, de lid, 58h, derde lid, en 58j, derde lid) en bij de handhaving van door hem te geven aanwijzingen, bevelen of verboden (artikelen. 58k, tweede en vierde lid, 58m, 58n, eerste en derde lid). Artikel 58d, eerste lid, onder b, voorziet erin dat ook die handhavingsbevoegdheid overgaat naar de voorzitter van de veiligheidsregio als de minister of de voorzitter van de veiligheidsregio dit in de genoemde situatie besluit.

Het tweede lid bepaalt dat wanneer het besluit is genomen dat de voorzitter van de veiligheidsregio de in hoofdstuk Va aan de burgemeester toegekende bevoegdheid uitoefent, de burgemeester die het aangaat bij de minister van VWS beroep kan instellen tegen dat besluit. Dat beroep wordt ingesteld binnen vierentwintig uren nadat het besluit door de voorzitter is genomen. De minister besluit binnen achtenveertig uren of de voorzitter terecht geoordeeld heeft dat een (dreigend) bovenlokaal effect gegenereerd werd door de wijze waarop de burgemeester toepassing gaf aan de bevoegdheden die deze wet hem geeft. Lopende die procedure blijft het besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio van kracht en oefent hij bij uitsluiting van de burgemeester die bevoegdheid uit. Deze procedure is geheel ontleend aan de procedure van artikel 176, vierde en vijfde lid, Gemeentewet.

Artikel 58e [Differentiatie]
Deze bepaling betreft differentiatie in de ministeriële regeling, waarbij verduidelijkt wordt dat de minister van VWS in de ministeriële regelingen ten aanzien van gemeenten, de openbare lichamen van Caribisch Nederland, activiteiten en leeftijd een onderscheid kan maken, als op basis van de beschikbare informatie of differentiatie mogelijk en wenselijk is. Dit is verder toegelicht in § 4.2.3 van het algemeen deel van de toelichting. In de sectorspecifieke bepalingen zijn nadere

differentiatiemogelijkheden genoemd, zie artikel 58o, tweede lid, laatste zin, en artikel 58q, eerste lid, laatste zin.

§ 2. Veilige afstand en andere gedragsvoorschriften

Artikel 58f [Veilige afstand]
De veilige afstand is een wezenlijk bestanddeel van de nieuwe structuur. In het eerste lid is de gedragsregel vervat dat een ieder zich met een veilige afstand ophoudt tot anderen. Ophouden betekent in dit verband dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Deze norm geldt op alle plaatsen buiten woningen. De veilige afstand wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, het RIVM gehoord. Zoals in § 4.2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie is vermeld, zal de veilige afstand daarin worden bepaald op anderhalve meter. Evenwel valt niet uit te sluiten dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van het virus reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen (of op nihil te stellen). Een dergelijke wijziging moet snel tot stand kunnen komen. Daarom is in het derde lid bepaald dat bij ministeriële regeling de veilige afstand kan worden gewijzigd of op nihil gesteld, na het RIVM te hebben gehoord.

In het vierde lid zijn uitzonderingen vastgesteld op de verplichting om de veilige afstand te bewaren. In de eerste plaats geldt een uitzondering voor personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn. Hierbij gaat het in de eerste plaats om personen die op één woonadres in de basisregistratie personen staan ingeschreven. Dit is bijvoorbeeld bij studentenhuizen ook het geval. De basisregistratie dekt niet alle gevallen van personen die feitelijk samenleven, zoals het geval kan zijn bij pleegkinderen die in een gezin worden opgenomen en in gevallen van co-ouderschap, samengestelde gezinnen en meerouder- en regenbooggezinnen waarbij een kind voor een deel van de tijd bij een of meer ouders woont. Naar aanleiding van de consultatiereactie van het College van procureurs-generaal wijst de regering erop dat dit ook geldt voor studenten die tijdelijk bij de ouders verblijven maar op hun kameradres staan ingeschreven, en voor senioren die door een van de volwassen kinderen tijdelijk in huis zijn genomen. Afhankelijk van de specifieke situatie kan bijvoorbeeld ook op het terrein van de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning inderdaad sprake zijn van het woonachtig zijn op twee adressen, bijvoorbeeld in een instelling waar de persoon hoofdzakelijk verblijft en bij de mantelzorger waar de betreffende persoon regelmatig verblijft. In het geval van minderjarige kinderen die niet deels woonachtig zijn bij een ouder, geldt overigens de uitzondering die in onderdeel c van het vierde lid is opgenomen.

Daarnaast geldt een uitzondering voor toezichthouders, opsporingsambtenaren, hulpdiensten, medewerkers van justitiële inrichtingen, zorgverleners en geestelijk bedienaren (zie ook § 4.2.1.1 van het algemeen deel). Een politieambtenaar kan bijvoorbeeld anderhalve meter afstand houden tot iemand die aangifte komt doen, net als een penitentiair inrichtingswerker die een intakegesprek voert in een penitentiaire inrichting, een huisarts die een gesprek voert en de brandweer die op school voorlichting geeft. Bij een aanhouding, visitatie, medisch onderzoek en beknelling is dit echter niet het geval. Logischerwijs is ook de persoon uitgezonderd jegens wie de werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals de aangehouden verdachte, gevisiteerde gedetineerde, onderzochte patiënt en beknelde automobilist. Voor de formulering van onderdeel b is deels is aangesloten bij artikel 3, eerste lid, van de Regeling optische en geluidssignalen 2009. Het begrip 'opsporingsambtenaren' is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 58a. Daarin wordt onder andere verwezen naar de artikelen 141 en 142 Sv. Daaruit blijkt dat heir ook alle buitengewone opsporingsambtenaren onder worden begrepen (artikel 142, eerste lid, Sv). Voor het begrip 'geestelijke bedienaar' is aangesloten bij artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet inburgering. Het gaat daarbij onder meer om de persoon die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt of arbeid verricht als geestelijk voorganger dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht.

Voor het overige zij verwezen naar § 4.2.1.1 van het algemeen deel van de toelichting. Ook medewerkers van de kinderopvang zijn bij de uitoefening van hun werkzaamheden zijn uitgezonderd.

In onderdeel c zijn de begeleiding van kinderen tot en met twaalf jaren of personen met een handicap uitgezonderd van de veilige afstand, voor zover zij niet de veilige afstand kunnen bewaren tot hun begeleider.

De veilige afstandsnorm zal blijven gelden waar deze kan worden toegepast. Er zijn omstandigheden waarin de veilige afstandsnorm niet toepasbaar is. In deze gevallen - zoals de kassa's in winkels: bij het afrekenen kan de veilige afstandsnorm niet worden toegepast. Onder de voorwaarde dat in die gevallen door de toepassing van hygiënemaatregelen of afdoende beschermingsmiddelen een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gevonden aan hetgeen wordt bereikt met het aanhouden van de veilige afstand, kan voor deze gevallen bij ministeriële regeling worden voorzien in een gelijkwaardig alternatief (vijfde lid).

De minister kan op grond van het voorgestelde zesde lid verdere vrijstellingen verlenen, indien nodig met voorschriften en beperkingen.

