

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister VWS

Deadline:

Datum
21 augustus 2020

Kenmerk

Zaaknummer

nota

(ter beslissing)

Beantwoording verslag en nota van wijziging
Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Paraaf directeur

Paraaf DGV

1 Aanleiding voor deze nota

De vaste commissie JenV van de TK heeft op donderdag 20 augustus jl. inbreng geleverd voor het verslag over het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm). Het verslag moet nog worden opgesteld, maar wij beschikken over de losse inbreng van de fracties. In deze nota informeren wij u over de hoofdlijnen daarvan (onder 3, samenvatting en conclusies). Er zijn in totaal ongeveer 600 vragen gesteld, deels naar aanleiding van brieven van VNG/NGB, het Veiligheidsberaad en andere instanties. Zie over de planning van de beantwoording het eerste beslispunt.

Los van de inbreng leggen wij u de vraag voor of u in recente ontwikkelingen en de huidige lokale maatregelen aanleiding ziet om het wetsvoorstel uit te breiden met wettelijke grondslagen voor een schreeuw- en zangverbod en voor een bevoegdheid voor burgemeesters om gebieden aan te wijzen voor lokaal maatwerk (beslispunten 2-3) en zo ja, of u onze opvatting deelt dat de nota van wijziging aan de RvS moet worden voorgelegd (beslispunt 4). Dit laat onverlet dat ook het verslag nog aanleiding kan geven tot wijziging van het wetsvoorstel.

U bent op 21 augustus jl. geïnformeerd over een mogelijke wijziging van dit wetsvoorstel in verband met de registratie van bezoek aan eet- en drinkgelegenheden. Er is interdepartementaal nog geen overeenstemming over de vraag of daarvoor een aanvullende wetswijziging noodzakelijk is. Als dat het geval is, kan die wijziging mogelijk worden meegenomen in het spoedwetsvoorstel over bron- en contactopsporing (BCO) of een ander wetsvoorstel. Daarover wordt u apart geïnformeerd.

De ministers van JenV en BZK ontvangen een verder gelijklopende nota.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

1. Stemt u in met de planning om de nota naar aanleiding van het verslag in de week van 7 september aan de Kamer te zenden?

Kenmerk

Er zijn ca. 600 vragen gesteld, van zeer uiteenlopende aard. Ook vragen die de reikwijdte van het wetsvoorstel an sich te buiten gaan, maar evenzeer een zorgvuldige beantwoording vergen.

Normaal staat voor de beantwoording van een verslag dezelfde termijn als de TK heeft benut voor het verslag. Dat is in dit geval ruim vijf weken. Zo lang mag de beantwoording bij dit wetsvoorstel uiteraard niet duren. Wel is het van groot belang de vragen zorgvuldig en volledig te beantwoorden, ook om straks in de EK bijvoorbeeld GroenLinks mee te krijgen, dat nu nog zeer kritisch is. Over het oordeel van PVV en FvD hoeven we ons geen illusies te maken: die zullen ook in de EK tegenstemmen.

Op vrijdag 4 september houdt de TK een hoorzitting; [bijlage 1](#) bevat de convocatie met daarop de namen van degenen die zijn uitgenodigd. Het is niet realistisch dat de nota naar aanleiding van het verslag de TK dan al heeft bereikt, alleen al om de praktische reden dat er zeer veel vragen zijn gesteld en verschillende betrokkenen die input moeten leveren voor de beantwoording in augustus nog op vakantie zijn. Ook zal de hoorzitting zeker nog bruikbare elementen kunnen opleveren voor de beantwoording van het verslag. Beantwoording vóór de hoorzitting (als gezegd sowieso niet realistisch) zou ook het grote nadeel hebben dat we de regie uit handen geven. De hoorzitting zal dan gebruikt worden om kritische kanttekeningen te plaatsen bij de beantwoording en ontstaat dan een debat over de beantwoording waarbij u niet aanwezig bent. Ook vergroot dat de kans op een nieuwe schriftelijke ronde.

Gelet op het voorgaande adviseren wij u om in te stemmen met toezending van de nota naar aanleiding van het verslag aan de TK in de week van 7 september.

