



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan

Nader Rapport

13 september 2022

3429055-1034250-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 juli 2022, no.2022001615 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 augustus 2022, no.W13.22.0138/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2022, no.2022001615, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de eerste wijziging van de Wet publieke gezondheid voor een versterkte pandemische paraatheid (hierna: Eerste tranche wijziging Wpg). Met de wijziging wordt, blijkens de toelichting, beoogd een structureel wettelijk kader te creëren voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan.

Bij de adviesaanvraag is aan de Afdeling verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de in het voorstel van wet opgenomen regeling met betrekking tot de betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal bij het aanwijzen van A1-infectieziekten en het daarmee activeren van de bevoegdheidsgrondslagen in hoofdstuk V, paragraaf 8, van de wet, bij het nemen van maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten en bij het afschalen van een aanwijzing als A1-infectieziekte.

Het wetsvoorstel bevat regels voor een acute en ernstige noodsituatie. Het gaat dan om de uitbraak van een infectieziekte van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én vrijheidsbeperkende maatregelen – gelet op de buitengewone ernst van de situatie – noodzakelijk kunnen zijn. Het is dus een noodwet. De kern van (ook de reeds lang bestaande) noodwetgeving is dat het slapend recht is: het is in de normale situatie niet in werking. De drempel voor inwerkingstelling ervan ligt hoog: een noodwet is een ‘gereedchapskist’ met een aantal ‘veiligheidssloten’ die alleen in geval van nood en slechts onder strikte voorwaarden mag worden geopend.

Tegen die achtergrond beoordeelt de Afdeling het voorstel in beginsel positief. Het komt tegemoet aan de noodzaak om een structurele wettelijke voorziening te treffen die de acute en ernstige gevolgen van een toekomstige pandemie, mogelijk reeds op korte termijn, het hoofd kan bieden. Die noodzaak is ook door de Tweede Kamer onderschreven. Daarbij komt dat we ons in het specifieke geval van covid-19, conform het advies van de KNAW en de WRR, moeten voorbereiden op scenario's waarin sprake is van nieuwe, mogelijk ziekmakende virusvarianten die opnieuw maatregelen noodzakelijk kunnen maken. De totstandkoming van een passend wettelijk instrumentarium ('de gereedchapskist') is een essentieel onderdeel van die voorbereiding.

Het wetsvoorstel bevat belangrijke elementen van de wettelijke ‘gereedchapskist’. Het gaat om



bevoegdheden die in geval van nood, met inachtneming van nadere afwegingen van noodzaak en proportionaliteit en van procedures van parlementaire betrokkenheid, in werking kunnen worden gesteld. De wetgeving is met het oog op de noodzakelijke pandemische paraatheid echter nog niet voltooid. Zo ontbreken bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, zoals de bevoegdheid tot sluiting van scholen. Daarbij komt dat de wetgeving in een volgende fase nog zal moeten worden afgestemd op de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht. De regeling van noodbevoegdheden, de inwerkingstelling daarvan en de parlementaire betrokkenheid daarbij vergen in dat verband nog een nadere analyse en doordenking.

Op grond van het wetsvoorstel is het parlement bij alle relevante stappen in het besluitvormingsproces betrokken. Die betrokkenheid is uiteindelijk altijd beslissend.

De Afdeling acht de wijze waarop deze betrokkenheid in het wetsvoorstel vorm krijgt, voor dit moment toereikend. Wel moet de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, ook in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, verder worden doordacht. Centraal staat in dat verband de vraag hoe, gelet op de bijzondere aard van de noodwetgeving die aan de orde is, een balans kan worden gevonden tussen democratische legitimatie en de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. Tegen de achtergrond van die balans heeft de Afdeling, ter nadere uitwerking van het antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de regering in de adviesaanvraag aan de Afdeling, enkele denkrichtingen geformuleerd. Over de parlementaire betrokkenheid in het nu voorliggende wetsvoorstel maakt de Afdeling daarnaast enkele specifieke opmerkingen.

De Afdeling adviseert het voorliggende wetsvoorstel en de toelichting ook overigens op enkele punten aan te passen. Daartoe maakt zij opmerkingen over de rol van de Minister van JenV, het bevoegdhedeninstrumentarium, de bestuurlijke verhoudingen tussen de voorzitter van de veiligheidsregio's en de burgemeesters, de handhaving van de inachtneming van de hygiëne- en afstandsregels en de differentiatie tussen personen.

In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

De regering is de Afdeling advisering erkentelijk voor het spoedig uitgebrachte advies en spreekt voorts haar dank uit voor de in de bijlage bij het advies geformuleerde denkrichtingen, ter nadere uitwerking van het antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de regering om in het advies in te gaan op de voorgestelde regeling van de parlementaire betrokkenheid.

Het verheugt de regering dat de Afdeling van oordeel is dat het voorstel tegemoetkomt aan de noodzaak om een structurele wettelijke voorziening te treffen die de acute en ernstige gevolgen van een toekomstige pandemie, mogelijk reeds op korte termijn, het hoofd kan bieden. Ook verheugt het de regering dat de Afdeling het voorstel in beginsel positief beoordeelt. De adviesopmerkingen van de Afdeling over het bevoegdhedeninstrumentarium, het activeren van bevoegdheden voor collectieve maatregelen, de bestuurlijke verhoudingen tussen de voorzitter van de veiligheidsregio's en de burgemeesters, de handhaving van de inachtneming van de hygiëne- en afstandsregels en de differentiatie tussen personen, zijn door de regering ter harte genomen, zo veel mogelijk gevolgd en hebben geleid tot verbetering van het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting. In het navolgende zet de regering uiteen hoe zij de gemaakte adviesopmerkingen heeft verwerkt.

1. Inleiding

a. Voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel beoogt een structurele wettelijke voorziening te treffen voor een acute en ernstige noodsituatie: een grootschalige en ernstige epidemie. Het voorstel moet om die reden worden gezien tegen de bredere achtergrond van het staatsnood- en crisisrecht. Reeds voor de coronacrisis werd geconstateerd dat de bestaande (deels op de Grondwet gebaseerde) noodwetgeving verouderd is. In 2018 heeft de regering de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin op hoofdlijnen werd aangegeven op welke punten de noodwetgeving moet worden gemoderniseerd.¹

Die modernisering was nog niet gestart toen in 2020 de coronacrisis uitbrak. Op dat moment bleek dat er geen afdoende wettelijke regeling was die voorzag in het treffen van de collectieve maatregelen die nodig waren om het coronavirus effectief te bestrijden. Daarom moest in de eerste fase van de crisis gebruik gemaakt worden van noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Het (langdurig) gebruik van deze noodverordeningen, waarin soms ingrijpende inbreuken gemaakt werden op grondrechten, stuit echter op grondwettelijke bezwaren. Deze bezwaren hebben in het bijzonder betrekking op het ontbreken van specifieke wettelijke grondslagen voor de grondrechtsbe-

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.

perkende maatregelen die in die situatie noodzakelijk waren. Daarnaast waren er bezwaren tegen de gebrekkige democratische controle op de totstandkoming van noodverordeningen en op de bevoegdheidsverdeling op lokaal niveau. Deze week af van het normale stramien.²

Om die reden is op 1 december 2020 de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) in werking getreden, die wel de vereiste waarborgen bevatte.³ Deze wet was specifiek gericht op het bestrijden van covid-19 en is een aantal malen aangepast. De wet is viermaal voor een periode van drie maanden verlengd. Op 17 mei 2022 heeft de Eerste Kamer niet ingestemd met de vijfde verlenging, waardoor de Twm van rechtswege is komen te vervallen. Dit betekent dat er op dit moment geen specifieke wettelijke grondslagen meer zijn om verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen voor de bestrijding van covid-19 of enige andere ernstige pandemie.

In haar advies over de vijfde en voorgestelde zesde verlenging van de Twm wees de Afdeling op de noodzaak van het op korte termijn treffen van een permanente wettelijke voorziening, die een structurele grondslag biedt voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een epidemie van een ernstige infectieziekte.⁴ Eerder had de Tweede Kamer in dezelfde zin reeds de motie-Hijink aangenomen. Daarin werd de regering verzocht om met een wetsvoorstel te komen voor aanpassing van de Wpg zodat deze wet, aldus de motie, 'helderheid en duidelijkheid biedt qua bevoegdheden voor bestrijding van epidemieën en infectieziekten die langer duren en waarbij ingrijpende maatregelen in de samenleving noodzakelijk zijn'.⁵ Later heeft de Tweede Kamer via de motie-Tielen in concrete zin aangedrongen op indiening van een overbruggingswet vóór 1 september 2022.⁶

De Tweede Kamer heeft ten slotte de samenhang met de bredere herziening van het staatsnood- en crisisrecht nadrukkelijk in beeld gebracht. In de context van de coronacrisis heeft de Kamer in de motie-Van Dam c.s. erop aangedrongen om het staatsnoodrecht bij de tijd te brengen.⁷ De Minister van JenV heeft in reactie daarop destijds laten weten ernaar te streven om eind 2021 een visie aan de Tweede Kamer te doen toekomen.⁸ Intussen is naast een kortlopend WODC-onderzoek naar het staatsnoodrecht⁹ ook de Wet veiligheidsregio's geëvalueerd.¹⁰ In verband daarmee heeft de toegezegde herziening enige vertraging opgelopen. De Minister van JenV heeft in een brief aan de Tweede Kamer in mei 2022 aangegeven te verwachten spoedig na de zomer van 2022 een kader met algemene uitgangspunten voor de inrichting van het nood- en crisisrecht gereed te hebben.¹¹

b. Doelen en inhoud van het voorstel

Blijkens de toelichting beoogt het wetsvoorstel gevolg te geven aan de hiervoor weergegeven wens van de Tweede Kamer voor een wijziging van de Wpg.¹² Het wetsvoorstel heeft drie doelen. Het primaire doel is het creëren van een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Onderdeel daarvan is het creëren van bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van verplichtende collectieve maatregelen ten behoeve van die bestrijding. Deze maatregelen kunnen ingrijpend van aard zijn en leiden tot beperking van (ook) in de Grondwet verankerde grondrechten. Gelet op het primaat van de wetgever dienen de genoemde wettelijke grondslagen voldoende specifiek te zijn, terwijl tegelijkertijd – vanwege het doel dat met de collectieve maatregelen wordt gediend – voldoende flexibiliteit moet worden geboden om de maatregelen snel en slagvaardig te kunnen af- en opschalen als dat nodig is.

Het tweede doel is, zo vermeldt de toelichting, het regelen van passende parlementaire betrokkenheid.

² Zie verder het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, p. 33-36. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742.

³ Stb. 2020, 441.

⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 (W13.22.0059/III), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22 25 295, nr. 1838. De Afdeling gaf daarbij in overweging om de noodzakelijke wetgeving, in samenhang met de beoogde herziening van het (staats)nood- crisisrecht, in fases vast te stellen. Zie eerder het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 71.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 45.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 042, nr. 11.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 517, nr. 200, p. 15.

⁹ WODC, 'Modernisering van het staatsnoodrecht', 19 november 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 64.

¹⁰ Commissie-Muller, 'Evaluatie Wet Veiligheidsregio's: Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg', 4 december 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 517, nr. 195.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 668, nr. 67.

¹² In de Wpg is (deels) de Internationale gezondheidsregeling (IGR) – die is opgesteld door de WHO – geïmplementeerd. De WHO heeft de werking van de IGR tijdens de covid-19 pandemie bestudeerd, en kwam onder meer tot de conclusie dat veel landen onvoldoende zijn voorbereid op een pandemie. Zie o.a. Review Committee, Strengthening preparedness for health emergencies: implementation of the International Health Regulations (2005), WHO doc. A74/9 Add. 1, 5 mei 2021.

Het treffen van verplichtende collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie kan, als gezegd, beperkingen van grondrechten met zich brengen en heeft grote impact op de samenleving. Het is daarom van belang dat het parlement betrokken wordt bij de totstandkoming van dergelijke maatregelen. Met dit wetsvoorstel wordt naar het oordeel van de regering een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit bij het treffen van maatregelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie.

Tot slot heeft dit wetsvoorstel tot doel om de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk te beperken in het geval verplichtende collectieve maatregelen getroffen moeten worden. Het treffen van maatregelen kan immers, als gezegd, beperkingen van grondrechten met zich meebrengen. Het wetsvoorstel verankert daarom dat bij het nemen van maatregelen steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden afgewogen.¹³ Daarmee wordt invulling gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan dergelijke beperkingen, aldus de toelichting.¹⁴

Gelet op deze doelen kent het wetsvoorstel een gelaagde structuur, waar in verschillende fases parlementaire betrokkenheid en zeggenschap wettelijk zijn geregeld. Het creëert in de eerste plaats een nieuwe procedure waarbij een infectieziekte aangewezen kan worden als een A1-ziekte. Ook deze categorie is nieuw: de bestaande categorie A-infectieziekten in de Wpg is hiertoe in het wetsvoorstel gesplitst in categorieën A2 en A1. De A1-categorie is het meest verstrekkend en ziet op uitbraken van infectieziekten met pandemisch potentieel die maatschappelijk dusdanig ontwrichtend zijn, dat inzet van collectieve maatregelen noodzakelijk kan zijn.¹⁵ De aanwijzing van een A1-infectieziekte behoeft parlementaire goedkeuring bij wet.¹⁶

Uitsluitend op het moment dat zo'n aanwijzing heeft plaatsgevonden, kunnen bevoegdheden worden ingezet en op grond daarvan collectieve maatregelen worden genomen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie.¹⁷ Het voorstel bevat daartoe specifieke wettelijke grondslagen voor grondrechtsbeperkende maatregelen die – nadat een infectieziekte als behorend tot de A1-groep is aangewezen – in sommige gevallen bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld en ingevuld. Ook bij de vaststelling van die regeling bevat het voorstel, naast materiële voorwaarden, een specifieke procedure met betrekking tot de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap.¹⁸

Het wetsvoorstel voorziet onder andere in specifieke grondslagen voor het bij ministeriële regeling vaststellen van een veilige afstand, het voorschrijven van hygiënemaatregelen, het stellen van voorwaarden voor de openstelling van publieke plaatsen en evenementen en het invoeren van maatregelen in verband met het inreizen en de thuisquarantaineplicht. Het voorstel bevat tevens bepalingen die zien op de verdeling van bevoegdheden tussen de ministers, de voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters.¹⁹ Ten slotte regelt het voorstel de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd over de uitvoering van deze maatregelen, de sancties die kunnen worden opgelegd voor het overtreden van de maatregelen en het toezicht hierop.