Artikel 58g [Groepsvorming]
Dit voorgestelde artikel bevat de verbodsnorm voor personen om zich samen met anderen op te houden. Zoals opgemerkt in § 4.2.1.2 komt het groepsbegrip ook elders in de wetgeving voor, zoals in de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet. Bij de totstandbrenging daarvan is aangegeven dat het spraakgebruik bij het begrip 'groep' doorslaggevend is. Het betreft een aantal min of meer bijeenhorende personen. Hierbij is erop gewezen dat niet kan worden gewerkt met een arbitrair vastgesteld minimumaantal personen.[38] De regering neemt daarom de suggestie van de NOvA niet over om in de wet een minimumaantal personen van bijvoorbeeld honderd personen op te nemen alvorens van een groep kan worden gesproken. De verscheidenheid aan plaatsen en de noodzaak om afhankelijk van de bestrijding van de epidemie te kunnen op- en afschalen staat aan zo'n in steen gehouwen ondergrens in de weg. Op de ene plaats of in het ene stadium van de bestrijding van de epidemie kan het steevast toelaten van minder dan honderd personen immers heel wel mogelijk zijn, terwijl het op een andere plaats of in een ander stadium van de bestrijding van de epidemie onaanvaardbare gevolgen voor de volksgezondheid met zich brengt. Een groep is iets anders dan een 'samenscholing'. Dat begrip heeft een negatieve connotatie.[39] Mede naar aanleiding van de consultatiereactie van het College van procureurs-generaal wordt opgemerkt dat de enkele constatering dat betrokkene zich met een bij ministeriële regeling bepaald aantal (of meer) anderen in groepsverband op een bepaalde plaats ophoudt, voldoende is om te kunnen optreden.[40] Een groep veronderstelt wel een zekere samenhang. Willekeurige mensen die op een bus of een tram wachten, vormen geen groep in de zin zoals hier wordt bedoeld. Er moet sprake zijn van een zekere omstandigheid waaronder die mensen bij elkaar zijn.[41] Net als bij artikel 58f het geval is, betekent 'ophouden' ook in het voorgestelde artikel 58g dat men gedurende enige tijd bij elkaar verkeert, terwijl er feitelijk gelegenheid is om afstand van elkaar te nemen. Daarmee valt het louter toevallig in een groep geraken die groter is dan toegestaan waarna onmiddellijk weer uit die groep wordt gestapt, buiten de wettelijke verbodsnorm. Naar aanleiding van de reactie van het College van procureurs-generaal wordt dan ook opgemerkt dat ieder van degenen die (gemakkelijk) een einde aan de verboden toestand kan maken, daartoe is gehouden.[42]

Deze norm is uitsluitend van toepassing op de plaatsen die daartoe zijn aangewezen bij ministeriële regeling van de minister van VWS. De ministeriële regeling stelt eveneens het maximale aantal personen vast waarmee personen zich groepsgewijs op de betreffende plaats mogen bevinden. Op deze manier kan voor bepaalde plaatsen een groepsverbod bij ministeriële

[38] Kamerstukken I 2009/10, 31467, C, p. 12.
[39] Kamerstukken I 2009/10, 31467, C, p. 20.
[40] Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31467, nr. 7, p. 21.
[41] Handelingen II 2008/08, nr. 65, p. 5180.
[42] Vgl. HR 9 maart 1948, NJ 1948, 370 (Drie fietsers).

regeling worden geregeld, aangescherpt of weer opgeheven. Indien op grond van het eerste lid, geen ministeriële regelingen zijn vastgesteld waarin plaatsen zijn aangewezen en een maximaal aantal personen is vastgesteld, dan gelden er geen groepsverboden. In de ministeriële regeling kunnen zowel generiek en specifiek plaatsen worden aangewezen (zoals publieke plaatsen of bepaalde publieke plaatsen), als plaatsen worden uitgezonderd (publieke plaatsen met daarop gemaakte uitzonderingen). Zo kan, waar mogelijk, maatwerk worden geboden, ook afhankelijk van hoe groot of klein een daar toegestane groep maximaal kan zijn.

Het tweede lid zondert een aantal gevallen uit van het in het eerste lid geregelde verbod en dat heeft tot gevolg dat voor die groepsvorming geen verbod geldt. De hulpdiensten en andere in artikel 58f, vierde lid, onderdeel b, genoemde personen zijn niet gehouden aan de groepsverboden in de uitoefening van hun werkzaamheden. In de voorgestelde onderdelen b tot en met h van artikel 58g, tweede lid, gaat het om groepsvorming die constitutionele en verdragsrechtelijke bescherming toekomt en daarom kan de groepsvorming als zodanig niet door de minister van VWS op deze wijze beperkt worden naar plaats en omvang. Deze zijn nader toegelicht in § 4.2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Het voorgestelde derde lid regelt de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester in bijzondere gevallen, de afweging die de burgemeester hierbij maakt is toegelicht in § 4.2.1.2. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

Artikel 58h [Openstelling publieke plaatsen]
Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te benoemen publieke plaatsen die in het belang van de bestrijding van de epidemie gesloten worden voor het publiek. Daarnaast kan voor openstelling een maximaal aantal bezoekers worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Dat kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 58a is toegelicht zijn publieke plaatsen onder andere om restaurants, cafés, sportscholen, theaters, bioscopen, musea en dierentuinen. Het eerste lid kan worden benut om de maatregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op- en af te schalen. In het tweede lid is het verboden om als publiek in een publieke plaats aanwezig te zijn die krachtens het eerste lid gesloten is. Het verbod in het eerste lid richt zich tot de persoon die de plaats openhoudt, dus de beheerder, terwijl het tweede lid zich richt tot de derden die zonder aanzien des persoons als publiek in de publieke plaats aanwezig zijn, terwijl deze gesloten dient te zijn. Het College van procureurs-generaal merkt op dat voor publiek dan wel voldoende duidelijk moet zijn dat het om een verboden openstelling gaat. De regering wijst erop dat elders in regelgeving soortgelijke constructies staan. Zo bevatten artikel 2:31, eerste lid, onder b, en artikel 2:41, eerste en tweede lid, van de model-APV van de VNG verboden om zich na sluitingstijd of tijdens een burgemeesterssluiting te bevinden in een openbare inrichting of een plaats te betreden die is gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet of artikel 13b van de Opiumwet. Dat een openstelling verboden is, zal in het nu voorgestelde geval juridisch kenbaar zijn via deze, bekend te maken wet in verband met een dan toepasselijke, bekend te maken ministeriële regeling. Als publieke plaatsen gesloten moeten zijn, vindt hierover vanzelfsprekend ook publiekscommunicatie plaats. Dit is ook gebeurd bij de openstelling die werd verboden onder het regime van de noodverordeningen.

In bijzondere gevallen kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Voor de toelichting van deze afweging wordt verwezen naar de § 4.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

Artikel 58i [Evenementen]
Deze bepaling biedt een grondslag voor het aanwijzen van categorieën of specifiek te noemen evenementen die in het belang van de bestrijding van de epidemie verboden zijn. Voor zover evenementen wel zijn toegestaan, kan daarnaast voor een maximaal aantal bezoekers worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Dat aantal kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 58a is toegelicht zijn in de eerste plaats publieke verrichtingen van vermaak te beschouwen als evenement. Voor de toepassing van dit artikel worden ook herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen gelijkgesteld aan een evenement. Evenement heeft daarmee een ruim bereik en met de op te stellen ministeriële regeling kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. Het eerste lid kan worden benut om de matregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op- en af te schalen. In het tweede lid is het verboden om bij een evenement aanwezig te zijn dat krachtens artikel 58g verboden is. In bijzondere gevallen kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Voor de toelichting van deze afweging wordt verwezen naar de § 4.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

Artikel 58j [Overige regels]
Het voorgestelde artikel 58h bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van verdere regels bij ministeriële regeling. Bij hygiënemaatregelen en beschermingsmiddelen, genoemd in het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, kan het gaan over mondkapjes, brillen en kleding, met inbegrip te eisen aan deze middelen. Op basis van deze bepaling kan bijvoorbeeld aan reizigers in het openbaar vervoer of in andere vormen van personenvervoer de verplichting worden opgelegd om een mondkapje te dragen. Eveneens valt te denken aan een voorschrift voor bioscopen, theaters, restaurants en andere bepaalde publieke inrichting om alleen nog bezoekers op reservering toe te laten. Eveneens kunnen regels worden gesteld over uitoefening contactberoepen, met inbegrip van een verbod op de uitoefening. Met de ministeriële regeling op basis van onderdeel b kan de uitoefening van daarin te bepalen contactberoepen, zoals kappers, schoonheidsspecialisten en tandartsen nader worden gereguleerd en indien noodzakelijk voor de bestrijding van de epidemie kunnen beperkingen aan de uitoefening van deze beroepen worden op- en afgeschaald. Onderdeel c ziet op de regels die nodig kunnen zijn voor het gebruik van voorzieningen die voor het publiek toegankelijk zijn, zoals openbare toiletvoorzieningen en andere natte ruimten.