2. Wilt u in het wetsvoorstel een basis opnemen voor een verbod op gezamenlijk schreeuwen en zingen?

Sinds 1 juli jl. bevatten de noodverordeningen een verbod om in de publieke ruimte of in een besloten plaats, niet zijnde een woning of een daarbij behorend erf, in groepsverband te zingen of te schreeuwen. Dit verbod geldt niet voor zangers, zangkoren en zanggroepen en voor zang als onderdeel van de belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, mits bepaalde richtlijnen van het RIVM in acht worden genomen. Aan het verbod ging een aanwijzing vooraf van de minister van VWS, mede namens de minister van JenV. Achtergrond is dat bij het geforceerd verheffen van de stem, zoals bij zingen en schreeuwen, meer druppeltjes met het virus vrijkomen, wat de kans op verspreiding van het virus vergroot.

Het wetsvoorstel voorziet op dit moment niet in een grondslag voor een zang- en schreeuwverbod. Omdat dit wel in de noodverordeningen is geregeld, roept dit de vraag op of we in het wetsvoorstel een grondslag voor deze maatregel moeten opnemen.

Hoewel het wetenschappelijke debat over de risico's van stemverheffing en zingen nog niet beslecht is, adviseert ook de WHO om bij maatregelen tegen de overdracht van het virus rekening te houden met overdracht bij zingen. In een WHO-overzichtspublicatie van wetenschappelijke onderzoeken van 9 juli 2020 wordt gesteld dat hét bewijs voor de risico's van stemverheffing en zingen nog niet geleverd is, maar dat op basis van modelonderzoek wel een correlatie wordt gesuggereerd tussen een toegenomen stemkracht en een toegenomen hoeveelheid emissie van virusdeeltjes.

Kenmerk

Het OMT is gevraagd of er nieuwe inzichten zijn over het zingen en schreeuwen in groepsverband en of die aanleiding zijn om de regels op dit gebied aan te passen. Het OMT-advies komt naar verwachting aanstaande donderdag 27 augustus en kan dan nog worden meegenomen bij de behandeling van een eventuele nota van wijziging in de ministerraad op vrijdag 28 augustus (zie hierna beslispunt 4). Met het oog op de krappe planning van deze nota van wijziging is het van belang nu al te weten of wij deze moeten voorbereiden.

Tegen het zang- en schreeuwverbod bestaat veel maatschappelijke weerstand. Zo heeft het Veiligheidsberaad bij brief van 16 juli jl. aan de ministers van VWS en JenV (zie [bijlage 2](#)) laten weten dit verbod niet realistisch, niet handhaafbaar en niet uitlegbaar te achten, ook vanwege grondrechtelijke bezwaren (beperking vrijheid van meningsuiting). Ook het OM heeft bedenkingen geuit bij de handhaafbaarheid. Daarnaast is onzeker welke invloed het geforceerd verheffen van de stem precies heeft op het risico op verspreiding van het virus. Wij verwachten dan ook dat een wijziging van het wetsvoorstel op dit punt niet onomstreden zal zijn.

Indien u voortzetting van het verbod wenselijk acht of de mogelijkheid daartoe wilt behouden, zullen wij een nota van wijziging voorbereiden. Wij stellen voor om de wijziging dan zo op te zetten dat het mogelijk wordt om bij ministeriële regeling een verbod in te voeren op het in groepsverband zingen en schreeuwen, behalve bij grondwettelijk beschermde uitingen in kader van het belijden van godsdienst of levensovertuiging en betogingen. Evenmin mag een verbod neerkomen op een beperking van de vrijheid van meningsuiting, gelet op het censuurverbod (artikel 7 Grondwet). Daarvan zal niet snel sprake zijn, omdat geluidsniveau mag worden onderscheiden van de inhoud van mening en expressie. Toch verdient dit wel waakzaamheid: beperking van het geluidsniveau moet het (effectief) uiten van de mening niet onmogelijk maken. Dit kan worden geëxpliciteerd in de tekst of toelichting.