2. Algemene beschouwing

a. Bijzondere aard van noodwetgeving

Essentieel voor de beoordeling van het voorstel is dat het gaat om een wettelijke regeling met het oog op een acute en ernstige noodsituatie. De regeling betreft immers infectieziekten die – in het wettelijk jargon – behoren tot groep A1. Blijkens de toelichting gaat het daarbij om infectieziekten van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én dat vrijheidsbeperkende maatregelen, gelet op de buitengewone ernst van de situatie, noodzakelijk kunnen zijn.²⁰ Het wetsvoorstel heeft dus betrekking op uitzonderlijke omstandigheden waarin de regels die in een normale situatie gelden niet langer toereikend zijn en daarom een tijdelijk, van de reguliere wetgeving afwijkend, regime wordt ingesteld.

Juist in acute en ernstige noodsituaties is het essentieel om de beginselen van de democratische rechtsstaat in acht te blijven nemen. Noodzakelijke maatregelen die voor burgers (mogelijk langdurig) ingrijpend zijn, kunnen alleen effectief zijn als zij kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. De democratische rechtsstaat moet juist dan zijn waarde bewijzen door ook in die

¹³ Voorgesteld artikel 58b.

¹⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1; Doelen van het wetsvoorstel.

¹⁵ De categorie A2 vervangt de huidige A-categorie.

¹⁶ (Voorgesteld) artikel 20 van de Wpg.

¹⁷ Voorgesteld artikel 58b.

¹⁸ Voorgesteld artikel 58c.

¹⁹ Voorgestelde wijziging van artikel 6 Wpg.

²⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2; Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden.

uitzonderlijke omstandigheden constitutionele waarden te waarborgen. Daartoe is van belang dat een noodsituatie en de daaruit voortvloeiende maatregelen op een herkenbare wijze in de vorm van noodwetgeving in het recht worden gemarkeerd. Er moet zoveel als mogelijk worden voorkomen dat tijdelijk geldende, afwijkende procedures en vrijheidsbeperkingen 'sluipenderwijs' een permanente en normale status krijgen.²¹

Tegen die achtergrond moet de bijzondere aard van noodwetgeving worden begrepen. Het is slapend recht dat in de normale situatie niet in werking is. Het kan alléén in werking worden gesteld als de daartoe wettelijk gewaarborgde procedures (met inbegrip van parlementaire betrokkenheid) zijn gevolgd. De drempel daarvoor ligt hoog: een noodwet is een 'gereedschapskist' met een aantal 'veiligheidsslots' die alleen in geval van nood en slechts onder strikte voorwaarden mag worden geopend. Dat is ook de kern van de noodwetgeving die reeds lang in Nederland bestaat en die (deels) zijn grondslag vindt in artikel 103 van de Grondwet.

b. Noodzaak pandemische paraatheid

In het licht van het voorgaande gaat de regering er naar het oordeel van de Afdeling terecht van uit dat een structurele wettelijke voorziening die toepassing kan vinden in noodsituaties, op korte termijn noodzakelijk is. Ook in de nabije toekomst kunnen zich immers pandemieën voordoen van de omvang en ernst van covid-19. Daarbij komt dat in het specifieke geval van covid-19 de dreiging nog niet is weggenomen. De komende periode moet, conform het advies van de KNAW en de WRR²², nog steeds rekening worden gehouden met scenario's waarin sprake is van nieuwe, mogelijk ziekmakende virusvarianten die het onverhoopt noodzakelijk kunnen maken om opnieuw collectieve maatregelen te nemen. In genoemd advies wordt aanbevolen om hierop te anticiperen. De totstandkoming van een passend wettelijk instrumentarium ('de gereedschapskist') maakt daarvan deel uit.

In de ernstige scenario's waarvoor het wetsvoorstel beoogt regels te stellen gaat het steeds om fundamentele afwegingen tussen de verschillende grondrechtelijke en andere vitale belangen die in die omstandigheden aan de orde zijn. De afgelopen jaren hebben dat op indringende wijze duidelijk gemaakt. Daarbij gaat de maatschappelijke aandacht vanzelfsprekend uit naar de noodzaak en proportionaliteit van de (potentieel ingrijpende) collectieve maatregelen: zij mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en proportioneel is bij het beperken van grondrechten en het ingrijpen in andere zwaarwegende publieke, maatschappelijke en economische belangen.²³

Anderzijds mag echter niet onderbelicht raken dat de overheid bij een ernstige pandemie óók de grondrechtelijke plicht heeft om de gezondheid en het leven van burgers snel en effectief te beschermen. Daarbij gaat het niet alleen om burgers die de infectieziekte oplopen, maar ook om burgers met andere ernstige aandoeningen die recht hebben op een adequate en tijdige medische behandeling.

Met het oog op die fundamentele afwegingen die in die uitzonderlijke situatie aan de orde zijn en de democratische en rechtsstatelijke waarborgen die met het oog daarop dan moeten gelden, acht de Afdeling het noodzakelijk om zo spoedig mogelijk het wettelijk instrumentarium op orde te brengen en daarmee niet te wachten tot de betreffende noodsituatie zich voordoet.²⁴ Tijdens een acute crisis immers zal er geen tijd zijn om een weloverwogen en voldoende gedragen wettelijke regeling tot stand te brengen.

Daarbij merkt de Afdeling op dat nu een nieuwe acute en ernstige crisis redelijkerwijs te voorzien valt en de wetgever daarmee rekening heeft te houden, ervan moeten worden uitgegaan dat noodverordeningen, anders dan in de acute beginfase van de coronapandemie begin 2020, uit grondwettelijk oogpunt geen rechtmatige grondslag meer kunnen zijn voor ingrijpende grondrechtsbeperkende

²¹ Spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 7.

²² WRR en KNAW, 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden', 2 september 2021, Gezamenlijk WRR- en KNAW-advies: Navigeren en anticiperen in onzekere tijden | Publicatie | WRR

²³ Zie hierover verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742.

²⁴ Het betoog dat met een permanente wettelijke voorziening moet worden gewacht tot de evaluatie van de regelgeving rondom de coronapandemie (zie het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk d.d. 23 juni 2022) gaat voorbij aan het bijzondere karakter van noodwetgeving. Buiten twijfel staat dat een pandemie in bepaalde omstandigheden zodanig acuut en ernstig kan zijn dat collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. Met het oog op die mogelijkheid dient er noodwetgeving beschikbaar te zijn. In hoeverre die noodwetgeving in een concrete situatie moet worden toegepast hangt af van de noodzaak en proportionaliteit daarvan die op het moment dat de noodsituatie zich voordoet, beoordeeld moet worden.

maatregelen.²⁵ Een structurele wettelijke voorziening die in lijn ligt met het (deels grondwettelijk verankerde) staatsnood- en crisisrecht, is ook daarom noodzakelijk.

De Afdeling signaleert terecht dat het wetsvoorstel betrekking heeft op uitzonderlijke omstandigheden waarin de regels die in een normale situatie gelden, niet langer toereikend zijn en daarom een tijdelijk, van de reguliere wetgeving afwijkend, regime wordt ingesteld. Met de regering acht ook de Afdeling het noodzakelijk het wettelijk instrumentarium zo spoedig mogelijk op orde te brengen en daarmee niet te wachten tot de betreffende noodsituatie zich voordoet. Juist in acute en ernstige noodsituaties is het immers essentieel om de beginselen van de democratische rechtsstaat in acht te blijven nemen. Voorts is van belang, zo signaleert ook de Afdeling, dat in het specifieke geval van covid-19 de dreiging nog niet is weggenomen.

De Afdeling wijst er in dit onderdeel van haar advies op dat het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) dat met een permanente wettelijke voorziening moet worden gewacht tot de evaluatie van de regelgeving rondom de coronapandemie gereed is, voorbijgaat aan het bijzondere karakter van noodwetgeving. Buiten twijfel staat, zo geeft de Afdeling aan, dat een pandemie in bepaalde omstandigheden zodanig acuut en ernstig kan zijn dat collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. Met het oog op die mogelijkheid dient er noodwetgeving beschikbaar te zijn. De regering onderschrijft dit standpunt van de Afdeling en acht het noodzakelijk het wettelijk instrumentarium zo spoedig mogelijk (fasegewijs) tot stand te brengen. De regering verwijst voor haar volledige reactie op het advies van het ATR naar de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting (11.2.2).

c. Wetsvoorstel: eerste stap

In het licht van het voorgaande beoordeelt de Afdeling het voorstel in beginsel positief. Het komt tegemoet aan de noodzaak om een structurele wettelijke voorziening te treffen die de acute en ernstige gevolgen van een toekomstige pandemie, mogelijk reeds op korte termijn, het hoofd kan bieden. Het bevat daartoe belangrijke elementen van de wettelijke 'gereedheidskist'; bevoegdheden, die in geval van nood, met inachtneming van nadere afwegingen van noodzaak en proportionaliteit en van procedures van parlementaire betrokkenheid, in werking kunnen worden gesteld. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de eerder genoemde moties van de Tweede Kamer.

Wel merkt de Afdeling op dat met dit wetsvoorstel de wetgeving met het oog op de noodzakelijke pandemische paraatheid nog niet is voltooid. Het voorstel is naar zich thans laat beoordelen beperkt in omvang en reikwijdte. Zo ontbreken bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, zoals de bevoegdheid tot sluiting van scholen. Daarbij is van belang dat een structurele wettelijke voorziening niet slechts gebaseerd kan zijn op de recente ervaringen met covid-19, maar van toepassing moet kunnen zijn op andere toekomstige pandemieën die naar hun aard mogelijk een (deels) ander instrumentarium zullen vergen.²⁶

Daarbij komt dat een structurele wettelijke voorziening in een volgende fase, zo erkent ook de toelichting, nog zal moeten worden afgestemd op en ingebed in de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht. Het daarvoor nog te ontwikkelen kader zal als leidraad dienen voor de verdere uitwerking en gedachtevorming over onder meer noodbevoegdheden, de inwerkingstelling daarvan en de parlementaire betrokkenheid daarbij.²⁷ Deze elementen vergen nog een nadere analyse en doordenking.

Met het oog op de consistentie van wetgeving moet in de volgende fase worden gezien in hoeverre de wetwijzigingen die thans terecht worden voorgesteld, in verband met de modernisering van het staatsnoodrecht moeten worden aangepast. In dat kader zal ook moeten worden overwogen of de betreffende bepalingen als apart hoofdstuk in de Wpg opgenomen moeten blijven of in een afzonder-

²⁵ Uiteraard zal het laatste woord hier aan de rechter zijn. Niettemin bestaat er consensus dat de wettelijke bevoegdheid tot instelling van een noodverordening niet de door de Grondwet vereiste grondslagen voor grondrechtsbeperkingen bevat. Dat maakt het terugvallen op noodverordeningen juridisch zeer kwetsbaar. Zie verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742 en het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 43.

²⁶ De toelichting gaat in dat verband niet in op de mogelijke impact van pandemieën met een ander verspreidingspatroon dan covid-19. Zie ook de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.5 (Grondslagen voor maatregelen), waarin gesproken wordt over verschillende elementen van de ziekteverwekker die relevant kunnen zijn voor de effectiviteit en daarmee de noodzaak van de inzet van bepaalde bevoegdheden.

²⁷ Zie voor dit laatste aspect hierna verder punt 4.



lijke wet moeten worden ondergebracht, vanwege de verstreckende gevolgen daarvan op bijna alle beleidsterreinen.²⁸

De Afdeling signaleert terecht dat met dit wetsvoorstel de wetgeving met het oog op de noodzakelijke pandemische paraatheid nog niet is voltooid. De hier reeds bij wijze van inleiding door de Afdeling genoemde punten – de beperkte omvang en reikwijdte van het wetsvoorstel en de afstemming in een volgende fase op de voorgenoemde herziening van het staatsnoodrecht – zijn in de daarop betrekking hebbende onderdelen van dit nader rapport van een reactie voorzien.