Onderdeel d biedt de mogelijkheid om bij ministeriele regeling regels te stellen met betrekking tot het aanbieden van overnachtingsplaatsen. Een dergelijke maatregel strekt ertoe de beschikbare capaciteit te kunnen beperken om risico's voor de volksgezondheid door drukte of bewegingen als gevolg van het aanbod van toeristische overnachtingsplaatsen, te beperken. De bezettingsgraad is een percentage dat aangeeft in welke mate de totaal beschikbare capaciteit daadwerkelijk kan worden benut. Dit kan bijvoorbeeld een percentage zijn van het aantal beschikbare plaatsen in een hotel of op een camping of in het geval van toeristische woningverhuur is denkbaar dat het toegestane aantal nachten of vergunningen wordt beperkt. De bezettingsgraad kan in een uiterst geval, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een ernstige (lokale) opleving van het virus, op nihil gesteld worden. Bij de uitwerking kan op grond van artikel 58e van het wetsvoorstel zo nodig gedifferentieerd worden tussen gemeenten. Deze bevoegdheid tot capaciteitsbeperking is noodzakelijk omdat Nederland normaliter jaarlijks tientallen miljoenen toeristen ontvangt, die zich in bepaalde gebieden concentreren. Zo ontving Amsterdam in 2019 ruim 9 miljoen hotelgasten met ruim 18 miljoen hotelovernachtingen. In de periode vanaf maart 2020 bleek al dat het houden van veilige afstand tot elkaar in de openbare ruimte zelfs met enkel lokaal en regionaal gebruik van openbare ruimte in sommige gebieden niet altijd goed mogelijk is. De verwachting is dat dit bij instroom van overnachtende toeristen knellender zal worden, en dat instrumenten, zoals

voorlichting en reserveringssystemen, om anderszins te sturen op drukte bij aantrekkend toerisme onvoldoende werken. De nadere regeling van de bezettingsgraad van overnachtingsplekken kan grondrechten raken, zie hiervoor een toelichting in § 7.

De in het eerste lid en ook de artikelen 58f tot en met 58i voorgestelde delegatiegrondslagen zijn zodanig geformuleerd dat zij de basis kunnen zijn voor de redelijkerwijs te voorziene maatregelen. Mocht zich een omstandigheid voordoen die het nodig maakt nieuwe maatregelen te stellen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijs beperken. Net als bij de overige ministeriële regeling zullen de adviezen van het RIVM of het OMT voor de onderbouwing van de te treffen maatregelen maatgevend zijn. Bij ministeriële regeling op basis van het voorgestelde tweede lid kan vervolgens zo spoedig als mogelijk worden voorzien in de maatregelen. Het tweede lid regelt de verplichting om tegelijkertijd een wetsvoorstel in procedure te brengen om alsnog een specifieke grondslag te creëren voor de getroffen maatregelen. Met toepassing van het tweede lid kan niet worden afgeweken van het overige in dit hoofdstuk bepaalde. Eveneens kunnen de gestelde maatregelen geen beperking van de in de Grondwet beschermde grondrechten inhouden.

Het derde lid regelt dat in de ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester in bijzondere gevallen een ontheffing kan verlenen van de op grond van het eerste en tweede lid gestelde regels, met daaraan verboden voorschriften en beperkingen. Voor de toelichting van de afweging van de burgemeester voor ontheffingverlening wordt verwezen naar de § 4.2.1.2 van het algemeen deel van de memorie. In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber. Overtreding van de ontheffing kan worden gehandhaafd met een last onder bestuursdwang op grond van artikel 125, derde lid, Gemeentewet, of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb).

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

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

De NOvA heeft gevraagd wat dient te worden verstaan onder 'degene die bevoegd is' tot het treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een plaats voor publiek. Dit zal afhangen van de omstandigheden van de concrete situatie, zoals dat, ter vergelijking, ook het geval is bij de zorgplicht die in artikel 1a, eerste en derde lid, van de Woningwet staat (een zorgplicht voor 'de eigenaar (...) of degene die uit anderen hoofde bevoegd is'). Bij een sportkantine met een eigenaar, een huurder en sleutelhouders zal het er bijvoorbeeld van afhangen of fysieke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat aanwezigen de veilige afstand in acht kunnen nemen (waarvoor in de regel een eigenaar of huurder aan zet is en niet degenen die de deur open maken) of dat het gaat om het aantal mensen dat op enig moment binnen is (waarover de eigenaar doorgaans niet zal gaan, maar wel de uitbater of degene die toegang verleent tot de kantine).

In het tweede lid en derde lid is opgenomen dat de burgemeester een schriftelijke aanwijzing kan geven. De burgemeester dient te motiveren op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels niet in acht kunnen nemen, de te nemen maatregelen en een termijn. De aanwijzing is geen sanctie, maar een concretisering van de zorgplicht. De aanwijzing is gericht dat de bezoekers de betreffende regels kunnen naleven en niet gericht op sluiting van de plaats. In het geval van een spoedeisende situatie kan een onmiddellijk bevel worden gegeven, en als dat mondeling geschiedt, wordt het bevel daarna spoedig op schrift gesteld (het voorgestelde vierde lid). De bevelen kunnen ook worden gericht aan de aanwezige personen, en bijvoorbeeld inhouden dat zij zich dienen te verwijderen. De aanwijzing en het schriftelijke bevel zijn een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en daarmee een appellabel besluit. De overtreding van de aanwijzing is te handhaven met een last onder bestuursdwang of in plaats daarvan een last onder dwangsom (artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Awb). Overtreding van de aanwijzing wordt eveneens strafbaar gesteld in artikel 68bis van de Wpg. Opzettelijke overtreding van een bevel is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

In Caribisch Nederland wordt deze bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing of bevel uitgeoefend door de gezaghebber.

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

In het tweede tot en met vierde lid is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geregeld op gelijke wijze als in artikel 58k. De minister van VWS is bevoegd tot het geven van de aanwijzingen en bevelen, op dezelfde wijze als bij artikel 58k is toegelicht. De minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan toezichthouders. Voor het feitelijke toezicht op de besloten plaatsen wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij toezichthouders die vanuit hun reguliere taken al feitelijke ter plaatse komen. Een voorbeeld is de Inspectie SZW. Zie in dit verband ook de aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidsveiligheidswet BES in de voorgestelde artikelen III en IV, waarmee de Inspectie SZW een bevoegdheid heeft om toezicht te houden op dit hoofdstuk, in nauwe aansluiting bij de reguliere taakuitoefening. De aanwijzingsbevoegdheid en bevelsbevoegdheid kan voor Caribisch Nederland bijvoorbeeld worden gemandateerd aan de gezaghebber of andere lokale toezichthouders als het toezicht aansluit op hun reguliere sectorspecifieke taakuitoefening.

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

Artikel 58m [Maatregelen voor openbare plaatsen]
Aansluiting is gezocht bij de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet, die bedoeld zijn voor de handhaving van de openbare orde. Die zijn niet bruikbaar als geen sprake is van een verstoring van de openbare orde en drukte betekent op zichzelf nog geen verstoring van de openbare orde aldaar. Om buiten twijfel te stellen dat de burgemeester niettemin bevoegd is bevelen te treffen die nodig zijn om de naleving van de afstandsnorm, groepsnormen en andere nadere regels te verzekeren, wordt in dit artikel een aanvullende bevelsbevoegdheid geregeld, in aanvulling op de bestaande bevelsbevoegdheden in de artikelen 172, derde lid, 174, tweede lid, en 175 Gemeentewet. In het geval van zodanige drukte dat sprake is van een openbare ordeverstoring of noodsituatie, staan die bevelsbevoegdheden de burgemeester onverkort tot de beschikking. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd. Opzettelijke Overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. In het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. In Caribisch Nederland komt de in dit artikel toegekende bevoegdheid toe aan de gezaghebber.