Het verbod kan dan desgewenst toegespitst worden op specifieke activiteiten of evenementen waarbij handhaving mogelijk is, zoals voetbalwedstrijden en popconcerten. Het wetsvoorstel maakt het nu al mogelijk om voorwaarden aan evenementen te verbinden, waaronder de voorwaarde dat het publiek de stem niet verheft. Die voorwaarden gelden echter alleen voor de organisatoren en niet voor het publiek zelf.

Ook kunnen bij ministeriële regeling uitzonderingen worden gemaakt voor zanggezelschappen, podiumkunsten en dergelijke.

3. Wilt u het mogelijk maken dat in ministeriële regelingen op basis van het wetsvoorstel de burgemeester de bevoegdheid kan krijgen om gebieden aan te wijzen waar maatregelen gelden?

Kenmerk

De afgelopen weken heeft het kabinet steun uitgesproken en bij brief ruimte gegeven voor lokale of regionale maatregelen in plaats van landelijke maatregelen. Van die ruimte wordt gebruik gemaakt. In dat verband werken VWS, JenV, BZK en DGC-19 momenteel aan een escalatieladder en bijbehorend bestuurlijk arrangement om het nationale en regionale/lokale beleid goed op elkaar aan te laten sluiten. Uitgangspunt van de Twm is dat maatregelen ter bestrijding van de epidemie centraal, namelijk bij ministeriële regeling, worden vastgesteld, waarbij differentiatie mogelijk is tussen gemeenten en regio's. Dit betekent dat het Rijk in beginsel bepaalt welke maatregelen regionaal of lokaal gelden. De Twm bevat verder een aantal ontheffings- en bevelsbevoegdheden voor burgemeesters in concrete gevallen. Dat zijn echter geen bevoegdheden waarmee zij zelf maatregelen aan en uit kunnen zetten.

De in de Twm gemaakte keuze hangt samen met de centrale rol van de minister van VWS bij de aansturing van de crisis, welke verantwoordelijkheid na het advies van de Raad van State voor de Twm is verbreed naar andere ministers. Centrale aansturing voorkomt bovendien een lappendeken. Om niettemin meer ruimte te bieden voor snelle en gerichte lokale op- en afschaling van maatregelen, kan in het wetsvoorstel een basis worden opgenomen om bij ministeriële regeling aan de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen om gebieden aan te wijzen waar bepaalde, bij ministeriële regeling vast te stellen maatregelen gelden. Dat blijft dus een landelijk besluit. Alle maatregelen waarvoor de Twm een basis biedt, worden dan nog steeds vastgesteld (geconcretiseerd) bij ministeriële regeling, waarbij dan de mogelijkheid bestaat om via die ministeriële regeling de burgemeester bevoegd te maken om de gebieden aan te wijzen waar de maatregelen gelden. Te denken valt aan het aanwijzen van gebieden waar een groepsvormingsverbod geldt (de ministeriële regeling bepaalt dan het maximumaantal personen per groep) of het aanwijzen van gebieden waar strengere regels gelden voor evenementen (de ministeriële regeling bepaalt welke regels dat zijn).

Op deze wijze kan eventueel ook een basis worden geboden aan lokaal in te stellen, gebiedsgerichte mondkapjesplichten, indien deze voldoende onderbouwd kunnen worden en proportioneel zijn. Dit wordt bij de huidige mondkapjesplichten in Amsterdam en Rotterdam betwijfeld, mede vanwege het experimentele karakter ervan. De kortgedingrechter heeft de Amsterdamse mondkapjesplicht op 19 augustus jl. in stand gelaten, omdat de rechter deze verplichting niet onmiskenbaar onrechtmatig oordeelde. De lat voor het onverbindend verklaren van regels in een civielrechtelijk kort geding ligt hoog. Het Amsterdamse vonnis betekent dus geenszins dat de rechter als bijvoorbeeld een boete wordt aangevochten wegens overtreding van de mondkapjesplicht en deze plicht meer ten gronde wordt getoetst, tot hetzelfde oordeel zal komen.