Gelet op de samenhang met het algemene staatsnood- en crisisrecht kan het huidige wetsvoorstel, dat materieel als noodwetgeving moet worden beschouwd (zie hiervoor onder a), inhoudelijk niet los daarvan worden gezien. In verband daarmee valt op dat de Minister van JenV in het voorstel geen formele rol heeft; het voorstel is alleen medeondertekend door de Ministers van VWS en BZK. In lijn daarmee worden de ministeriële regelingen op grond van het wetsvoorstel vastgesteld door de Ministers van VWS en BZK, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.²⁹ De toelichting stelt hierover slechts dat geen reden is om de Minister van Justitie en Veiligheid in dit voorstel een bijzondere positie toe te kennen.³⁰ Dit miskent de verantwoordelijkheid van deze minister voor het reguliere staatsnood- en crisisrecht en de handhaving die voor een goede werking van deze wet noodzakelijk is. Met het oog daarop acht de Afdeling medeondertekening van het voorstel en betrokkenheid bij de ministeriële regelingen van ook deze minister aangewezen.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

Dat de Minister van Justitie en Veiligheid coördinerend minister is op het gebied van het staatsnood- en crisisrecht en verantwoordelijk is voor het stelsel van de (strafrechtelijke) handhaving laat onverlet dat de vakministers primair verantwoordelijk zijn voor hun eigen sectorale wetgeving. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het algehele (stelsel van het) staatsnood- en crisisrecht betekent daarom niet dat de Minister van Justitie en Veiligheid ook elke sectorale regeling die raakt aan het staatsnood- en crisisrecht medeondertekent. Dit strookt met aanwijzing 4.33 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waaruit volgt dat een regeling in beginsel slechts wordt ondertekend door de bewindspersoon of bewindspersonen die belast is of zijn met de behartiging van het belang dat de betrokken regeling beoogt te dienen.

Resumerend is het wetsvoorstel te beschouwen als een noodzakelijke eerste stap op weg naar een voldragen en duurzaam wettelijk stelsel. Dat laat onverlet dat het nu voorliggende wetsvoorstel op een aantal punten nog verbetering behoeft. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

3. Bevoegdhedeninstrumentarium

Het wetsvoorstel bevat een aantal specifieke grondslagen voor beperkende maatregelen. Deze zitten als noodvoorziening in 'de gereedschapskist'. De bevoegdheden leiden – zoals bij noodwetgeving gebruikelijk is – een slapend bestaan tot het moment waarop een of meer ervan volgens de in de wet geregelde procedures, inclusief de daarbij passende parlementaire betrokkenheid, uit de 'gereedschapskist' worden gehaald.

Omdat de maatregelen in die omstandigheden een beperking van grondrechten kunnen opleveren, is de vraag wat uit grondwettelijk oogpunt in de wet zelf geregeld moet worden en welke ruimte er in de gegeven noodsituatie moet worden gelaten aan het bestuur en de handhaving. Daartoe biedt het wetsvoorstel enerzijds de grondwettelijk vereiste, specifieke wettelijke basis voor beperkende maatregelen, terwijl het anderzijds beoogt de flexibiliteit te bieden die noodzakelijk zal zijn om daar waar nodig te kunnen op- en afschalen. Daarbij acht de Afdeling het in de gegeven uitzonderlijke situatie en de tijdelijkheid van noodsituaties waarop het voorstel betrekking heeft aanvaardbaar dat vanwege de vereiste spoed op- en afschaling, uiteraard binnen de wettelijke grenzen, geschiedt bij ministeriële regeling.³¹ De Grondwet laat dat ook toe.³²

²⁸ Eerder merkte de Afdeling op dat de keuze voor regeling in de Wpg niet evident is. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4.

²⁹ Zie anders artikel 58c, eerste lid, juncto artikel 58a, eerste lid, Twm. Daarin fungeerde ook de Minister van JenV als medeondertekenaar.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.3.1; Algemeen verbindende voorschriften/algemene keten in de Wpg.

³¹ Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³² Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4.

Het wetsvoorstel is op dit punt beperkt in omvang en reikwijdte. Bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, ontbreken. Zo ontbreekt het, onder nader te bepalen voorwaarden, kunnen inzetten van test- en/of vaccinatiebewijzen in de 'gereedheidskist'.³³ De noodzaak van laatstgenoemd instrument kan niet bij voorbaat worden uitgesloten. In bepaalde omstandigheden kan het eraan bijdragen om te voorkomen dat, ook uit grondrechtelijk oogpunt, veel verstrekkender maatregelen – zoals een complete lockdown of het geheel sluiten van bepaalde sectoren – moeten worden genomen die economie en samenleving vérgaand kunnen ontwrichten.

De Afdeling acht de keuze voor een relatief beperkt bevoegdhedeninstrumentarium in dit wetsvoorstel als eerste stap verdedigbaar. Tegen die achtergrond is de noodbevoegdheid die is opgenomen in artikel 58d van het wetsvoorstel, te meer onmisbaar. Deze bepaling fungeert als het ware als vangnet: als de specifieke bevoegdheden waarvoor grondslagen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, niet toereikend blijken en zich een dringende omstandigheid voordoet op grond waarvan direct moet worden gehandeld, kan de minister ook andere collectieve maatregelen nemen ter bestrijding van een (directe dreiging van een) epidemie.

Cruciaal is dat het parlement daarbij doorslaggevende zeggenschap heeft. Deze krijgt vorm door een onverwijd in te dienen wetsvoorstel dat moet volgen op een 'noodregeling' van de minister. Omdat het zal gaan om regelingen waarvoor een meer specifieke wettelijke grondslag ontbreekt, is parlementaire goedkeuring bij wet noodzakelijk. Gegeven de zo nauw mogelijk omschreven situatie waarin van de noodbevoegdheid gebruik gemaakt kan worden, acht de Afdeling het voorgestelde artikel 58d gedurende de behandeling van de wet tot regeling van het betrokken onderwerp een genoegzame grondslag, ook uit grondwettelijk perspectief.

De Afdeling merkt op dat omdat uit de gereedheidskist gehaalde maatregelen een beperking van grondrechten kunnen opleveren, het de vraag is wat uit grondwettelijk oogpunt in de wet zélf geregeld moet worden en welke ruimte er in de gegeven noodsituatie moet worden gelaten aan het bestuur en de handhaving. Het verheugt de regering dat de Afdeling gegeven de uitzonderlijke situatie en de tijdelijkheid van noodsituaties waarop het voorstel betrekking heeft, kan instemmen met de in het wetsvoorstel gemaakte afweging om gezien de vereiste spoed, te voorzien in een systematiek van delegatie waarbij maatregelen bij ministeriële regeling worden genomen, opgeschaald, en afgeschaald. Dit alles op basis van, in beginsel, de in het wetsvoorstel opgenomen specifieke bevoegdheidsgrondslagen. Zolang dit binnen de wettelijke grenzen geschiedt, laat de Grondwet dat ook toe. De regering deelt dan ook de opvatting van de Afdeling op dit punt met instemming.

De Afdeling signaleert in dit verband terecht dat het wetsvoorstel beperkt is in omvang en reikwijdte; het bevat een beperkt aantal specifieke bevoegdheidsgrondslagen voor beperkende maatregelen. In het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering er als eerste stap voor gekozen een aantal specifieke bevoegdheidsgrondslagen op te nemen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten. Voorts bevat het wetsvoorstel een noodbevoegdheid (artikel 58d), waarvan in de daar gegeven omstandigheden gebruik kan worden gemaakt voor zover een maatregel is vereist waarvoor nog niet is voorzien in een specifieke bevoegdheidsgrondslag. Andere instrumenten die bij de bestrijding van covid-19 zijn gebruikt, zoals de inzet van een test- en/of vaccinatiebewijs als toegangsbewijs, zijn, zoals de Afdeling signaleert, niet opgenomen in het wetsvoorstel. De inzet van test- en/of vaccinatiebewijzen als toegangsbewijs is een zware maatregel, die politiek en maatschappelijk gevoelig ligt. Daarnaast is dit instrument afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. De regering heeft om deze reden een bevoegdheidsgrondslag voor deze maatregel niet opgenomen in dit wetsvoorstel. De regering ziet ook dat het op voorhand uitsluiten van maatregelen bij een mogelijke opleving in de toekomst de mogelijke interventie maatregelen beperkt, waardoor ingrijpende maatregelen sneller in beeld komen. Mede gelet op het feit dat deze maatregel wordt genoemd in verschillende sectorplannen ter voorkoming van zwaardere maatregelen, valt hiertoe een wetsvoorstel te overwegen.

Wat betreft andere mogelijke instrumenten merkt de regering op dat zij voor volgende tranches nader zal onderzoeken of nieuwe specifieke bevoegdheidsgrondslagen noodzakelijk en proportioneel zijn voor het bestrijden van een mogelijke (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1. Indien andere instrumenten als hier bedoeld onverhoopt noodzakelijk zijn en daarvoor nog niet is voorzien in een specifieke bevoegdheidsgrondslag, kan zo nodig, in de in artikel 58d gegeven omstandigheden, gebruik worden gemaakt van de in die bepaling gegeven noodbevoegdheid.

De regering constateert dat ook de Afdeling de keuze voor een relatief beperkt bevoegdhedeninstrumentarium in dit wetsvoorstel als eerste stap verdedigbaar acht. De Afdeling acht de in het voorgestelde artikel 58d neergelegde noodregeling tegen deze achtergrond te meer onmisbaar. Met de

³³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.7.1; VNO-NCW en MKB-Nederland.

regering is de Afdeling van oordeel dat doorslaggevende zeggenschap van het parlement daarbij onmisbaar is. Het verheugt de regering dat de Afdeling het voorgestelde artikel 58d, gegeven de zo nauw mogelijk omschreven situatie waarin van de noodbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, een genoegzame grondslag acht, ook uit grondwettelijk perspectief. Ook verheugt het de regering dat de Afdeling kan instemmen met de in dit artikel voorgestelde regeling van de parlementaire zeggenschap.

In de toelichting wordt niet uitgesloten dat het instellen van een avondklok ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-ziekte noodzakelijk kan zijn. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een grondslag om een avondklok in te stellen, omdat – zo staat in de toelichting – de grondslag uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) kan worden gebruikt.³⁴ Eerder is echter wel voor een aparte wettelijke grondslag gekozen, omdat toepassing van artikel 8 van de Wbbbg niet aangewezen werd geacht.³⁵ Dit roept de vraag op in hoeverre in het kader van de bijzondere noodwet waarin het wetsvoorstel beoogt te voorzien, nog op deze bepaling kan worden teruggevallen. Die vraag rijst te meer omdat, zo blijkt uit de toelichting, het wetsvoorstel nadrukkelijk is losgekoppeld van het staatsnood- en crisisrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan.

Zoals hiervoor is toegelicht, heeft de regering er in het onderhavige wetsvoorstel als eerste stap voor gekozen een aantal specifieke bevoegdheidsgrondslagen op te nemen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten. De mogelijkheid tot het instellen van een avondklok maakt – evenals een aantal andere specifieke bevoegdheidsgrondslagen die opgenomen waren in het inmiddels vervallen tijdelijke hoofdstuk Va Wpg – daarvan geen onderdeel uit. Met betrekking tot de avondklok is er overigens reeds een grondslag in de Wet bijzondere bevoegdheden burgerlijk gezag. De Hoge Raad heeft deze grondslag ook geschikt bevonden voor een avondklok als maatregel voor de bestrijding van een pandemie.³⁶ Overigens werkt het kabinet op advies van de Afdeling momenteel aan een kader met generieke uitgangspunten voor de (her)inrichting en modernisering van het nood- en crisisrecht. Daarmee wordt enerzijds getracht meer duidelijkheid en consistentie te brengen in de indeling van het nood- en crisisrecht en anderzijds meer duidelijkheid gecreëerd over de procedures van inwerkingtreding van noodwetgeving en de rol van het parlement en de Afdeling daarin in evenwicht met de benodigde slagkracht in een nood- of crisissituatie. Ook de vraag wat voor soort bevoegdheden in generieke wetgeving thuishoren en wat voor soort bevoegdheden thuishoren in specifieke wetgeving maakt onderdeel uit van de gedachtevorming. Dit najaar zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de uitwerking van dit kader.

De memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met deze reactie.

4. Parlementaire betrokkenheid

a. Inleiding

Uit constitutioneel oogpunt gaat het bij de mogelijke inzet van noodmaatregelen (het openen van ‘de gereedheidskist’) niet alleen om de inhoudelijke afweging van de grondrechtelijke en andere vitale belangen. Cruciaal is ook wie op dat moment die belangen afweegt, en volgens welke procedure de besluitvorming plaatsvindt in de buitengewone omstandigheden die dan gelden. In noodsituaties zal aan het bestuur een zekere – soms grote – beleids- en beoordelingsruimte moeten worden toegekend met het oog op de noodzakelijke slagkracht. Er moeten dan immers snel maatregelen worden genomen die soms ingrijpend zijn. Tegelijkertijd is juist in crisistijd democratische legitimatie essentieel. Wil de crisisbeheersing aanvaardbaar en effectief zijn, dan zal daarvoor steeds voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak moeten bestaan. Het parlement speelt daarin een cruciale rol.³⁷

In de adviesaanvraag voor het wetsvoorstel vraagt de Minister van VWS de Afdeling om in het bijzonder aandacht te besteden aan de daarin opgenomen regeling met betrekking tot ‘de betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal bij het aanwijzen van A1-infectieziekten en het daarmee activeren van de bevoegdheidsgrondslagen in hoofdstuk V, paragraaf 8, van de wet, het nemen van

³⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.2.3; Het College voor de rechten van de mens.

³⁵ Deze grondslag is toen opgenomen in de Twm. Zie ook Rb. Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100; Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

³⁶ Hoge Raad 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:380.