Artikel 58n [Maatregelen voor besloten plaatsen]
Dit artikel is bedoeld voor onmiddellijk op te treden op besloten plaatsen. Zie § 4.2.6.2 van het algemeen deel van deze memorie. De bevoegdheid is vormgegeven als een bevelsbevoegdheid met een specifieke inhoud, namelijk een verwijderbevel en het staken van de gedragingen daar. Een bevel kan inhouden het staken van de gedragingen daar en personen zich laten verwijderen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op de bevelsbevoegdheden in hoofdstuk X van de Gemeentewet en laat de toepassing van die bevoegdheden onverlet. Net als bij de reguliere bevelsbevoegdheden is niet de overtreding bepalend voor het opleggen van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat hier van uit gaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Een bevel tot verwijdering kan niet gericht worden aan personen die de bewoners zijn van die woning. In § 7 van het algemeen deel van deze memorie zijn de gevolgen voor grondrechten getoetst. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd en opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. In het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. De artikelen 174a (sluiting van woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen bij verstoring openbare orde) en 151d (maatregelen bij woonoverlast) van de Gemeentewet blijven onverkort van toepassing. In het geval van herhaling kan de burgemeester een bezoekersverbod opleggen, met een last onder bestuursdwang of dwangsom te handhaven. In Caribisch Nederland komt de in dit artikel toegekende bevoegdheid toe aan de gezaghebber.

§ 3. Sectorspecifieke bepalingen

Artikel 58o [Zorgaanbieders en zorginstellingen]
Het eerste lid van dit artikel regelt een zorgplicht voor zorgaanbieders, waaronder worden verstaan zorgaanbieders als bedoeld in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg of in de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Een zorgaanbieder dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat personen die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder of bij het verlenen van zorg door de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58j gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. Het gaat hier om het houden van een veilige afstand, verbod op groepsvorming en het treffen van hygiënemaatregelen. Het groepsverbod uit artikel 58g geldt niet voor personen die een gemeenschappelijk huishouden hebben, zoals bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking of psychogeriatrische aandoening die in een groep wonen. Zorgaanbieders moeten op grond van de Wkkgz goede zorg leveren. In de Jeugdwet is het leveren van verantwoorde hulp voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen de norm (artikel 4.1.1). Middels professionele standaarden of kwaliteitsstandaarden, waaronder infectiepreventierichtlijnen, wordt invulling gegeven aan deze begrippen. In het kader van het verlenen van goede zorg en verantwoorde hulp dienen instellingen hun bewoners zoveel mogelijk te beschermen tegen een mogelijke besmetting met covid-19. Sinds het uitbreken van covid-19

zijn er al meerdere richtlijnen opgesteld door het veld die handvatten bieden voor de zorgaanbieders en zorgverleners om uitvoering te geven aan de RIVM-adviezen. Doel van infectiepreventie is het zoveel mogelijk voorkomen van verspreiding van infectieziekten binnen een zorglocatie. Het gaat hierbij primair om de verspreiding naar andere patiënten, maar er is ook expliciet aandacht voor de overdracht binnen en buiten de zorgaanbieder naar bijvoorbeeld medebewoners, patiënten, familie of zorgverleners/jeugdhulpverleners. Door middel van het beperken van bezoek worden potentiële besmettingen zoveel mogelijk tegengehouden. Uiteraard zijn zorgaanbieders daarbij afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt/cliënt en diens familie en naasten.

De zorgplicht zoals opgenomen in het eerste lid geldt in aanvulling op norm van 'goede zorg' als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Wkkgz en verantwoorde hulp als bedoeld in de Jeugdwet. De norm van goede zorg brengt mee dat zorg moet worden verleend zoals een redelijk bekwaam hulpverlener dat doet. Een zorgaanbieder zal zich overeenkomstig de algemeen aanvaarde norm moeten inzetten. Om te expliciteren dat een zorgaanbieder zich ook aan de maatregelen ter beperking van het risico op verspreiding van covid-19 dient te houden, regelt dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de zorgaanbieders. Vanzelfsprekend kunnen veel zorgaanbieders geen afstand houden van patiënten of cliënten als zij zorg verlenen. Dat geldt eveneens voor personen die met de patiënt of cliënt voor de zorgaanbieder werken. Ook andere bij de zorg betrokken personen zoals mantelzorgers of vertrouwenspersonen kunnen veelal geen afstand houden van patiënten of cliënten. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg betrokken personen (bezoekers) redelijkerwijs moeten kunnen voldoen aan de maatregelen. De zorgaanbieder heeft een zorgplicht om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat niet bij de zorg betrokken personen afstand houden. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. Veel zorgaanbieders hebben al protocollen en richtlijnen ontwikkeld, op grond waarvan zij zoveel mogelijk aan hun zorgplicht kunnen voldoen.

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

Op grond van de Jeugdwet kan de kinderrechter een machtiging verlenen voor gesloten jeugdhulp. Deze machtiging kan worden verstrekt indien dit noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen of om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Op grond van artikel 6.3.3 Jeugdwet kan in de gesloten jeugdhulp bezoek worden beperkt als dat noodzakelijk is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken. Die mogelijkheid zal blijven bestaan naast een eventuele bezoekbeperking die op grond van voorliggend wetsvoorstel zal kunnen worden ingesteld in verband met het risico op corona-besmetting.

De Wzd, Wvggz en de mogelijkheden op grond van de jeugdwet blijven onverkort van toepassing. Onderhavig wetsvoorstel beoogt de maatregelen op grond van deze wetten, die uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet en die per patiënt of cliënt verschillend kunnen zijn, niet te beperken of op te rekken.

Artikel 58o, tweede lid, geeft de minister de bevoegdheid om, mochten bijvoorbeeld de maatregelen die zorgaanbieders zelf treffen onvoldoende zijn om de verspreiding van covid-19 tegen te gaan, beperkingen op te leggen ten aanzien van het ontvangen van bezoek voor alle zorglocaties. Het kan dus gaan om verpleeghuizen, maar ook om ziekenhuizen, revalidatiecentra en woonvormen. De minister kan die beperkingen tevens preventief opleggen indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is ter voorkoming van de verspreiding van covid-19 naar of vanuit de zorglocatie. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn wanneer er een nieuwe uitbraak van covid-19 is of wordt verwacht. De minister kan op grond van het tweede lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Zo kan de minister besluiten bezoek in het geheel niet toe te staan, of alleen in bepaalde categorieën zorglocaties het bezoek te beperken. Te denken valt aan bijvoorbeeld verpleeghuizen. Hierbij is het mogelijk voor de minister om per gemeente verschillende vormen van beperking te laten gelden dan wel verschillende uitzonderingen te maken. Een beperking op het toelaten van bezoek in een ministeriële regeling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn om de verspreiding van covid-19 te voorkomen en de volksgezondheid te beschermen. Het proportionaliteitsvereiste brengt mee dat de minister daarbij rekening houdt met de consequenties van de beperkingen voor de cliënten, patiënten en zorgverleners. Daarmee zal dan ook in de ministeriële regeling rekening worden gehouden.

In een ministeriële regeling op grond van dit tweede lid kan de minister onderscheid maken tussen verschillende (categorieën van) niet bij de zorg betrokken personen. Zo kan bijvoorbeeld, indien de situatie dat toelaat, worden geregeld dat advocaten toegang hebben tot de cliënten en patiënten. Ook zal de minister bezoek door een naaste in de periode waarin de behandelend arts verwacht dat de patiënt of cliënt op betrekkelijk korte termijn zal overlijden, niet beperken. Wanneer de minister een beperking oplegt, dient een zorgaanbieder zich aan die regeling te houden en conform de regeling bezoek niet toe te staan. Eventuele maatregelen op grond van de Wvggz, Wzd of Jeugdwet zullen in zulk geval in beginsel niet noodzakelijk zijn om bezoek te beperken.