De voorgestelde constructie bevordert de mogelijkheden tot lokaal maatwerk waarvan de keerzijde is dat lokale verschillen ontstaan (verplaatsingseffect, geringere kenbaarheid van de regels, burgemeesters die druk voelen). Ook

kan over de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid van de burgemeester debat plaatsvinden met de gemeenteraad, hetgeen de lokale democratische verantwoording versterkt en tegemoetkomt aan de opmerkingen van enkele fracties (o.a. VVD, CDA, GroenLinks en PvdA), mede naar aanleiding van een brief van de VNG, de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Daarnaast kan de constructie tijdswinst opleveren: een besluit van een burgemeester om gebieden aan te wijzen kan sneller tot stand komen dan een ministeriële regeling. De systematiek van het wetsvoorstel brengt mee dat dergelijke bevoegdheden overgaan van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio indien de minister van VWS daartoe besluit vanwege (dreigende) gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis (artikel 58d).

Kenmerk

Indien u de vraag met ja beantwoordt, zullen wij dit opnemen in de nota van wijziging.

4. Gaat u akkoord met het voorleggen van de nota van wijziging aan de Afdeling advisering van de Raad van State?

Een nota van wijziging met ingrijpende wijzigingen moet voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS), 'tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten'. Naar ons oordeel zijn de hiervoor genoemde wijzigingen te beschouwen als ingrijpende wijzigingen. Advisering door de RvS ligt bovendien in de rede omdat het wetsvoorstel voortbouwt op het voorlichtingsadvies van de RvS aan de TK over de grondwettelijke aspecten van de (crisis)maatregelen.

Afzien van voorlegging aan de RvS levert het risico op dat de TK de RvS zelf alsnog om advies wil vragen. Naar verluidt gaven enkele Kamerleden kort na indiening van het wetsvoorstel de wens te kennen om over het bijgestelde wetsvoorstel nog eens advies te vragen aan de RvS. Dat is uiteindelijk niet doorgegaan.

Indien u akkoord gaat met een adviesaanvraag, zullen wij de RvS daarover alvast ambtelijk informeren. Mogelijke planning:

- Dinsdag 25 augustus: u ontvangt een concept-nota van wijziging;
- Woensdag 26 augustus: toezending aan MR;
- Vrijdag 28 augustus: behandeling ministerraad en spoedadviesaanvraag;
- Week van 31 augustus of 7 september: advies RvS;
- Week van 7 september: indiening bij TK (tegelijk met nota n.a.v. verslag).

3 Samenvatting en conclusies: hoofdlijnen inbreng verslag

Alle fracties hebben inbreng geleverd voor het verslag, behalve DENK en de eenmansfracties Krol, Van Kooten-Arissen en Van Haga. Ook de leden van de coalitiefracties hebben vele tientallen, soms zeer gedetailleerde vragen gesteld. In totaal gaat het om ca. 600 vragen.

GroenLinks (kennisgenomen, 'deze leden hebben een behoorlijk aantal vragen') en SP ('twijfels over de voorgestelde wet') stellen veel kritische vragen. De PvdA lijkt voorzichtig positief: deze leden achten een wettelijke basis voor soms vergaande coronamaatregelen een verbetering. Ook de SGP ('goede zaak dat er snel een einde komt aan het werken met noodverordeningen') en 50PLUS (steun voor het beleid om het aantal

ziektegevallen en overlijdens als gevolg van covid-19 zo beperkt mogelijk te houden) lijken het wetsvoorstel te steunen.

Kenmerk

PVV en FVD zijn ronduit afwijzend; de PvdD is zeer kritisch. DENK heeft geen inbreng geleverd, maar heeft zich in eerdere debatten eveneens zeer kritisch uitgelaten.

Terugkerende thema's in de inbreng:

- Verhouding Rijk, gemeenten en veiligheidsregio's: Er zijn veel vragen over de huidige en toekomstige bevoegdheden en betrokkenheid van decentrale overheden bij de ministeriële regelingen.
- Procedure ministeriële regelingen: Veel vragen gaan over de voorgestelde voorhangprocedure, zoals de vraag wat er gebeurt als beide Kamers een debat over een ontwerpregelung wensen en de vraag of het niet beter is om beide Kamers na elkaar een volle week te gunnen. Een aantal fracties (CDA, D66, GroenLinks, PvdA, CU) vraagt waarom de Kamer niet het recht krijgt om ministeriële regelingen te amenderen of te bekrachtigen, dus daarover aan de Kamer het laatste woord te geven.
- Vangnetbepaling: Over beide 'vangnetten' in het wetsvoorstel worden kritische vragen gesteld. De fracties zijn vooral kritisch over de mogelijkheid om in afwachting van een ministeriële regeling terug te vallen op het gebruik van noodverordeningen, waartegen ook de RvS 'grote bezwaren' had.
- Woningen: Verschillende fracties spreken steun uit voor het uitzonderen van de woning. CDA vraagt echter ook of het niet verstandig zou zijn om toch een vorm van ingrijpen mogelijk te maken als woningen misbruikt worden als feestlocatie.
- Toegang tot zorglocaties: VVD, CDA, D66, SP, CU en SGP stellen vragen over de mogelijke beperking van de toegang tot zorglocaties. VVD, D66 en CU vragen naar individuele rechtsbescherming, in vergelijking tot de rechtsbescherming met betrekking tot isolatie en quarantaine uit de Wpg en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang. CDA vraagt of bezoek door partners, kinderen en ouders altijd mogelijk moet zijn, ook als er geen sprake is van mantelzorg. Ook SGP vraagt naar de positie van familieleden. D66 vraagt naar de criteria om tot een ministeriële regeling over te gaan en wil weten waarom dit niet bij amvb wordt geregeld. CU vraagt of een landelijk bezoekverbod niet expliciet verboden moet worden en of er niet meer moet worden uitgegaan van de eigen professionaliteit van zorginstellingen.
- Handhaving: Veel fracties zijn kritisch over het handhavingsbeleid van het OM. Ook vinden veel fracties de boetes te hoog (CU, D66, GroenLinks, SGP). Enkele fracties (CU, GroenLinks, SP) willen uitleg waarom het strafrecht wordt ingezet.
- Justitiële documentatie (strafblad): In navolging van de RvS zijn veel fracties kritisch over de mogelijkheid dat overtredingen van covid-maatregelen tot een strafblad leiden.

4 Draagvlak politiek

De inbreng voor het verslag bevat geen specifieke vragen of opmerkingen over het bestaande zang- en schreeuwverbod (beslispunt 2). Vanwege de genoemde kritiek van o.a. het Veiligheidsberaad verwachten wij dat de Kamers kritisch zullen zijn over een eventuele basis voor een dergelijk verbod in het wetsvoorstel.

Wij verwachten dat een wijziging van het wetsvoorstel om burgemeesters bij ministeriële regeling de bevoegdheid te kunnen geven om gebieden aan te wijzen waar maatregelen gelden (beslispunt 3) op steun in beide Kamers kan rekenen, mede gezien de opmerkingen van verschillende fracties over het belang van lokaal maatwerk. Kenmerk

5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

O.a. het Veiligheidsberaad en het OM hebben kritiek geuit op het zang- en schreeuwverbod (zie beslispunt 2).

De wijziging om burgemeesters bij ministeriële regeling de bevoegdheid te kunnen geven om gebieden aan te wijzen waar maatregelen gelden (beslispunt 3) sluit aan bij pleidooien van o.a. de VNG, de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Een mogelijke keerzijde, waarover o.a. VNO-NCW en MKB Nederland zorgen hebben geuit, is wel dat de regelgeving door lokale verschillen minder goed kenbaar kan worden.

6 Financiële en personele gevolgen

Niet van toepassing

7 Juridische aspecten haalbaarheid

De juridische houdbaarheid van een zang- en schreeuwverbod is onzeker, nu er nog weinig onderbouwing is van de noodzaak en proportionaliteit. Deze bezwaren gelden echter niet per se voor een wettelijke basis in de Twm, indien wordt aangekondigd dat de basis alleen benut zal worden als het OMT-advies daarvoor voldoende onderbouwing biedt.

8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Deze nota is tot stand gekomen in samenwerking met de directie Publieke gezondheid, de wetgevingsdirecties van JenV en BZK en DGC-19.

9 Gevolgen administratieve lasten

De voorgestelde wijzigingen hebben geen rechtstreekse gevolgen voor de administratieve lasten. Er is dan ook geen noodzaak om de nota van wijziging voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

10 Toezeggingen

Niet van toepassing

11 Fraudetoets

Niet van toepassing

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e