³⁷ Dat neemt niet weg dat democratische legitimatie op meer ziet dan alleen de betrokkenheid van het parlement. Ook de regering is immers indirect democratisch gelegitimeerd. Democratische legitimatie kan in dat verband ook niet los worden gezien van de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. In zoverre kan onderscheid worden gemaakt tussen input-legitimiteit (o.a. door middel van invloed van volksvertegenwoordigingen) en output-legitimiteit (o.a. door effectief en doelmatig (bestuurs)optreden). Zie ook punt 4c hierna.

maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten en het afschalen van een aanwijzing als A1-infectieziekte.' Daartoe geeft de Afdeling hieronder eerst weer hoe het wetsvoorstel op dit punt luidt (onderdeel b). Daarna gaat zij in algemene zin in op de regeling van de parlementaire betrokkenheid in het wetsvoorstel en, in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, op de iets langere termijn (onderdeel c en de bijlage). Ten slotte maakt de Afdeling twee specifieke opmerkingen over het nu voorliggende wetsvoorstel (onderdelen d en e).

b. Parlementaire betrokkenheid: inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt aan de parlementaire betrokkenheid van beide Kamers invulling te geven. Om de regeling vanuit dit gezichtspunt goed te kunnen begrijpen en beoordelen moet zicht bestaan op de parlementaire betrokkenheid in haar geheel. Het wetsvoorstel voorziet in verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap op verschillende momenten.

- In de eerste plaats is het parlement als medewetgever betrokken bij de totstandkoming van de wijziging van de Wpg zoals die nu voorligt. Dat is essentieel. De Grondwet vereist immers niet alleen democratische legitimatie van wettelijke bepalingen in algemene zin, maar zij vereist in het bijzonder ook specifieke, wettelijke grondslagen om op basis daarvan – voor zover in de gegeven situatie noodzakelijk – grondrechtsbeperkende maatregelen te kunnen nemen. Voor zover het wetsvoorstel die grondslagen bevat, voldoet het aan de door de Grondwet vereiste specificiteit (zie hiervoor punten 2 en 3).
- Een rol voor het parlement is daarnaast weggelegd bij de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Daartoe stelt de Minister van VWS een regeling vast, die binnen acht weken moet worden gevolgd door een voorstel voor een incorporatiewet. Bij de totstandkoming van die wet is het parlement ook als medewetgever betrokken.³⁸ Om de aanwijzing daarna weer ongedaan te maken, worden dezelfde stappen gezet: vaststelling van een ministeriële regeling, gevolgd door een wetsvoorstel.³⁹
- Als een infectieziekte als behorend tot groep A1 is aangewezen en de ernst van de situatie het noodzakelijk maakt dat collectieve maatregelen worden genomen, is het parlement daar ook bij betrokken. De Ministers van (in ieder geval) VWS en BZK stellen een ontwerpregeling op die wordt voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Als de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen met de regeling, wordt het ontwerp niet vastgesteld.⁴⁰ Als met spoed collectieve maatregelen moeten worden genomen of als genomen maatregelen niet langer nodig zijn ('afschaling'), wordt de regeling één week nagehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Als de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen, vervalt de regeling van rechtswege.⁴¹
- Ten slotte is het parlement betrokken bij de eventuele inzet van de noodbevoegdheid ('vangnetvoorziening').⁴² Als een ministeriële regeling op grond van de specifieke grondslagen in het wetsvoorstel niet toereikend zou zijn, wordt een ministeriële regeling met andere, aanvullende collectieve maatregelen genomen. Daarna wordt onverwijld een voorstel voor een wet tot regeling van het betrokken onderwerp gedaan. Het parlement is hierbij als medewetgever betrokken.

Aldus voorziet het wetsvoorstel op drie manieren in zeggenschap van Tweede en Eerste Kamer: bij de totstandkoming van deze wet; in de procedure tot vaststelling van de incorporatiewet, volgend op de ministeriële aanwijzing tot (of ongedaanmaking van de kwalificatie als) A1-ziekte; en ten slotte in de procedure tot vaststelling van de wet die is vereist bij eventuele inzet van de noodbevoegdheid. Daarnaast is het parlement betrokken bij de controle op de uitoefening van deze bevoegdheden. De Afdeling benadrukt dat het daarbij gebruik kan maken van zijn reguliere instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties, het indienen van een initiatiefwetsvoorstel).

Bij het nemen of afschalen van collectieve (spoed)maatregelen door (in ieder geval) de Ministers van VWS en BZK is daarnaast in het wetsvoorstel voorzien in zeggenschap van alléén de Tweede Kamer. Een ontwerpregeling wordt niet vastgesteld als de Tweede Kamer daarmee na een voorhangprocedure niet instemt (als het gaat om het nemen van maatregelen), dan wel vervalt als de Tweede Kamer daarmee na een nahangprocedure niet instemt (bij het nemen van spoedmaatregelen of afschaling van reeds genomen maatregelen). De voor- en nahang vinden ook plaats bij de Eerste Kamer. Deze Kamer is weliswaar betrokken maar haar komt geen zeggenschap toe: anders dan de Tweede Kamer is aan de Eerste Kamer geen instemmingsrecht toegekend. Ook voor de Eerste Kamer geldt, zo benadrukt de Afdeling opnieuw, dat zij door middel van haar reguliere instrumentarium op verschillende wijzen uiteraard wel aan haar betrokkenheid uitdrukking kan geven.⁴³

³⁸ (Voorgesteld) artikel 20 van de Wpg.

³⁹ Voorgesteld artikel 20a van de Wpg.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 58c, eerste en tweede lid van de Wpg.

⁴¹ Voorgesteld artikel 58c, derde lid van de Wpg.

⁴² Voorgesteld artikel 58d van de Wpg.

⁴³ Zie hierover verder de Voorlichting van de Afdeling advisering aan de Eerste Kamer van 22 oktober 2020 (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F.

c. Parlementaire betrokkenheid: beoordeling

Uit het voorgaande blijkt dat op grond van het wetsvoorstel het parlement bij alle relevante stappen betrokken is. Die betrokkenheid is uiteindelijk altijd beslissend. In de meeste gevallen immers gaat het om goedkeuring bij wet. Dat geldt niet voor de collectieve uitvoeringsmaatregelen; daarop is, afhankelijk van de situatie, een voor- of nahangprocedure van toepassing. Ook in dat geval echter is de wens van een parlementaire meerderheid doorslaggevend, zij het alleen van de Tweede Kamer.⁴⁴

De Afdeling acht de wijze waarop deze betrokkenheid in het wetsvoorstel vorm krijgt en het met het oog daarop noodzakelijke evenwicht tussen democratische legitimatie en bestuurlijke slagkracht, voor dit moment toereikend. Het wetsvoorstel introduceert zeggenschap van het parlement ten aanzien van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Voor het overige sluit de regeling aan bij de in 2020 door het parlement goedgekeurde en daarna meermaals toegepaste regeling van de Twm.⁴⁵ De ervaringen die daarmee zijn opgedaan geven op dit moment, in afwachting van nadere evaluaties, geen aanleiding om aan te nemen dat deze regeling heeft geleid tot grote knelpunten. Daarbij merkt de Afdeling wel op dat de Twm pas op 1 december 2020 in werking trad en dus niet bestond in de fase waarin de corona-epidemie het meest acuut was.

Omdat beoogd wordt het wetsvoorstel op korte termijn tot stand te brengen (zie hiervoor punt 2c) merkt de Afdeling op dat de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, verder moet worden doordacht. Centraal staat in dat verband de vraag hoe, gelet op de bijzondere aard van de noodwetgeving die aan de orde is (zie punt 2a) een balans kan worden gevonden tussen democratische legitimatie en de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. De Afdeling merkt daarbij op dat bestuurlijke slagkracht en democratische legitimatie niet onverenigbaar en maar beperkt tegengesteld zijn. Legitimiteit van overheidsoptreden wordt immers niet uitsluitend bereikt door volwaardige parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming ('inputlegitimiteit') maar ook door effectief bestuur in de vorm van slagvaardige crisisbestrijding ('outputlegitimiteit').⁴⁶

Tegen deze achtergrond wordt in de bijlage die bij dit advies, ter nadere uitwerking van het antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de regering in de adviesaanvraag aan de Afdeling, nader ingegaan op de mogelijke vormgeving van een toekomstige regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap. Daarbij heeft de weloverwogen regeling van het reeds bestaande staatsnoodrecht – waar het gaat om parlementaire betrokkenheid en zeggenschap – als vertrekpunt gediend. Vanwege het belang om het thans voorliggende wetsvoorstel op zeer korte termijn tot stand te brengen, adviseert de Afdeling de in de bijlage opgenomen beschouwing te betrekken bij de wetgeving in een volgende fase. Tegelijkertijd dient die wetgeving vanwege het belang ervan, ook in relatie tot de modernisering van het staatsnood- en crisisrecht, wel voortvarend ter hand te worden genomen. De bijgevoegde bijlage beoogt daarbij behulpzaam te zijn.

De regering heeft in het wetsvoorstel gezocht naar een balans tussen het belang van democratische legitimatie en de vereiste bestuurlijke slagkracht. In de memorie van toelichting is dat nadrukkelijk uiteengezet (hoofdstuk 5). Het verheugt de regering dat de Afdeling de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid in het wetsvoorstel vorm krijgt en het met het oog daarop noodzakelijke evenwicht tussen democratische legitimatie en bestuurlijke slagkracht, voor dit moment toereikend acht.

De Afdeling merkt op dat de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, in een volgende fase verder moet worden doordacht. Vanwege het belang om het onderhavige wetsvoorstel op zeer korte termijn tot stand te brengen, adviseert de Afdeling de in de bijlage opgenomen beschouwing te betrekken bij de wetgeving in een volgende fase. De regering is de Afdeling erkentelijk voor de in de bijlage opgenomen nadere beschouwingen. Zoals onder punt 2c. is aangegeven acht de regering het met de Afdeling noodzakelijk het wettelijk instrumentarium zo spoedig mogelijk (fasegewijs) tot stand te brengen. Gelet hierop en aangezien ook de Afdeling de voorgestelde regeling van de parlementaire betrokkenheid voor dit moment toereikend acht, neemt de regering het advies van de Afdeling ter harte om de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, in een volgende fase verder te doordenken, mede in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht. Het in dat traject in voorbereiding zijnde kader zal als leidraad dienen voor de verdere uitwerking en gedachtevorming over onder meer noodbevoegdheden, de inwerkingstelling daarvan en de parle-

⁴⁴ Hier bestaat derhalve een verschil met de Eerste Kamer. De Afdeling heeft eerder te kennen gegeven dat aan deze constructie geen grondwettelijke bepalingen of constitutionele uitgangspunten in de weg staan. Zie hierover verder de Voorlichting van de Afdeling advisering aan de Eerste Kamer van 22 oktober 2020 (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F.

⁴⁵ Artikel 58c van de (inmiddels vervallen) Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

⁴⁶ Zie ook spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 51.



mentaire betrokkenheid daarbij. De regering zal hierbij ook de door de Afdeling in dit advies gegeven denkrichtingen betrekken.

De memorie van toelichting (paragraaf 3.5) is in overeenstemming gebracht met deze reactie.

d. Relatie aanwijzing A1 en collectieve maatregelen

In artikel 20, derde lid, van de Wpg staat dat in de ministeriële regeling waarbij een infectieziekte wordt aangewezen als behorend tot een bepaalde groep, wordt bepaald welke bepalingen van de wet (die gelden voor die infectieziekten) in dat geval van toepassing zijn. Na inwerkingtreding van de regeling, vindt toepassing van de wet overeenkomstig de regeling plaats. De bepaling impliceert dat het mogelijk is om in de ministeriële regeling tot de aanwijzing van – in de context van dit wetsvoorstel – een A1-infectieziekte, op te nemen welke bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel als gevolg van die aanwijzing in werking worden gesteld, en welke niet.

Uit het voorgestelde artikel 58b en de toelichting bij het wetsvoorstel lijkt echter iets anders voort te vloeien.⁴⁷ Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling is dat de aanwijzing van een A1-infectieziekte tot gevolg heeft dat het gehele pakket aan bevoegdheden waarin hoofdstuk V, paragraaf 8 voorziet, in werking wordt gesteld. Dat impliceert dat het wetsvoorstel een ‘alles-of-niets’-karakter zou hebben: is de aanwijzing van kracht, dan zijn de betrokken ministers bevoegd om alle collectieve maatregelen te nemen (al hoeft dat uiteraard niet); is géén aanwijzing van kracht, dan kunnen zij helemaal geen collectieve maatregelen nemen, omdat de bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8, niet in werking zijn gesteld.

De Afdeling acht de verhouding tussen de (voorgestelde) artikelen 20, derde lid en 58b in zoverre onduidelijk. Wanneer is bedoeld aan het wetsvoorstel het ‘alles-of-niets’-karakter toe te kennen dat in de toelichting wordt benadrukt, is dat bovendien onwenselijk. De coronapandemie heeft immers inzichtelijk gemaakt dat onder bepaalde omstandigheden met een beperkt aantal relatief ‘milde’ maatregelen kan worden volstaan om de verspreiding van een infectieziekte op effectieve wijze tegen te gaan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het houden van een veilige afstand of het stellen van voorschriften omtrent hygiëne- en beschermingsmiddelen. Artikel 20, derde lid lijkt van deze mogelijkheid uit te gaan. De voorgestelde wetssystematiek lijkt echter ook te impliceren dat met de aanwijzing het gehele pakket aan bevoegdheden in werking moet zijn gesteld, ook wanneer het slechts nodig zou zijn om een beperkt aantal maatregelen te nemen. Ook bij de inwerkingstelling van die bevoegdheden moet echter zoveel als mogelijk worden voldaan aan het proportionaliteits- en noodzakelijkheidsvereiste. Daartoe zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid van differentiatie bij inwerkingstelling van bepalingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling signaleert een discrepantie tussen de voorgestelde artikelen 20, derde lid en 58b en merkt op dat ook bij de inwerkingstelling van bepalingen van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg, zoveel als mogelijk moet worden voldaan aan het proportionaliteits- en noodzakelijkheidsvereiste. De Afdeling adviseert te voorzien in de mogelijkheid van differentiatie bij deze inwerkingstelling.