Het toezicht is op grond van artikel 64 Wpg belegd bij de ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ). De zorgplicht en de regels die de minister kan stellen op grond van het derde lid zullen gericht zijn tot zorgaanbieders. De minister van VWS heeft de bevoegdheid om de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing te geven indien hij van oordeel is dat de niet bij de zorg betrokken personen de regels onvoldoende in acht kunnen nemen. In een spoedeisende situatie kan een bevel worden gegeven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt. De minister van VWS kan deze bevoegdheden mandateren aan de ambtenaren van de IGJ. De zorgaanbieder is verplicht binnen de daarbij gestelde termijn aan de aanwijzing onderscheidenlijk onmiddellijk aan het bevel te voldoen. Voor de formulering van deze leden is aangesloten bij artikel 58l (derde en vierde lid).

De IGJ houdt toezicht op de naleving door de zorgaanbieders, en niet op naleving door bezoekers. Een zorgaanbieder moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat bezoekers redelijkerwijs afstand tot elkaar en patiënten en cliënten kunnen houden. Mochten bezoekers zich niet houden aan de gedragsregels, dan wordt van de zorgaanbieder verwacht dat zij bezoekers daarop aanspreekt en zo nodig optreedt. Mochten bezoekers geen gehoor geven bij de zorgaanbieder, dan kan in het uiterste geval de zorgaanbieder de politie inschakelen om onwillige bezoekers te verwijderen.

Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht bevat voor zorgaanbieders en zorginstellingen, is de in artikel 58l opgenomen zorgplicht ten aanzien van besloten plaatsen niet van toepassing verklaard (vierde lid). Hiermee wordt voorkomen dat twee mogelijk conflicterende zorgplichten van toepassing zouden zijn. Voorts is artikel 58n niet van toepassing verklaard. De in artikel 58l opgenomen zorgplicht geldt niet voor woningen en artikel 58n biedt ter zake van woningen een (aanvullend) instrumentarium zodat de burgemeester zo nodig ook in woningen kan optreden. Aangezien artikel 58o, en derhalve het toezicht van de IGJ, reeds ziet op zorg die in de woning wordt verleend, is dat aanvullend instrumentarium van artikel 58n niet nodig voor de zorg.

Artikel 58p [Personenvervoer]
Artikel 58p regelt specifieke maatregelen met betrekking tot het personenvervoer. Dit begrip omvat al het vervoer van personen, waaronder ook het vervoer geregeld in de Wet personenvervoer. Het artikel geeft de minister van VWS de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een verbod op het verrichten van personenvervoer in te stellen.

Omdat de capaciteit van allerlei voorzieningen in het openbaar vervoer beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om regels te stellen voor de verdeling van die beperkte capaciteit. Dit onderdeel voorziet in een grondslag voor het stellen van deze regels. Gedacht kan worden aan het stellen van prioriteitsregels voor het gebruik van het openbaar vervoer of bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het vooraf reserveren van een reis met het openbaar vervoer. Het is denkbaar dat deze eisen ook worden gesteld aan andere vormen van personenvervoer dan openbaar vervoer. Bij het stellen van regels kan zo nodig onderscheid worden gemaakt naar doelgroepen van personen die gebruikmaken van het personenvervoer en naar typen van personenvervoer.

Ook voor ministeriële regelingen op grond van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (artikel 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vanzelfsprekend voorbereid in samenspraak met de minister en/of staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Eveneens vindt reeds goed overleg plaats met de vervoerders en concessieverleners over de maatregelen die gelden voor het openbaar vervoer en de regering is voornemens dit overleg voort te zetten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

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

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

In het artikel wordt nadrukkelijk de mogelijkheid geboden om in het besluit uitzonderingen op het verbod te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan de uitzonderingen genoemd in de modelnoodverordeningen COVID-19 van het Veiligheidsberaad. Het gaat hierom: de organisatie van onderwijs op afstand, de opvang en begeleiding van specifieke groepen leerlingen of studenten, de organisatie van en voorbereiding op toetsen en examens, en onderwijs in residentiële instellingen. Tevens kan gedacht worden aan het verlenen van praktijkonderwijs.

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

Artikel 58q doet niet af aan de verplichting van onderwijsinstellingen op grond van de verschillende onderwijswetten om, met inachtneming van de op grond van dit artikel ingestelde verboden, goed onderwijs te verzorgen. Onderwijsinstellingen hebben in dat kader in geval van een verbod, beperking of voorwaarde aan onderwijsactiviteiten op de instellingen als bedoeld in voorgesteld

artikel 58q, een inspanningsverplichting om waar nodig te voorzien in alternatieven voor fysieke onderwijsactiviteiten, waaronder in voorkomend geval toetsing en examinering.

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

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

Ook voor ministeriële regelingen op grond van het eerste lid van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (artikel 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen vanzelfsprekend voorbereid in samenspraak met de bewindspersoon of bewindspersonen van het ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die het aangaat.

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

Artikel 58r [Kinderopvang]
Artikel 58r betreft de tijdelijke maatregelen met betrekking tot kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang. Dit begrip omvat zowel opvang bij een kindercentrum als gastouderopvang, waarbij het ook kan gaan om buitenschoolse opvang. Ook voor ministeriële regelingen op grond van dit artikel geldt dat deze worden vastgesteld door de minister van VWS in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en dat deze onverwijld in afschrift worden toegezonden aan het parlement (artikel 58b). In verband met de aard van het onderwerp worden deze ministeriële regelingen voorbereid in samenspraak met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

Het tweede lid verduidelijkt welke kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang deels of geheel open kunnen blijven in het geval dat tot algemene sluiting wordt besloten. Onderdeel a ziet op kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang die opvang bieden aan kinderen van

ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen. Indien van deze uitzonderingsgrond gebruik wordt gemaakt, worden bij ministeriële regeling de beroepen en processen aangewezen waar dit onderdeel betrekking op heeft. Op grond van onderdeel b kunnen verschillende soorten voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang volledig of deels open worden gehouden, gekoppeld aan de leeftijd van de kinderen. Om snel in te kunnen spelen op eventuele gewijzigde medische inzichten over rol van kinderen in de verspreiding van het virus, worden de leeftijdscategorieën bij ministeriële regeling vastgesteld. Onderdeel c betreft op het open houden van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang voor kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is. Deze uitzonderingen komen nagenoeg overeen met de uitzonderingen van de modelnoodverordening COVID-19 van het veiligheidsberaad. De uitzonderingen in het tweede lid betreffen geen limitatieve opsomming. Organisaties voor kinderopvang werken mee aan openstelling ten behoeve van opvang. Medewerking hoeft niet te worden verleend als de beroepskracht-kindratio in de zin van de Wet kinderopvang wordt overschreden, doordat opvang geboden moet worden aan kinderen waarvoor de kinderopvang geen gecontracteerde opvang behoeft te leveren.

Het derde lid betreft noodopvang. Indien wordt besloten om kinderopvang tijdelijk deels of volledig te verbieden, kan daarbij tegelijkertijd de opdracht aan burgemeesters worden gegeven om noodopvanglocaties aan te wijzen. Deze locaties dienen opvang te kunnen bieden aan kinderen als bedoeld in het tweede lid, in het bijzonder onderdeel a. Op deze locaties zijn de eisen, genoemd in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2, van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing. Dit betreft de kwaliteitseisen, genoemd in de artikelen 1.48d tot en met 1.57e van die wet. Indien kwaliteitseisen tijdelijk zijn versoepeld of buiten werking gesteld op grond van artikel 1.57e, geldt dit dus ook voor aangewezen noodopvanglocaties, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald. Bij ministeriële regeling op grond van deze wet kunnen daarvan eisen worden uitgezonderd of versoepeld, om noodopvanglocaties te ontlasten indien naleving van de eisen die gelden voor reguliere kinderopvang een onevenredige belasting zou betekenen. Waar het uitzondering van kwaliteitseisen met betrekking tot onderdeel a betreft, staat het belang van het kind voorop, en komt dus veel gewicht toe aan het belang van kinderen, maar ook ouders en personeel, van een veilige en gezonde opvangomgeving. Dit dient bij het opstellen van de ministeriële regeling te worden afgewogen tegen het eveneens zwaarwegende belang van de samenleving dat de ouders dankzij noodopvang beter in staat te zijn de vitale processen of cruciale beroepen te kunnen uitoefenen. Ook andere dan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geregistreerde locaties voor kinderopvang, zoals onderwijsinstellingen kunnen worden aangewezen als noodopvanglocatie. Het aanwijzen van onderwijsinstellingen als opvanglocaties zal alleen aan de orde zijn, indien zij hun onderwijsactiviteiten moeten beperken of staken op grond van artikel 58p en er dus ruimte is voor opvang.

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

Op grond van het vijfde lid worden enkele bepalingen uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de handhaving van de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Daarmee worden dezelfde instanties die toezicht houden op de naleving van de Wet kinderopvang bevoegd gemaakt om toezicht te houden op de naleving van tijdelijke maatregelen voor kinderopvang die voortvloeien uit de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 en handhavingsmaatregelen te nemen. Dit betreft dan de handhaving in de kinderopvang van zowel de algemene regels op grond van § 2 als de specifieke regels op grond van artikel 58r. Concreet betekent dit dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op

de naleving en dat de directeur publieke gezondheid van de GGD is aangewezen als toezichthouder, die daartoe incidenteel en bij gebleken tekortkomingen nadere onderzoeken kan verrichten en een inspectierapport kan opmaken overeenkomstig de regels in de Wet kinderopvang (artikel. 1.61 en 1.62, vierde en vijfde lid, en 1.63 Wet kinderopvang). De minister van SZW kan beleidsregels op te stellen voor deze onderzoeken (artikel 1.64 Wet kinderopvang). Verder kan het college van burgemeester en wethouders aan de houder van een voorziening voor kinderopvang bij niet of onvoldoende naleving van de regels een schriftelijke aanwijzing geven en kan de directeur publieke gezondheid van de GGD in acute situaties een schriftelijk bevel geven (artikel 1.65 Wet kinderopvang). Om die reden is de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VWS uit artikel 58l buiten toepassing verklaard. Ook kan het college van burgemeester en wethouders onder omstandigheden een exploitatieverbod opleggen (artikel 1.66 Wet kinderopvang).

De van overeenkomstigetoepassingverklaring van de artikelen 1.72, 1.80 en 1.81 beoogt op overtreding van de bij of krachtens artikel 58r gestelde regels de sanctie te stellen van een door het college van burgemeester en wethouders op te leggen bestuurlijke boete. Hiermee wordt voor op de kinderopvang betrekking hebbende artikelen aangesloten bij de bestaande handhavingssystematiek van de Wet kinderopvang, hetgeen een uitzondering op het in dit wetsvoorstel gekozen systeem van strafrechtelijke sanctionering rechtvaardigt. De bestuurlijke boete bedraagt maximaal 45.000 euro.

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

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 58s [Regelgeving gemeenten en openbare lichamen Caribisch Nederland]
De hoofdelementen van de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie zijn vastgelegd in de Wet publieke gezondheid en worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Die normen en maatregelen betreffen ook de gang van zaken op openbare en publieke plaatsen die nu als gemeentelijk belang (autonoom) door gemeenten ter hand genomen (kunnen) worden. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving heeft (gelet op de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet) gevolgen voor de bestaande gemeentelijke regelgeving en de regelgevende bevoegdheid nadien.

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

Die notie geldt ook voor de algemene aanvullingsbevoegdheid die gemeenten op grond van artikel 121 Gemeentewet bezitten: hogere regelingen mogen worden aangevuld in het geval de hogere regeling niet uitputtend is bedoeld en de gemeentelijke verordeningen die hogere regeling niet

feitelijk doorkruist. Hoofdonderwerpen zoals de al dan niet categoriale sluiting van publieke plaatsen of het al dan niet verplicht dragen van mondkapjes zijn onderwerpen die landelijk worden bepaald. Wel kunnen gemeenten aanvullend regels stellen over bijvoorbeeld openingstijden in de horeca door deze te verruimen of te verkorten in relatie tot de bestrijding van het virus al naar gelang dat op lokaal niveau noodzakelijk wordt geacht. Ook nadere regels ten aanzien van toerisme in de gemeente die verband houden met de geldende maatregelen en het reguleren van drukte rondom toeristische trekpleisters kunnen bij aanvullende gemeentelijke verordening gesteld zijn, voor zover die niet in strijd komen met de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde maatregelen. Voor Caribisch Nederland geldt artikel 215 van de WolBES.

De huidige noodverordeningen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 worden in opdracht van de minister van VWS ingetrokken gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Artikel 176, zevende lid is in artikel 39 Wet veiligheidsregio's van toepassing verklaard waaruit volgt dat de verordeningen worden ingetrokken op het moment dat de voorzitter van oordeel is dat de omstandigheden zodanig zijn dat de voorschriften niet langer noodzakelijk zijn. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen, zijn de noodverordeningen niet langer noodzakelijk.

Artikel 58t [Informatievoorziening]
Naast de bevoegdheid die de minister op grond van de Gemeentewet heeft om in incidentele gevallen bericht en raad te vragen van de burgemeester, is er in deze situatie behoefte aan een goed beeld van de gevolgen van de uitvoering van deze wet. Daarom wordt in de wet een verplichting opgenomen tot het verstrekken van structurele informatie. Dit kan geen persoonsgegevens betreffen. Om ook in de regio voldoende zicht te houden op ontwikkelingen en het gesprek te kunnen voeren over eventuele verschillen in aanpak en invulling, wordt de informatie verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het houden van toezicht, maar om het voorzien in een informatiebehoefte om effectief te kunnen blijven gedurende deze situatie.

Artikel 58u [Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom]
Ter wille van de effectiviteit van de te nemen maatregelen is van belang dat deze ook kunnen worden gehandhaafd via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (zgn. herstelsancties). Overeenkomstig de systematiek van de Wpg worden bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom opgenomen in hoofdstuk Va zelf (nieuw artikel 58u) en dus niet in hoofdstuk VII (handhaving). Voor het overgrote deel van de maatregelen wordt voorzien in een bevoegdheid om overtreding daarvan te herstellen of te beëindigen via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Waar een bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang is toegekend, omvat deze ingevolge artikel 5:32 Awb mede de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid behoeft dus niet nog eens afzonderlijk te worden toegekend. Waar het gaat om de handhaving van het in acht nemen van de veilige afstand, het verbod op groepsvorming, verboden om aanwezig te zijn op bepaalde plaatsen of het verbod om deel te nemen aan verboden evenementen, ligt een last onder bestuursdwang minder voor de hand, zodat daar in beginsel alleen is voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom. Over dit laatste heeft de Raad voor de rechtspraak gevraagd 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.

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

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

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

Artikel 58v [Tijdelijke regels inzet digitale middelen]
Dit artikel is toegelicht in § 6 van het algemeen deel.
Het zesde lid regelt uitdrukkelijk dat het niemand, bijvoorbeeld werkgevers, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, winkels of wie dan ook, is toegestaan het gebruik van welk digitaal hulpmiddel dan ook direct of indirect verplicht mag stellen. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan dat een restauranteigenaar het gebruik van de notificatieapp verplicht stelt voor het kunnen plaatsnemen op zijn terras. Evenmin mag indirect worden aangespoord tot het gebruik van de digitale middelen bijvoorbeeld door financiële prikkels zoals een korting voor klanten die aantonen dat zij de digitale middelen gebruiken, verboden. Voor de volledigheid zij vermeld dat dit verbod ook voor de GGD'en zelf geldt.
De bepaling ziet op alle mogelijke digitale middelen, dus zowel die bedoeld in het voorgestelde artikel 58v, maar ook op elk ander digitaal middel van wie dan ook afkomstig dat bedoeld is om wat voor reden dan ook geïnfecteerde personen te identificeren. Hierbij kan gedacht worden aan apps of andere digitale middelen die men eenvoudigweg kan verkrijgen via internet of anderszins. Overtreding van het verbod wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Onderdeel B