De afweging van noodzaak en proportionaliteit, dient, zo erkent de regering, niet alleen plaats te vinden bij de inwerkingstelling van bevoegdheden die een beperking kunnen opleveren van grondrechten, maar ook bij de toepassing daarvan. Dit vloeit voort uit het ongeschreven constitutioneel recht. De Afdeling merkt terecht op dat de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 20, derde lid en 58b, op dit punt onduidelijk is. De regering heeft dit advies dan ook overgenomen door de onduidelijkheid weg te nemen. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot een verduidelijking van de verhouding tussen de genoemde artikelen. In het voorgestelde artikel 58b, aanhef, wordt daartoe expliciet bepaald dat bevoegdheden van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg, alleen van toepassing zijn voor zover deze in werking zijn gesteld met toepassing van artikel 20 of 20a. Artikel 20 (derde lid) voorziet reeds in een grondslag voor differentiatie in bevoegdheidsgrondslagen bij de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 en behoeft aldus geen aanpassing. In de tweede plaats is een nieuw artikel 20a ingevoegd, waarbij het reeds in het wetsvoorstel opgenomen artikel 20a is vernummerd tot 20b. Het voorgestelde artikel 20a (nieuw) voorziet in de mogelijkheid om ook na de aanwijzing als A1-infectieziekte, aanvullend bevoegdheden van paragraaf 8, van hoofdstuk V, Wpg, in werking te stellen; dat kan immers nodig zijn als bij aanwijzing als A1-infectieziekte, in werking gestelde bevoegdheden voor collectieve maatregelen, ongenoegzaam zijn gebleken. Het voorgestelde

⁴⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2 (Incorporatiesystematiek en afschaling A1-infectieziekten (artikel 20 en 20a Wpg) en 9.2.3 (Het College voor de rechten van de mens)).

artikel 20a voorziet andersom ook in het buiten werking stellen (afschalen) van bevoegdheden voor collectieve maatregelen. Deze bepaling voorziet in lijn met artikel 20 voorts in dezelfde gepaste parlementaire betrokkenheid, waarbij sprake is van beslissende zeggenschap via een wetsprocedure die volgt op een ministeriële regeling. Ook de memorie van toelichting is in lijn met deze reactie op onderdelen aangepast en verduidelijkt (hoofdstuk 5, voorheen paragraaf 3.3).

Voor de volledigheid wijst de regering erop dat de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van de inwerkingstelling van bevoegdheden voor collectieve maatregelen, een andere afweging betreft dan de afweging die in een concrete situatie – bij de toepassing van die geactiveerde bevoegdheden, derhalve bij het nemen van maatregelen – wordt gemaakt. De regering zal bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte, onder meer gelet op de aard van de ziekteverwekker en de stand van de (dreigende) epidemie van de betreffende infectieziekte, op grond van artikel 20 beoordelen welke set bevoegdheden van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg, zij noodzakelijk en proportioneel acht voor de bestrijding van de desbetreffende (dreigende) epidemie. Bevoegdheden die naar verwachting niet bijdragen aan de bestrijding van de desbetreffende (dreigende) epidemie zullen bij de aanwijzing dan niet in werking worden gesteld.

e. Moment van indiening voortduringswet

Artikel 20 van de Wpg bepaalt dat, ná de ministeriële aanwijzing van een A1-infectieziekte, binnen acht weken een voorstel voor een incorporatiewet wordt gedaan.⁴⁸ Het voorstel voorziet op dit moment niet in een aanpassing van deze termijn. In de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed.

De Afdeling is van oordeel dat de parlementaire zeggenschap in het voorstel verbeterd moet worden door daarin te regelen dat het wetsvoorstel tot incorporatie van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot de groep A1, niet binnen acht weken maar onverwijld moet worden ingediend. Op die manier wordt bewerkstelligd dat het parlement zo snel mogelijk – en niet pas relatief lang nadat (een of meer van) de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel kunnen worden ingezet – bij de beoordeling van de aanwijzing als A1-infectieziekte wordt betrokken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande artikel 20, vierde lid, aan te passen.

De regering neemt dit advies over. De regering acht het met de Afdeling van belang dat het parlement zo snel als mogelijk betrokken wordt bij de beoordeling van de aanwijzing als A1-infectieziekte, gelet op het feit dat daarbij bevoegdheden van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg, kunnen worden geactiveerd. Met de term onverwijld wordt daaraan uitdrukking gegeven. Deze formulering is verwerkt in de gewijzigde artikelen 20 (vijfde lid), 20a en 20b.

5. Bestuurlijke verhoudingen

Op grond van de Wpg draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte, behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan.⁴⁹ In het wetsvoorstel is hierbij aangesloten: ook als sprake is van een A1- of A2-infectieziekte, draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van de epidemie. Dat betekent dat hij bij uitsluiting bevoegd is tot de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. Dat betreft onder andere bevoegdheden opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel. De voorzitter van de veiligheidsregio is over de toepassing van deze bevoegdheden verantwoording schuldig aan de betrokken gemeenteraden. Hij brengt daartoe verslag uit en beantwoordt vragen van die raden.⁵⁰

Als de uitoefening van deze bevoegdheden naar verwachting echter slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft, voorziet het voorstel erin dat niet langer de voorzitter van de veiligheidsregio, maar de burgemeester deze uitoefent. Daaraan gaat een ministerieel besluit vooraf.⁵¹ In de toelichting bij het voorstel wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen de 'acute fase' en de 'beheerfase'. In de acute fase is nog veel onbekend over de infectieziekte en bestaat onduidelijkheid over wat er nodig is om die ziekte te bestrijden en de maatschappelijke impact ervan. In de beheerfase is meer bekend

⁴⁸ (Voorgesteld) artikel 20 Wpg. Deze termijn is reeds in de Wpg geregeld voor het aanwijzen van een infectieziekte tot groep A, B1, B2 of C.

⁴⁹ (Huidig) artikel 6, vierde lid van de Wpg.

⁵⁰ Voorgesteld artikel 58y, derde lid van de Wpg. Deze bepaling moet worden beschouwd als een aanvulling op de reeds geldende bepalingen van de Wet op de veiligheidsregio's.

⁵¹ Voorgesteld artikel 6, zesde lid, van de Wpg. Als niet langer sprake is van gevolgen van plaatselijke betekenis en de bevoegdheden van de burgemeester op de voorzitter van de veiligheidsregio overgaan, gaat daaraan eveneens een ministerieel besluit vooraf. In beide gevallen vindt overleg met de voorzitter van de veiligheidsregio plaats.

over de ziekte, waardoor er meer ruimte is voor een lokale aanpak en terugkeer naar normale, bestuurlijke verhoudingen, aldus de toelichting.⁵²

De uitbraak van een infectieziekte die wordt aangewezen als behorend tot groep A1 is een ingrijpende gebeurtenis die tot een acute noodsituatie kan leiden. In dat geval ligt het – vanwege de vereiste spoed – voor de hand dat bevoegdheden worden belegd bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. Na verloop van tijd kan een acute noodsituatie zich ontwikkelen tot een situatie die weliswaar uitzonderlijk is, maar waarin van acute nood geen sprake meer is. De vraag rijst dan of, en zo ja, in hoeverre kan worden teruggekeerd naar de normale, bestuurlijke verhoudingen.

De toelichting van het wetsvoorstel knoopt in dit verband aan bij de hiervoor beschreven termen 'acute fase' en 'beheerfase' en niet bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte door de minister. Die aanwijzing kan op zichzelf als een helder criterium fungeren dat bovendien, anders dan de genoemde fasen, in de wetstekst zelf is opgenomen. Dat doet de vraag rijzen of het aanknopen bij de aanwijzing van een A1- infectieziekte voor de vraag of bevoegdheden bij de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester zijn belegd, niet kan leiden tot een vereenvoudiging van het wettelijke stelsel. Het onderscheid dat in de toelichting wordt gemaakt tussen 'acute fase' en 'beheerfase' kan immers weer nieuwe vragen en mogelijke meningsverschillen oproepen. Hoewel de Afdeling op zichzelf begrip heeft voor de keuze om zo snel als mogelijk terug te keren naar de normale bestuurlijke verhoudingen, meent zij dat de toelichting op dit punt moet worden verduidelijkt.

De Afdeling adviseert in het licht het voorgaande de toelichting aan te vullen.

De regering heeft naar aanleiding van dit onderdeel van het advies de memorie van toelichting (hoofdstuk 6) beter in lijn gebracht met de wetstekst. Zo is verduidelijkt dat dit wetsvoorstel de bestrijding van infectieziekten in groep A wijzigt door deze op te delen in twee groepen, te weten A1 en A2. De huidige groep A wordt ondergebracht in A2. De bevoegdheden van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg, kunnen enkel in werking worden gesteld voor de bestrijding van A1-infectieziekten. Daarnaast is verduidelijkt dat er een specifieke bevoegdheidsverdeling is opgezet voor de bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte, voor zover het gaat om de toepassing van de bevoegdheden van paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg. Tevens is de volgorde van paragrafen binnen het hoofdstuk gewijzigd. Dit komt zowel de leesbaarheid als de begrijpelijkheid van de memorie van toelichting ten goede.

6. Handhaving van inachtneming hygiëne- en afstandsregels

In artikel 58k van het wetsvoorstel is een zorgplicht voor besloten plaatsen opgenomen. In dat verband is voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid waarvan gebruik kan worden gemaakt als degenen die in de besloten plaats aanwezig zijn, de eventuele hygiëne- en afstandsregels niet in acht kunnen nemen.

In het vijfde lid van het voorgestelde artikel is bepaald dat die aanwijzingsbevoegdheid niet geldt op plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing of op andere, bij ministeriële regeling aangewezen plaatsen. De toelichting vermeldt dat deze uitzonderingsmogelijkheid in het bijzonder kan worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, nu deze plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten.⁵³ Overigens kunnen bij ministeriële regeling ook andere gebouwen worden aangewezen.

De Afdeling ziet niet in waarom handhaving van de zorgplicht in religieuze en eventuele andere bij ministeriële regeling aangewezen gebouwen geen doorgang zou moeten kunnen vinden. Uitgangspunt van het wetsvoorstel en de collectieve maatregelen die op grond daarvan in ministeriële regelingen kunnen worden genomen, is het tegengaan van verspreiding van een infectieziekte, behorend tot groep A1, ter bestrijding van (de dreiging van) een epidemie. Daarbij is dus sprake van een bijzondere noodsituatie, waarbij het voorstel de specifieke wettelijke grondslagen bevat voor grondrechtsbeperkende maatregelen, zoals hygiëne- en afstandsregels. De Afdeling ziet geen reden om in het geval van een dergelijke bijzondere situatie religieuze en eventuele andere gebouwen hiervan uit te zonderen.⁵⁴

⁵² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1; Van een acute fase naar een beheerfase.

⁵³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.5 (Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging) en de artikels-gewijze toelichting bij artikel 58k.

⁵⁴ De Afdeling heeft hierover geen opmerking gemaakt in het advies over de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4. Een met deze adviesopmerking vergelijkbare benadering is gekozen in het advies over de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen, (W13.21.0075/III), Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 4.

De Afdeling adviseert daarom het vijfde lid van het voorgestelde artikel 58k te schrappen, voor zover dat een uitzonderingsmogelijkheid bij ministeriële regeling biedt.

De regering erkent dat het bij de bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte mogelijk moet zijn gebruik te maken van de bedoelde aanwijzingsbevoegdheid en artikel 58k gaat daar in beginsel ook vanuit. De regering maakt evenwel een andere afweging met betrekking tot de wenselijkheid van de inzet van een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid bij plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet en voorziet daarom in een mogelijkheid tot uitzondering. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de uitoefening van het recht op het vrij belijden van het geloof of de levensovertuiging zo min mogelijk wordt beperkt. Zoals in de artikelsgewijze toelichting van artikel 58k, vijfde lid, staat beschreven, genieten plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, van oudsher in wetgeving bescherming. Dit is onder andere terug te zien in artikel 12, aanhef en onder b, van de Algemene wet op het binnentreden, waarin een waarborg is opgenomen dat in ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningssamenkomsten van levensbeschouwelijke aard gedurende de godsdienstoefening of bezinningssamenkomst in beginsel niet kan worden binnengetroden.

De mogelijkheid tot uitzondering in artikel 58k, vijfde lid, is opgenomen omdat de overheid met het oog op de scheiding van kerk en staat een grote mate van terughoudendheid past in het stellen van regels die de interne aangelegenheden van religieuze organisaties treffen⁵⁵.