Artikel 64a [Grondslag voor aanwijzing andere toezichthouders dan IGJ en NVWA]
In artikel 64 Wpg zijn de ambtenaren van de IGJ en de NVWA reeds belast met het toezicht op de naleving van de Wpg en de daarop berustende regels. Dit nalevingstoezicht omvat dus ook de tijdelijke bepalingen die met dit wetsvoorstel in de Wpg worden opgenomen. Het nalevingstoezicht van de IGJ en de NVWA zal zich feitelijk beperken tot overtredingen op publieke en besloten plaatsen. In een aantal gevallen zijn op specifieke publieke en besloten plaatsen met het oog op het toezicht op de naleving van sectorale wetgeving veelal ambtenaren van andere toezichtsinstanties actief. Het ligt uit praktisch oogpunt het meest voor de hand dat deze ambtenaren aldaar tevens toezicht houden op de naleving van de regels uit dit wetsvoorstel. Met het oog daarop wordt in een tijdelijk artikel 64a geregeld dat de minister van VWS voor toezicht op

de naleving op publieke en besloten plaatsen toezichthoudende ambtenaren kan aanwijzen. Dit betreft dus het toezicht op de naleving van de algemene regels uit § 2 en de sectorspecifieke regels uit § 3 van hoofdstuk Va. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de artikelen 58r en 58q, omdat in die artikelen zelf reeds specifieke voorzieningen zijn getroffen voor het toezicht op de naleving.
Het College van procureurs-generaal wijst in zijn advies op de regeling in artikel 65, eerste lid, Wpg, op grond waarvan door de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio aangewezen ambtenaren van de GGD en daartoe aangewezen ambtenaren van de IGJ in het geval van een besmetting of infectie of bij een gegrond vermoeden daarvan bevoegd zijn om elke plaats te betreden of te verlaten. Het College meent dat ook aan op grond van het voorgestelde artikel 64a aangewezen ambtenaren deze bevoegdheid moet worden toegekend. Daarbij lijkt het College echter over het hoofd te zien dat de krachtens het voorgestelde artikel 64a aangewezen toezichthoudende ambtenaren al op grond van artikel 5:15 Awb de bevoegdheid hebben om elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Nu het nalevingstoezicht door de krachtens artikel 64a aan te wijzen ambtenaren niet alleen publieke maar ook besloten plaatsen betreft, kan echter niet worden uitgesloten dat in specifieke omstandigheden ook controles moeten worden uitgeoefend in woningen, namelijk waar de desbetreffende ambtenaren ook thans reeds op grond van een specifieke wet een toezichthoudende taak hebben in woningen. Daarom heeft het advies van het College wel aanleiding gegeven de aanvullende bevoegdheid om woningen te kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner, aan artikel 64a toe te voegen (zie nieuw tweede lid), waarvoor de in wetgeving gebruikelijke standaardformulering is gebruikt. Voor de in artikel 64 Wpg aangewezen ambtenaren van de IGJ en de NVWA is toekenning van deze aanvullende bevoegdheid niet noodzakelijk, nu het voor nalevingstoezicht door ambtenaren van die instanties ook thans reeds niet is voorzien in die aanvullende bevoegdheid en deze ambtenaren niet op ander plaatsen hun toezichthoudende taak zullen uitoefenen dan thans het geval is.
Overigens volgt uit de reikwijdte van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (veilige en gezonde arbeidsomstandigheden) en uit de Arbeidsveiligheidswet BES dat de op grond van artikel 24 lid 1 onderscheidenlijk artikel 2 lid 5 van die wetten aangewezen toezichthouders (ambtenaren van de Inspectie SZW) in het kader van het toezicht op de naleving van die wetten tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg vastgestelde regels op de werkplek.

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

Onderdeel C

Artikel 65a [Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren]
Dit artikel biedt een aanvullende mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen, zoals nader toegelicht in § 8.3 van het algemeen deel van deze memorie.
Voor de formulering is gebruikt gemaakt van de standaardformulering uit aanwijzing 5.38, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond daarvan worden de aangewezen ambtenaren standaard belast met de opsporing van enkele strafbare feiten die jegens hen kunnen worden begaan. In het advies van het College van procureurs-generaal wordt erop gewezen dat het in dat verband genoemde strafbare feit van artikel 184 Sr zich naar het oordeel van het College niet zal kunnen voordoen, nu het wetsvoorstel geen uitdrukkelijk wettelijk voorschrift bevat dat de betrokken ambtenaar de bevoegdheid geeft om een bevel of vordering te doen. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat artikel 184 Sr niet slechts het opzettelijk niet voldoen van een krachtens enig wettelijk voorschrift gedaan ambtelijk bevel (of vordering) strafbaar stelt, maar ook het beletten, belemmeren of verijdelen van een ambtshandeling ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, zodat reeds om die reden de verwijzing niet kan worden gemist. Ook uit het oogpunt van eenheid van wetgeving is het van belang de standaardformulering in dit artikel te handhaven. Ook op de op grond van artikel 65a aan te wijzen buitengewone opsporingsambtenaren gelden de op grond van artikel 142, vierde lid, Sv vastgestelde regels in

het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Voor de handhaving van dit wetsvoorstel is er geen geen aanleiding om af te wijken van de daarin en elders vastgelegde kennis-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen.

Onderdeel D

Artikel 68bis [Strafbaarstellingen en strafsancties regels hoofdstuk Va]
Zoals uiteengezet in § 9.1.4 van het algemeen deel gaat het wetsvoorstel uit van strafrechtelijke sanctionering. Dit tijdelijke artikel bevat daartoe alle strafbaarstellingen en strafsancties van de daarvoor in aanmerking komende tijdelijke bepalingen uit het voorgestelde hoofdstuk Va.

Onderdeel E

Artikel 68b
In artikel 58r, derde lid, tweede en derde zin, en vierde lid, worden enkele regels en handhavingsinstrumenten uit de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing verklaard voor de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde regels in de kinderopvang. Aangezien de Wet kinderopvang geen territoriale werking heeft ten aanzien van de openbare lichamen, is, worden deze bepalingen uitgezonderd van toepassing op de BES. De uitzondering van artikel 58r, vijfde lid, heeft tot gevolg dat artikel 58l, tweede en vierde lid, geldt ten aanzien van de kinderopvang op de openbare lichamen. De regeling van de kinderopvang is verder een autonome eilandelijke aangelegenheid en dat betekent dat in aanvulling op artikel 58r de eilandsraden nadere regels kunnen stellen ten aanzien van de eisen aan de kwaliteit van de verblijven die met toepassing artikel 58r, derde lid, eerste zin, worden aangewezen als noodopvang en de handhaving.

Onderdeel F

Artikel 68ka [Last onder dwangsom BES]
Hoofdstuk VIIa van de Wpg bevat enkele bijzondere bepalingen voor de toepassing van de Wpg in Caribisch Nederland. De artikelen 68i tot en met 68k in dat hoofdstuk bevatten diverse regels voor het toepassing van bestuursdwang. Die regels zijn noodzakelijk omdat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland.
Het voorgestelde artikel 68ka voegt een regeling toe voor het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is wenselijk omdat het voorgestelde artikel 58u ook het opleggen van een last onder dwangsom mogelijk maakt (door de minister van VWS of door de gezaghebber) en omdat erin moet worden voorzien dat in plaats van een last onder bestuursdwang ene last onder dwangsom kan worden opgelegd. Eenvoudigheidshalve worden daartoe in artikel 68ka de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van toepassing verklaard. Dit betreft de volgende onderwerpen:
- geen oplegging van een last onder dwangsom voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat (artikel 5:5 Awb);
- geen cumulatie herstelsanctie mogelijk (artikel 5:6);
- preventieve toepassing last onder dwangsom (artikel 5:7);
- meerdaadse samenloop (artikel 5:8);
- verplichte elementen van de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:9 Awb);
- regel dat de verbeurde dwangsom toekomst aan het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd (artikel 5:10 Awb);
- definitie van last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb);
- regeling dat in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan worden opgelegd (artikel 5:32 Awb);
- inhoud van een last onder dwangsom (artikel 5:32a Awb);
- modaliteiten en hoogte van een last onder dwangsom (artikel 5:32b);
- betaaltermijn van zes weken (artikel 5:33);
- opschorting, opheffing en vermindering van een dwangsom (artikel 5:34);

- invorderingsbeschikking (artikel 5:37);
- verval van de invorderingsbeschikking (artikel 5:38).

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

Artikelen II en III [Wijziging Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidsveiligheidswet BES]

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

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

De Arbeidsomstandighedenwet bevat in artikel 28 de algemene bevoegdheid voor de toezichthouder (met name de Inspectie SZW) om werkzaamheden stil te leggen indien er ernstig gevaar is voor personen. In veel gevallen zal die algemene bevoegdheid toereikend zijn voor de Inspectie SZW om adequaat te kunnen optreden en handhaven. Zoals reeds is opgemerkt, is er met betrekking tot de eigenschappen en gedragingen van 2019-nCov nog het nodige onbekend. Hierdoor is soms moeilijk vast te stellen of er op dat moment sprake is van ernstig gevaar. Dientengevolge wordt hier de algemene bevoegdheid verruimd. Het grote belang voor werknemers en de maatschappij om de kans op besmetting met dit virus te vermijden, rechtvaardigt deze verruiming. Door middel van het voorgestelde zevende lid van artikel 28 wordt het mogelijk dat personen niet mogen verblijven in door de toezichthouder aangewezen plaatsen of dat door de toezichthouder aangewezen werkzaamheden worden gestaakt dan wel niet mogen aanvangen, indien de werkgever bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven maatregelen dan wel andere maatregelen die de kans op besmetting met genoemd virus gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen beperken, in ernstige mate niet treft. Het gaat dan om situaties waarin de kans op besmetting voor werknemers onaanvaardbaar hoog wordt, doordat bijvoorbeeld zieke werknemers toch aanwezig zijn of moeten zijn op de werkvloer, of situaties waarin werknemers dicht bij elkaar (moeten) werken of wezenlijke hygiënische en beschermende maatregelen ontbreken, omdat de werkgever ernstig tekortschiet bij het nemen van maatregelen. Het doel van de stillegging is het door de werkgever onmiddellijk beëindigen van het risicoverhogende gedrag en het herstellen van de juiste bescherming.

VNO-NCW en MKB Nederland vragen in hoeverre bedoeld is dat de Inspectie SZW zelfstandig de stand van de techniek en wetenschap kan bepalen en zij merken op dat het bij toepassing zou moeten gaan over het in strijd handelen met of negeren van de geldende voorschriften en richtlijnen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de stand van de techniek en wetenschap wordt, net als met betrekking tot artikel 3 van de Arbowet, gevormd door hetgeen door deskundigen in brede kring toepasbaar wordt geacht in de praktijk. In casu gaat het daarbij naast de eisen uit de Wet publieke gezondheid die specifiek zijn opgenomen i.v.m. de coronacrisis ook om eisen die

voortvloeien uit de richtlijnen van het RIVM (handen wassen, thuisblijven bij ziekte, geen handen schudden, het vermijden van drukte, enz.). Alleen als genoemde regels in ernstige mate worden overtreden - en daardoor de volksgezondheid ernstig in gevaar wordt gebracht - zal de Inspectie SZW gebruik maken van de stilleggingsmogelijkheid. Hier kan ook sprake zijn voortschrijdende ontwikkelingen. De Inspectie SZW kan in eerste instantie van oordeel zijn dat de situatie een waarschuwing rechtvaardigt, waarbij de werkgever alsnog de gelegenheid krijgt de vereiste maatregelen te treffen. Laat hij dat na, dan ontstaat een situatie dat toepassing van de stilleggingsbevoegdheid onvermijdelijk wordt.

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

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

Artikel IV [Wijziging Wet kinderopvang]

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

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

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

De vrijstellingsbevoegdheid heeft een tijdelijk karakter. Omdat de exacte looptijd niet nog is te bepalen zal de intrekking geschieden bij koninklijk besluit op grond van artikel V van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Artikel V [Wijziging Wegenverkeerswet 1994]

Geëxpliciteerd wordt dat gemeenten bevoegdheid zijn om verkeersbesluiten te nemen die bijdragen aan de bestrijding van het virus. Het kan hierbij gaan om de afsluiting van wegen, het inrichten van éénrichtingsstraten of het ruimte geven aan voetgangers en fietsers boven gemotoriseerd verkeer. Dit onderdeel verzekert dat aan de verkeersmaatregelen die bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 worden gesteld de bestrijding van de epidemie als motief ten grondslag kan liggen.

Artikel VI [Vervalbepaling]

Dit artikel bevestigt het tijdelijke karakter van deze wet. In beginsel vervallen de via deze wet in de Wpg en elders opgenomen bepalingen een jaar na inwerkingtreding (zie het eerste lid). Omdat echter op dit moment niet is de voorzien hoe de verspreiding van het virus en de bestrijding daarvan verlopen, moet de mogelijkheid bestaan om de werkingsduur te bekorten (zie tweede lid) of juist te verlengen (zie derde lid). In § 4.1 van het algemeen deel van de toelichting is toegelicht wanneer sprake is van het einde van de epidemie en verval van hoofdstuk Va. De systematiek van eerdere beëindiging of verlenging sluit aan bij die van de van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Dit houdt in dat de verleningsmogelijkheid zodanig is ingeperkt dat daarvoor steeds elke twee maanden met betrokkenheid van het parlement een uitdrukkelijk besluit voor nodig is. Daarbij bepaalt de tweede zin van het derde lid dat een koninklijk besluit met die strekking eerst zal worden voorgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze zogenoemde voorhangprocedure geeft dus gelegenheid tot eventueel overleg tussen regering en Staten-Generaal. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot zo'n voorstel tot verlenging zeer snel verlopen, wordt een korte voorhangtermijn van één week wenselijk geacht, zodat een besluit om te komen tot verlenging niet langer dan een week voor de vervaldatum genomen zal hoeven worden. Het tweede lid maakt het anderzijds mogelijk om bepalingen al op een eerder moment te laten vervallen dan na een jaar. Omdat een koninklijk besluit van deze strekking slechts een einde maakt aan de tijdelijke wettelijke voorziening is hiervoor geen voorhangprocedure voorzien.
De vervaldatum is in dit artikel gekoppeld aan 'het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet'. Artikel VIII biedt de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. In het koninklijk besluit tot inwerkingtreding zal daarom, mocht van de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerking gebruik moeten worden gemaakt, een formulering worden gekozen die buiten twijfel stelt wat onder 'het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet' moet worden verstaan.

Artikel VII [Terugwijziging artikel I, onder E, en artikel V]

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

Artikel VIII [Inwerkingtreding]

Het ligt in de bedoeling dat alle bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat thans nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en –maatregelen op hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden, is zekerheidshalve voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Zoals aangegeven zal de minister van VWS op grond van artikel 7 Wpg opdracht geven de huidige noodverordeningen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 in te trekken, gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De

nieuwe bepalingen hebben onmiddellijke werking. Artikel 1, tweede lid, Sr bepaalt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Dit is alleen zo als de wijziging voortvloeit uit een verandering van inzicht van de wetgever omtrent de strafwaardigheid van het vóór de wetswijziging begane strafbare feit. Van zulk gewijzigd inzicht is geen sprake, voor zover in dit wetsvoorstel sprake is van een verandering ten opzichte van een noodverordening, waarvan overtreding strafbaar is gesteld in artikel 443 Sr. De wijziging vloeit voort uit de wens om voor de huidige fase van de bestrijding van de epidemie wetgeving in formele zin tot stand te brengen om de in § 1 genoemde redenen.

Voorts is het de bedoeling dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt. In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Eerste Kamer van 18 mei 2020[43] is desgevraagd medegedeeld dat het streven erop is gericht de wet uiterlijk 1 juli 2020 in werking te laten treden. De exacte datum van inwerkingtreding is uiteraard afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Aangezien het gaat om spoedwetgeving kan bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding, indien deze niet 1 juli 2020 zal zijn, worden afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden (vgl. aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

[43] Kamerstukken I 2019/20, 35300 VI, AH.

Artikel IX [Citeertitel]

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

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