Hoewel omwille van de volksgezondheid de in artikel 58k, eerste lid omschreven zorgplicht ook geldt in gebedshuizen, wordt het in beginsel aan de religieuze (koepel)organisaties zelf overgelaten te bepalen hoe hieraan wordt voldaan. Op grond van het wetsvoorstel kunnen hier wel voorwaarden aan worden gesteld. De regering heeft vertrouwen in deze werkwijze gezien de ervaringen ten tijde van de bestrijding van de epidemie van covid-19, waarbij religieuze organisaties zelf protocollen ontwikkelden ter naleving van de maatregelen. Door deze protocollen was de aanwijzingsbevoegdheid niet noodzakelijk. Bij een (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte kunnen dergelijke protocollen opnieuw worden ingezet. Indien het bij de bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte onverhoopt noodzakelijk wordt geacht de aanwijzings- of bevelsbevoegdheid in te zetten, kan ervan worden afgezien gebruik te maken van de uitzondering van artikel 58k, vijfde lid. Ten slotte blijft het mogelijk – gelet op artikel 58l – in te grijpen bij zeer uitzonderlijke en acute situaties ('ernstige vrees voor onmiddellijke verspreiding van de betreffende ziekteverwekker'). Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 58l.

Overigens kunnen ook andere besloten plaatsen bij ministeriële regeling worden uitgezonderd, indien het gelet op het bijzondere karakter van de desbetreffende besloten plaats niet wenselijk is om een aanwijzingsbevoegdheid in te zetten. Het vijfde lid is dan ook niet beperkt tot bepaalde besloten plaatsen.

De memorie van toelichting is in lijn met deze reactie aangevuld (paragraaf 7.5 en de toelichting bij artikel 58k, vijfde lid).

7. Differentiatie tussen personen

Artikel 58e regelt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te differentiëren op verschillende gronden. Het eerste lid, onder b, stelt dat gedifferentieerd kan worden tussen personen of op basis van leeftijd. De artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel stelt dat sprake kan zijn van differentiatie tussen personen, op basis van leeftijd.⁵⁶ Deze laatste formulering is enger dan de formulering in het artikel zelf, dat immers ruimte biedt voor onderscheid op andere gronden dan leeftijd.

Naar aanleiding van de consultatiereactie van het College voor de Rechten van de Mens vermeldt de toelichting dat niet kan worden uitgesloten dat naast leeftijd ook differentiatie op grond van andere persoonskenmerken gepast kan zijn bij toekomstige pandemieën. Omdat nog niet bekend is of dat het geval zal zijn, is blijkens dit deel van de toelichting ervoor gekozen niet te expliciteren welke kenmerken dit zouden moeten zijn.⁵⁷ Eerder in de toelichting wordt echter gesproken van differentiatie op grond van leeftijd of resultaat. Als het gaat om het laatste, wordt in de toelichting gesteld dat het van belang is om te kunnen differentiëren tussen personen op basis van een resultaat omdat een testuitslag of vaccinatie informatie kan geven over het risico van verspreiding van de infectieziekte.⁵⁸

⁵⁵ Zie ook Kamerstukken II 2002/21, 35 526, nr. 23, p. 90, antwoorden 65 en 194.

⁵⁶ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 58e.

⁵⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.2.3; Het College voor de rechten van de mens.

⁵⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.4; Differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk (artikel 58e).



Het wetsvoorstel bevat echter, zoals in punt 3 opgemerkt, geen grondslag voor het gebruik van een testbewijs. De verschillende formuleringen die gebruikt worden in het voorstel en op diverse plekken in de toelichting zorgen voor onduidelijkheid over op welke gronden nu precies gedifferentieerd mag worden tussen personen.

Gelet op het feit dat differentiatie tussen personen bij de toepassing van maatregelen leidt tot ongelijke behandeling, is van belang dat de wettelijke basis hiervoor zo specifiek mogelijk is. Omdat nu nog niet bekend is of differentiatie op grond van andere persoonskenmerken dan leeftijd noodzakelijk kan zijn, is het aangewezen om de grondslag voor differentiatie te beperken tot leeftijd. Indien voor een toekomstige pandemie onderscheid tussen personen op andere gronden nodig is, kan, vooruitlopend op een wetswijziging, zo nodig gebruik worden gemaakt van de vangnetbepaling van artikel 58d. Daarna kunnen de dan benodigde gronden voor onderscheid voldoende nauwkeurig omschreven in de wet worden opgenomen.

De Afdeling adviseert artikel 58e, eerste lid onder b. op grond van het bovenstaande te beperken tot differentiatie op basis van leeftijd. Ook adviseert zij de toelichting op dit punt in overeenstemming te brengen met de tekst van het voorstel.

De regering volgt dit advies. Ook de regering acht het van belang dat de wettelijke basis voor deze vorm van differentiatie, direct onderscheid op grond van persoonskenmerken, zo specifiek mogelijk is, omdat de toepassing hiervan kan leiden tot ongelijke behandeling. Omdat nu nog niet bekend is of directe differentiatie op grond van andere persoonskenmerken dan leeftijd noodzakelijk kan zijn, adviseert de Afdeling de grondslag voor differentiatie op persoonskenmerken te beperken tot leeftijd. Indien voor een toekomstige (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte direct onderscheid tussen personen op grond van andere persoonskenmerken nodig zou zijn, kan zo nodig, vooruitlopend op een wetswijziging, zo geeft ook de Afdeling aan, gebruik worden gemaakt van het voorgestelde artikel 58d. Daarna kunnen, aldus de Afdeling, de dan benodigde gronden voor onderscheid voldoende nauwkeurig omschreven in de wet worden opgenomen.

Artikel 58e en de toelichting bij dit artikel, alsmede de consultatieparagraaf zijn aangepast.

De regering merkt voor de volledigheid op dat de bevoegdheidsgrondslagen opgenomen in paragraaf 8.2 en 8.3 van het wetsvoorstel wel andere vormen van differentiatie tussen personen mogelijk maken. Zo kan bij inreizen een testbewijs, vaccinatiebewijs of herstelbewijs nodig zijn of is in publieke plaatsen differentiatie mogelijk tussen werknemers en bezoekers (bijvoorbeeld in de horeca). Het gaat hier evenwel niet om direct onderscheid op grond van persoonskenmerken zoals in artikel 58e. Om onduidelijkheden te voorkomen over de mogelijkheid van andere vormen van differentiatie, zoals hier genoemd, is in het voorgestelde artikel 58e ook de verhouding tussen deze algemene bepaling en de in paragraaf 8.2 en 8.3 opgenomen specifieke bevoegdheidsgrondslagen verduidelijkt.

8. Opbouw van de toelichting

De toelichting kent een algemeen deel waarin de belangrijkste onderwerpen van het voorstel worden toegelicht. Het gaat daarbij onder meer om de verdeling van bevoegdheden, de maatregelen die kunnen worden ingezet en de parlementaire betrokkenheid. In de paragrafen die zien op de ontvangen consultatiereacties zijn over deze onderwerpen ook passages opgenomen. Onderdelen daarvan zouden in de eerdere paragrafen vermeld moeten worden. Zo wordt pas in de reactie op de consultatiereacties ingegaan op de keuze om voor de avondklok en het coronatoegangsbewijs geen grondslag in het voorstel op te nemen. Ook met betrekking tot de differentiatie tussen personen (zie hiervoor, punt 7) gaat de paragraaf die ziet op de consultatiereactie uitvoeriger in op dit onderwerp dan de specifieke paragraaf hierover eerder in de toelichting. Dit maakt de toelichting soms lastig toegankelijk en op punten lijkt deze ook tegenstrijdig.

De Afdeling adviseert de toelichting te bezien op toegankelijkheid en eenduidigheid.

Dit advies is overgenomen. Zo is ter verbetering van de toegankelijkheid onder meer de volgorde van de memorie van toelichting aangepast, zodat deze logischer is in opbouw en beter leesbaar. Verder zijn delen uit de consultatieparagrafen verwerkt in de relevante onderdelen van de memorie van toelichting.

9. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Naar aanleiding van de redactionele opmerkingen zijn de artikelen 58d, eerste lid, en 58y, derde lid, verbeterd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

10. Ambtshalve wijzigingen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts ambtshalve de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- Het voorgestelde artikel 58c inzake procedurevoorschriften is op twee punten verduidelijkt: allereerst zijn het derde en vierde lid samengevoegd (nahangbepaling). Alle voorschriften met betrekking tot die specifieke afwijking van het tweede lid staan nu in één bepaling, hetgeen wetstechnisch logischer is. Daarnaast is in het zesde lid de term ‘onverwijld’ vervangen door ‘zo spoedig mogelijk’, omdat het eerste lid van toepassing blijft en derhalve de procedure via de ministerraad gevolgd moet worden. Gelet op de vereiste spoed kan gebruik worden gemaakt van het derde lid (de nahangprocedure);
- Aan de artikelen 58q en 58s is, in lijn met de inreisverplichtingen in artikel 58p, toegevoegd dat het vaccinatie- of herstelbewijs gedurende een bij ministeriële regeling te bepalen termijn bewaard moet blijven en op verzoek getoond moet worden aan de toezichthouder;
- In het voorgestelde artikel II (wijziging Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen) zijn wetstechnische verbeteringen aangebracht en de memorie van toelichting is op onderdelen verduidelijkt;
- In de voorgestelde artikelen V en VI (wijziging Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidsveiligheidswet BES) zijn redactionele verbeteringen aangebracht. Daarnaast is door de toevoeging van een zevende lid aan artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet in artikel V een aanpassing van artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten noodzakelijk. Deze wijziging is toegevoegd in artikel VII;
- Voor het geval artikel 1, eerste lid, van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid niet al zal zijn vervallen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt in het voorgestelde artikel VII de buitenwerkingstelling daarvan geregeld voor een krachtens paragraaf 8, hoofdstuk V, Wpg vast te stellen ministeriële regeling.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.22.0138/III

- *Het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, tweede volzin, als volgt laten luiden: ‘In de situatie bedoeld in de eerste volzin blijft de burgemeester bevoegd toepassing te geven aan de in artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio’s genoemde artikelen, met uitzondering van de artikelen 5 en 7 van de Wet veiligheidsregio’s en artikel 176 van de Gemeentewet.’*
- *In het voorgestelde artikel 58d, eerste lid ‘artikel 58b, tweede lid, aanhef’ vervangen door: artikel 58b, aanhef.*
- *Artikel 58f, eerste en tweede lid, vervangen door één lid, luidende: ‘1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat degene die zich buiten de woning ophoudt, een veilige afstand houdt tot andere personen.’*
- *In het voorgestelde artikel 58y, derde lid, na ‘paragraaf’ invoegen: 8.*

BIJLAGE

A. Inleiding

In de adviesaanvraag heeft de Minister van VWS de Afdeling verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid kan worden geregeld. Daarop wordt in deze bijlage nader ingegaan. Dat geschiedt in de sleutel van de noodzaak van een nadere doordenking van een structurele wettelijke voorziening in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnoodrecht waarvan de regering in de toelichting op het wetsvoorstel melding maakt.⁵⁹ In deze bijlage geldt de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen systematiek als referentiepunt. Waar nodig wordt daarnaar verwezen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in het geldende staatsnoodrecht (punt B). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe die regeling tot inspiratie zou kunnen dienen voor de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in

⁵⁹ De Afdeling realiseert zich dat ook de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid zal worden betrokken in de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht (vergelijk Kamerstukken II, 2017/18, 29 668, nr. 48). Daarbij lijken grote verschuivingen in de betrokkenheid van het parlement bij de besluiten van de regering of één of meer ministers echter niet aan de orde. De Afdeling acht de wijze waarop die betrokkenheid in het staatsnoodrecht in zoverre is vormgegeven ook evenwichtig.

een structurele, wettelijke voorziening ter bestrijding van infectieziekten in een volgende fase (punt C). In verband met het vinden van een balans in noodsituaties tussen enerzijds slagkracht en anderzijds democratische legitimatie en rechtsstatelijke waarborgen, wordt hier benadrukt dat de suggesties voor een toekomstige regeling één geheel vormen. Zij dienen daarom in onderlinge samenhang te worden gezien. Het gaat om suggesties die in het vervolg nog verdere verdieping en reflectie behoeven.

B. Parlementaire betrokkenheid in het staatsnoodrecht

Een structurele, wettelijke voorziening ter bestrijding van infectieziekten is niet bedoeld om 'gewone' situaties te reguleren. Het gaat immers om infectieziekten die – in het wettelijk jargon – behoren tot groep A1. Dat zijn infectieziekten van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én dat vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn voor de bestrijding ervan.⁶⁰ Een structurele wet zal tot doel hebben te voorzien in bevoegdheden die op de bestrijding van zodanig ernstige noodsituaties zijn gericht. In zoverre vertoont die regeling parallellen met het staatsnoodrecht. Het ligt daarom in de rede voor de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in een volgende fase, zoveel mogelijk aan te knopen bij de systematiek van het staatsnoodrecht.⁶¹ Die systematiek zit als volgt in elkaar.

In de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), die invulling geeft aan het grondwettelijke artikel over het staatsnoodrecht,⁶² staat dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, afkondiging van de beperkte en algemene noodtoestand plaatsvindt bij KB op voordracht van de Minister-President. Van de afkondiging wordt vervolgens 'terstond' mededeling gedaan aan de Staten-Generaal.⁶³ Beëindiging van de noodtoestand geschiedt langs dezelfde weg, of bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering.⁶⁴

Als de noodtoestand is afgekondigd, kunnen bepaalde maatregelen in werking worden gesteld door middel van een KB op voordracht van de Minister-President.⁶⁵ Via dezelfde weg kunnen die maatregelen ook weer buiten werking worden gesteld. De maatregelen waar het om gaat, kunnen dus pas ná inwerkingstelling toepassing vinden. Zo lang zij niet in werking zijn gesteld, leiden zij als het ware een 'slapend bestaan': de bevoegdheden waarin de maatregelen voorzien, mogen dan niet worden uitgeoefend.

De Cwu voorziet daarnaast in de mogelijkheid van 'separate toepassing' van bepaalde noodbevoegdheden. Dat betekent dat zij in werking kunnen worden gesteld zonder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: het afgekondigd zijn van de algemene of beperkte noodtoestand. De omstandigheden moeten inwerkingstelling uiteraard wel rechtvaardigen. Inwerkingstelling geschiedt dan bij KB op voordracht van de Minister-President, waarna onverwijld een voorstel voor een voortduringswet aan de Tweede Kamer wordt gezonden.⁶⁶

Al met al voorziet het staatsnoodrecht dus op drie manieren in zeggenschap van het parlement, namelijk:

- bij de totstandkoming van de het wettelijk kader in de vorm van de Cwu en de wettelijke bevoegdheden waarnaar de Cwu verwijst;
- bij het beëindigen van de beperkte of algemene noodtoestand en
- in de procedure tot vaststelling van de voortduringswet bij 'separate toepassing' van in werking gestelde noodrechtartikelen.

Als de beperkte of algemene noodtoestand is afgekondigd, voorziet de Cwu bij de daadwerkelijke inwerkingstelling van de relevante maatregelen niet in parlementaire zeggenschap. Dit heeft er mee te maken dat die maatregelen snel moeten kunnen worden genomen, juist omdat buitengewone omstandigheden en de in verband daarmee afgekondigde noodtoestand dat noodzakelijk maken. Wel kan het parlement zoals gezegd bij besluit de noodtoestand opheffen, en daarmee de in werking gestelde noodwetgeving weer buiten werking stellen. Daarnaast is het parlement uiteraard betrokken bij de controle op de uitoefening van de staatsnoodrechtelijke bevoegdheden. Daarbij kan het gebruik

⁶⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2; Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden.

⁶¹ Zie het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 61-62 en 71.

⁶² Artikel 103 van de Grondwet.

⁶³ Artikelen 1 en 2 van de Cwu.

⁶⁴ Artikel 3 van de Cwu.

⁶⁵ Het gaat om de maatregelen op lijst A (bij de beperkte noodtoestand) en lijst B (bij de algemene noodtoestand) bij de Cwu.

⁶⁶ Bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet verplaatsing bevolking (Wvp). Dit artikel bevat een 'standaardbepaling' die gebruikelijk is bij de mogelijkheid van separate toepassing ('Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kunnen, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de artikelen [...] gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld').

maken van zijn reguliere grondwettelijke instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties etc.).

C. Aanwijzing als groep A1-infectieziekte en het nemen van collectieve maatregelen

a. Inleiding

Zoals hiervoor opgemerkt ligt het in de rede bij de vormgeving van de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in een volgende fase, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de hiervoor geschetste regeling van het staatsnoodrecht. Daarbij geldt dat in verband met het aan noodsituaties inherente evenwicht tussen slagkracht en democratische legitimatie de hierna opgenomen suggesties en overwegingen voor een toekomstige regeling één geheel vormen. Zij dienen in onderlinge samenhang te worden gezien.

b. Parlementaire zeggenschap over voortdurende van de aanwijzing

De beoogde wettelijke systematiek kent een gelaagde structuur. Deze impliceert dat een ministerieel besluit tot het nemen van collectieve noodmaatregelen pas kan worden genomen als een infectieziekte is aangewezen als behorend tot groep A1. Met die aanwijzing wordt de ministeriële bevoegdheid tot het nemen van collectieve maatregelen in werking gesteld; zij wordt als het ware 'aangezet'. In zoverre is sprake van een inwerkingstelling, vergelijkbaar met de procedure krachtens de Cwu.

Het parlement heeft in die systematiek zeggenschap over de aanwijzing van een A1-infectieziekte. Die zeggenschap krijgt vorm in de procedure tot vaststelling van een incorporatiewet, die moet volgen op de aanwijzing door de minister van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Op dezelfde wijze heeft het parlement zeggenschap over het 'uitzetten' van de genoemde ministeriële bevoegdheid. Daarvoor is in eerste instantie een ministeriële regeling tot ongedaanmaking van de aanwijzing nodig, die wordt gevolgd door een wetsvoorstel dat erop is gericht de in de Wpg geïncorporeerde aanwijzing weer te schrappen.

Bestaat tussen de regering en het parlement verschil van opvatting over de noodzaak tot voortdurende van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1, dan kan de ministeriële regeling tot ongedaanmaking van de aanwijzing worden afgedwongen door middel van een motie van elk van beide Kamers.⁶⁷ Ook een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wpg – met de strekking dat de in de Wpg geïncorporeerde aanwijzing ongedaan wordt gemaakt – behoort dan tot de mogelijkheden.⁶⁸

Overwogen zou kunnen worden om in een volgende fase te voorzien in een meer structurele vorm van zeggenschap van het parlement bij het ongedaan maken van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. De implicaties van een dergelijke aanwijzing zijn immers groot: omdat het zowel in de acute als in de beheersfase noodzakelijk kan zijn om collectieve maatregelen te nemen om een (directe dreiging van een) epidemie te bestrijden, kan een aanwijzing gedurende een lange periode van kracht kan zijn. En juist ook omdat de aanwijzing een voorwaarde vormt voor inwerkingstelling van de ministeriële bevoegdheid tot het nemen van potentieel verstrekkende, collectieve maatregelen, kan het zinvol zijn dat periodiek wordt beoordeeld in hoeverre zij nog noodzakelijk is.

Bij deze periodieke beoordeling zou daarom ervan uitgegaan kunnen worden dat de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 na een bepaalde periode vervalt. Als het noodzakelijk wordt geacht dat zij voortduurt, zou een nieuw ministerieel besluit moeten worden genomen, waarna opnieuw een incorporatiewet moet worden vastgesteld. Om die periode nader te bepalen, zou enerzijds rekening kunnen worden gehouden met de omstandigheid dat maatregelen lang genoeg van kracht moeten zijn om de (dreiging van een) epidemie effectief te kunnen bestrijden. Anderzijds zou rekening kunnen worden gehouden met het gegeven dat de epidemiologische omstandigheden kunnen wijzigen en de collectieve maatregelen die in verband daarmee kunnen worden genomen, ingrijpend van aard kunnen zijn en proportioneel toepassing moeten blijven vinden. Een vervaltermijn staat er uiteraard niet aan in de weg dat het parlement zich ook buiten deze periodieke momenten kan uitlaten over de wenselijkheid van het voortduren van de aanwijzing. Daarvoor kan het zijn reguliere instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties, initiatiefwetsvoorstellen) gebruiken.

c. Geen voor- en nadang bij het nemen van collectieve maatregelen

Regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij het ongedaan maken van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 op de hiervoor beschreven wijze zou betekenen dat

⁶⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.1; Parlementaire betrokkenheid in het algemeen.

⁶⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.5; Voorgestelde systematiek voor het aanwijzen en afschalen.

het parlement periodiek beslist over het van kracht blijven van de aanwijzing. Dat laatste is in de beoogde systematiek een harde voorwaarde voor inwerkingstelling van de bevoegdheid tot het nemen van collectieve maatregelen. Vervalt de aanwijzing, dan verdwijnt daarmee ook laatstgenoemde bevoegdheid.

Onder die omstandigheid zou overwogen kunnen worden de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap ten aanzien van de inwerkingstelling en afschaling van die collectieve maatregelen, te laten vervallen. Niet alleen liggen parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij ministeriële regelingen om staatsrechtelijke en wetstechnische redenen niet voor de hand,⁶⁹ ook kunnen zij in de weg staan aan de snelheid die bij het tegengaan van verspreiding van een infectieziekte van een zodanige ernst en omvang moet worden betracht – en daarmee aan de noodzakelijke effectiviteit van de collectieve maatregelen in die uitzonderlijke noodsituatie.⁷⁰

In het staatsnoodrecht, zoals beschreven in punt B, is tegen die achtergrond juist niet voorzien in parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij het nemen van noodmaatregelen – dat moet uit de aard der zaak immers snel geschieden. Om die reden is wél voorzien in parlementaire zeggenschap over het voortduren van de voorwaarde waaronder maatregelen kunnen worden genomen. In het staatsnoodrecht gaat het dan om het afgekondigd zijn van de beperkte en algemene noodtoestand, die vervalt bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering als bedoeld in artikel 103, derde lid, van de Grondwet. In het wetsvoorstel gaat het – parallel daaraan – om de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 in geval van een acute en ernstige pandemie. Deze vervalt als het incorporatiewetsvoorstel wordt verworpen.⁷¹

Gelet daarop ligt het voor de hand om ook als het gaat om de inwerkinstelling en afschaffing van collectieve maatregelen bij de algemene systematiek van het staatsnoodrecht aan te sluiten. Uiteraard geldt ook hier dat het parlement te allen tijde de verantwoordelijke minister ter verantwoording kan roepen en daartoe zijn reguliere instrumentarium kan gebruiken.

d. Separate toepassing van maatregelen

In punt 4d van het advies is ingegaan op de relatie tussen de A1-aanwijzing en de inwerkingstelling van bevoegdheden tot het nemen van collectieve maatregelen. Daarin benadrukt de Afdeling het belang van de mogelijkheid om te differentiëren in de inwerkingstelling van bevoegdheden.

Een mogelijkheid om daarin te voorzien, is door in de ministeriële regeling waarin een A1-infectieziekte wordt aangewezen, te differentiëren in de inwerkingstelling van bevoegdheden.⁷² Daaraan zou echter een nadeel kunnen kleven: op die manier is voor de inwerkingstelling van bevoegdheden altijd zo'n aanwijzing nodig. Vanwege de ingrijpendheid van een dergelijke aanwijzing zou daarom aansluiting kunnen worden gezocht bij de systematiek van het staatsnoodrecht.

Zoals in punt B is beschreven, voorziet het staatsnoodrecht in de mogelijkheid van 'separate toepassing' van bepaalde noodbevoegdheden. Dat brengt met zich dat zij in werking kunnen worden gesteld zónder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: het afgekondigd zijn van de algemene of beperkte noodtoestand. De omstandigheden moeten inwerkingstelling uiteraard wel rechtvaardigen. Juist hierin schuilt het voordeel van deze separate toepassing. Het afkondigen van de noodtoestand is immers een ingrijpende gebeurtenis. Niet in alle buitengewone omstandigheden die zich voordoen, zal die afkondiging noodzakelijk en proportioneel kunnen worden geacht, terwijl de omstandigheden er niettemin wél toe nopen dat bepaalde noodbevoegdheden worden ingezet. En juist omdat het afkondigen van de noodtoestand zo ingrijpend is zal hiertoe niet lichtvaardig worden overgegaan, óók als de inzet van bepaalde noodbevoegdheden desondanks noodzakelijk is.⁷³ Eenzelfde redenering kan opgaan voor het aanwijzen van een infectieziekte als behorend tot groep A1.

Voor de vormgeving van de mogelijkheid van differentiatie bij inwerkingstelling van bepalingen, zou

⁶⁹ In dat verband heeft de Afdeling erop gewezen dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelingen terughoudend moet worden omgesprongen. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is het gewenst dat duidelijke keuzes worden gemaakt over het stellen van voorschriften door de formele wetgever of door lagere regelgevers. Zie ook Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de voorlichting van de Raad van State van 12 maart 2010 inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving (W03.09.0557/II).

⁷⁰ Zie tegen die achtergrond in dezelfde zin het advies van de Afdeling over de Twm. Voorts wijst de Afdeling erop dat ook de rechter een rol kan hebben bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van collectieve maatregelen.

⁷¹ Artikel 20, vierde lid, van de Wpg.

⁷² Artikel 20, derde lid, van de Wpg.

⁷³ Daar komt nog bij dat er een zekere 'psychologische drempel' lijkt te bestaan om het staatsnoodrecht toe te passen, en in het bijzonder om een noodtoestand af te kondigen. Vergelijk het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/II), 13 december 2021, p. 39, 56.

daarom kunnen worden overwogen om aan te sluiten bij de separate toepassing waarin het staatsnoodrecht voorziet.⁷⁴ Differentiatie kan dan worden bereikt door mogelijk te maken dat (clusters van) bevoegdheden – net als bepaalde bevoegdheden in het staatsnoodrecht – separaat in werking kunnen worden gesteld. Zij kunnen dan worden toegepast zónder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1.

Uiteraard dient de separate toepassing wel deugdelijk gemotiveerd te worden aan de hand van actuele omstandigheden (die niet zo ernstig zijn dat zij tot aanwijzing van een A1-infectieziekte hoeven te leiden, maar wel zo ernstig zijn dat over enkele bevoegdheden moeten kunnen worden beschikt). Voor de wijze van inwerkingstelling kan worden gedacht aan een ministeriële regeling van de Ministers van VWS, BZK en JenV, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat en het gevoelen van de ministerraad.⁷⁵ Omdat in een dergelijk geval geen aanwijzing als behorend tot een A1-infectieziekte heeft plaatsgevonden dient voorts te worden voorzien in passende parlementaire zeggenschap. De ministeriële regeling zou daarom onverwijld moeten worden gevolgd door een voorstel voor een voortduringswet.

e. Slotsom

In de adviesaanvraag is specifiek verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de regeling van de parlementaire betrokkenheid. In deze bijlage heeft de Afdeling denkrichtingen geschetst voor de mogelijke vormgeving van de parlementaire betrokkenheid in een structurele regeling ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel in een volgende fase. Daarbij is zij uitgegaan van de door de regering beoogde systematiek van de Wpg zoals die naar voren komt in het wetsvoorstel.

De verhouding tussen de noodzaak om snel en flexibel te kunnen optreden ('slagkracht') enerzijds, en de noodzaak van democratische legitimatie van grondrechtbeperkende maatregelen anderzijds, zou nader moeten worden doordacht en kunnen worden geoptimaliseerd. Samengevat zou langs de hiervoor geschetste lijnen de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in het kader van het ongedaan maken van de aanwijzing van een A1-infectieziekte én die in het kader van het nemen van collectieve maatregelen, in onderlinge samenhang nader overwogen kunnen worden. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om in lijn met het staatsnoodrecht te voorzien in de mogelijkheid om bepaalde (clusters van) bevoegdheden tot het nemen van collectieve maatregelen separaat in werking te stellen.

Langs deze lijnen zou met in achtneming van de beoogde wettelijke systematiek uiteindelijk op vier manieren worden voorzien in zeggenschap van het parlement, namelijk:

- bij de totstandkoming van de wet in zijn rol van medewetgever;
- in de procedure tot vaststelling van de incorporatiewet, volgend op de ministeriële aanwijzing van een A1-infectieziekte of de ongedaanmaking daarvan;
- in de procedure tot vaststelling van de voortduringswet, volgend op het ministeriële besluit tot separate toepassing van (clusters van) collectieve maatregelen; en ten slotte
- in de procedure tot vaststelling van de wet die is vereist bij eventuele inzet van de noodbevoegdheid.

Ik moge U mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers.*

⁷⁴ De Afdeling wijst erop dat deze wijze van vormgeving van separate toepassing de voorkeur verdient als in het vervolg van het traject zou worden gekozen voor het opstellen van een afzonderlijke noodwet ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel. Zie punt 2c van het advies.

⁷⁵ Hiermee wordt aangesloten bij voorgesteld artikel 58c, eerste lid, met inachtneming van hetgeen hierover in punt 2c van het advies is opgemerkt over de betrokkenheid van de Minister van JenV.



Advies Raad van State

No. W13.22.0138/III

's-Gravenhage, 24 augustus 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2022, no.2022001615, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de eerste wijziging van de Wet publieke gezondheid voor een versterkte pandemische paraatheid (hierna: Eerste tranche wijziging Wpg). Met de wijziging wordt, blijkens de toelichting, beoogd een structureel wettelijk kader te creëren voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan.

Bij de adviesaanvraag is aan de Afdeling verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de in het voorstel van wet opgenomen regeling met betrekking tot de betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal bij het aanwijzen van A1-infectieziekten en het daarmee activeren van de bevoegdheidsgrondslagen in hoofdstuk V, paragraaf 8, van de wet, bij het nemen van maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten en bij het afschalen van een aanwijzing als A1-infectieziekte.

Het wetsvoorstel bevat regels voor een acute en ernstige noodsituatie. Het gaat dan om de uitbraak van een infectieziekte van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én vrijheidsbeperkende maatregelen – gelet op de buitengewone ernst van de situatie – noodzakelijk kunnen zijn. Het is dus een noodwet. De kern van (ook de reeds lang bestaande) noodwetgeving is dat het slapend recht is: het is in de normale situatie niet in werking. De drempel voor inwerkingstelling ervan ligt hoog: een noodwet is een 'gereedheidskist' met een aantal 'veiligheidssloten' die alleen in geval van nood en slechts onder strikte voorwaarden mag worden geopend.

Tegen die achtergrond beoordeelt de Afdeling het voorstel in beginsel positief. Het komt tegemoet aan de noodzaak om een structurele wettelijke voorziening te treffen die de acute en ernstige gevolgen van een toekomstige pandemie, mogelijk reeds op korte termijn, het hoofd kan bieden. Die noodzaak is ook door de Tweede Kamer onderschreven. Daarbij komt dat we ons in het specifieke geval van covid-19, conform het advies van de KNAW en de WRR, moeten voorbereiden op scenario's waarin sprake is van nieuwe, mogelijk ziekermaakende virusvarianten die opnieuw maatregelen noodzakelijk kunnen maken. De totstandkoming van een passend wettelijk instrumentarium ('de gereedheidskist') is een essentieel onderdeel van die voorbereiding.

Het wetsvoorstel bevat belangrijke elementen van de wettelijke 'gereedheidskist'. Het gaat om bevoegdheden die in geval van nood, met inachtneming van nadere afwegingen van noodzaak en proportionaliteit en van procedures van parlementaire betrokkenheid, in werking kunnen worden gesteld. De wetgeving is met het oog op de noodzakelijke pandemische paraatheid echter nog niet voltooid. Zo ontbreken bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, zoals de bevoegdheid tot sluiting van scholen. Daarbij komt dat de wetgeving in een volgende fase nog zal moeten worden afgestemd op de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht. De regeling van noodbevoegdheden, de inwerkingstelling daarvan en de parlementaire betrokkenheid daarbij vergen in dat verband nog een nadere analyse en doordenking.

Op grond van het wetsvoorstel is het parlement bij alle relevante stappen in het besluitvormingsproces betrokken. Die betrokkenheid is uiteindelijk altijd beslissend.

De Afdeling acht de wijze waarop deze betrokkenheid in het wetsvoorstel vorm krijgt, voor dit moment toereikend. Wel moet de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, ook in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, verder worden doordacht. Centraal staat in dat verband de vraag hoe, gelet op de bijzondere aard van de noodwetgeving die aan de orde is, een balans kan worden gevonden tussen democratische legitimatie en de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. Tegen de achtergrond van die balans heeft de Afdeling, ter nadere uitwerking van het antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de regering in de adviesaanvraag aan de Afdeling, enkele denkrichtingen geformuleerd. Over de parlementaire betrokkenheid in het nu voorliggende wetsvoorstel maakt de Afdeling daarnaast enkele specifieke opmerkingen.

De Afdeling adviseert het voorliggende wetsvoorstel en de toelichting ook overigens op enkele punten

aan te passen. Daartoe maakt zij opmerkingen over de rol van de Minister van JenV, het bevoegdheidsinstrumentarium, de bestuurlijke verhoudingen tussen de voorzitter van de veiligheidsregio's en de burgemeesters, de handhaving van de inachtneming van de hygiëne- en afstandsregels en de differentiatie tussen personen.

In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

a. Voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel beoogt een structurele wettelijke voorziening te treffen voor een acute en ernstige noodsituatie: een grootschalige en ernstige epidemie. Het voorstel moet om die reden worden gezien tegen de bredere achtergrond van het staatsnood- en crisisrecht. Reeds voor de coronacrisis werd geconstateerd dat de bestaande (deels op de Grondwet gebaseerde) noodwetgeving verouderd is. In 2018 heeft de regering de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin op hoofdlijnen werd aangegeven op welke punten de noodwetgeving moet worden gemoderniseerd.¹

Die modernisering was nog niet gestart toen in 2020 de coronacrisis uitbrak. Op dat moment bleek dat er geen afdoende wettelijke regeling was die voorzag in het treffen van de collectieve maatregelen die nodig waren om het coronavirus effectief te bestrijden. Daarom moest in de eerste fase van de crisis gebruik gemaakt worden van noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's. Het (langdurig) gebruik van deze noodverordeningen, waarin soms ingrijpende inbreuken gemaakt werden op grondrechten, stuit echter op grondwettelijke bezwaren. Deze bezwaren hebben in het bijzonder betrekking op het ontbreken van specifieke wettelijke grondslagen voor de grondrechtsbeperkende maatregelen die in die situatie noodzakelijk waren. Daarnaast waren er bezwaren tegen de gebrekkige democratische controle op de totstandkoming van noodverordeningen en op de bevoegdheidsverdeling op lokaal niveau. Deze week af van het normale stramien.²

Om die reden is op 1 december 2020 de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) in werking getreden, die wel de vereiste waarborgen bevatte.³ Deze wet was specifiek gericht op het bestrijden van covid-19 en is een aantal malen aangepast. De wet is viermaal voor een periode van drie maanden verlengd. Op 17 mei 2022 heeft de Eerste Kamer niet ingestemd met de vijfde verlenging, waardoor de Twm van rechtswege is komen te vervallen. Dit betekent dat er op dit moment geen specifieke wettelijke grondslagen meer zijn om verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen voor de bestrijding van covid-19 of enige andere ernstige pandemie.

In haar advies over de vijfde en voorgestelde zesde verlenging van de Twm wees de Afdeling op de noodzaak van het op korte termijn treffen van een permanente wettelijke voorziening, die een structurele grondslag biedt voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een epidemie van een ernstige infectieziekte.⁴ Eerder had de Tweede Kamer in dezelfde zin reeds de motie-Hijink aangenomen. Daarin werd de regering verzocht om met een wetsvoorstel te komen voor aanpassing van de Wpg zodat deze wet, aldus de motie, 'helderheid en duidelijkheid biedt qua bevoegdheden voor bestrijding van epidemieën en infectieziekten die langer duren en waarbij ingrijpende maatregelen in de samenleving noodzakelijk zijn.'⁵ Later heeft de Tweede Kamer via de motie-Tielen in concrete zin aangedrongen op indiening van een overbruggingswet vóór 1 september 2022.⁶

De Tweede Kamer heeft ten slotte de samenhang met de bredere herziening van het staatsnood- en crisisrecht nadrukkelijk in beeld gebracht. In de context van de coronacrisis heeft de Kamer in de motie-Van Dam c.s. erop aangedrongen om het staatsnoodrecht bij de tijd te brengen.⁷ De Minister van JenV heeft in reactie daarop destijds laten weten ernaar te streven om eind 2021 een visie aan de Tweede Kamer te doen toekomen.⁸ Intussen is naast een kortlopend WODC-onderzoek naar het

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.

² Zie verder het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, p. 33-36. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742.

³ Stb. 2020, 441.

⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 (W13.22.0059/III), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22 25 295, nr. 1838. De Afdeling gaf daarbij in overweging om de noodzakelijke wetgeving, in samenhang met de beoogde herziening van het (staats)nood- crisisrecht, in fases vast te stellen. Zie eerder het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 71.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 45.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 042, nr. 11.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 517, nr. 200, p. 15.

staatsnoodrecht⁹ ook de Wet veiligheidsregio's geëvalueerd.¹⁰ In verband daarmee heeft de toegezegde herziening enige vertraging opgelopen. De Minister van JenV heeft in een brief aan de Tweede Kamer in mei 2022 aangegeven te verwachten spoedig na de zomer van 2022 een kader met algemene uitgangspunten voor de inrichting van het nood- en crisisrecht gereed te hebben.¹¹

b. Doelen en inhoud van het voorstel

Blijkens de toelichting beoogt het wetsvoorstel gevolg te geven aan de hiervoor weergegeven wens van de Tweede Kamer voor een wijziging van de Wpg.¹² Het wetsvoorstel heeft drie doelen. Het primaire doel is het creëren van een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Onderdeel daarvan is het creëren van bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van verplichtende collectieve maatregelen ten behoeve van die bestrijding. Deze maatregelen kunnen ingrijpend van aard zijn en leiden tot beperking van (ook) in de Grondwet verankerde grondrechten. Gelet op het primaat van de wetgever dienen de genoemde wettelijke grondslagen voldoende specifiek te zijn, terwijl tegelijkertijd – vanwege het doel dat met de collectieve maatregelen wordt gediend – voldoende flexibiliteit moet worden geboden om de maatregelen snel en slagvaardig te kunnen af- en opschalen als dat nodig is.

Het tweede doel is, zo vermeldt de toelichting, het regelen van passende parlementaire betrokkenheid. Het treffen van verplichtende collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie kan, als gezegd, beperkingen van grondrechten met zich brengen en heeft grote impact op de samenleving. Het is daarom van belang dat het parlement betrokken wordt bij de totstandkoming van dergelijke maatregelen. Met dit wetsvoorstel wordt naar het oordeel van de regering een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit bij het treffen van maatregelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie.

Tot slot heeft dit wetsvoorstel tot doel om de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk te beperken in het geval verplichtende collectieve maatregelen getroffen moeten worden. Het treffen van maatregelen kan immers, als gezegd, beperkingen van grondrechten met zich meebrengen. Het wetsvoorstel verankert daarom dat bij het nemen van maatregelen steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden afgewogen.¹³ Daarmee wordt invulling gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan dergelijke beperkingen, aldus de toelichting.¹⁴

Gelet op deze doelen kent het wetsvoorstel een gelaagde structuur, waar in verschillende fases parlementaire betrokkenheid en zeggenschap wettelijk zijn geregeld. Het creëert in de eerste plaats een nieuwe procedure waarbij een infectieziekte aangewezen kan worden als een A1-ziekte. Ook deze categorie is nieuw: de bestaande categorie A-infectieziekten in de Wpg is hiertoe in het wetsvoorstel gesplitst in categorieën A2 en A1. De A1-categorie is het meest verstrekkend en ziet op uitbraken van infectieziekten met pandemisch potentieel die maatschappelijk dusdanig ontwrichtend zijn, dat inzet van collectieve maatregelen noodzakelijk kan zijn.¹⁵ De aanwijzing van een A1-infectieziekte behoeft parlementaire goedkeuring bij wet.¹⁶

Uitsluitend op het moment dat zo'n aanwijzing heeft plaatsgevonden, kunnen bevoegdheden worden ingezet en op grond daarvan collectieve maatregelen worden genomen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie.¹⁷ Het voorstel bevat daartoe specifieke wettelijke grondslagen voor grondrechtsbeperkende maatregelen die – nadat een infectieziekte als behorend tot de A1-groep is aangewezen – in sommige gevallen bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld en ingevuld. Ook bij de vaststelling van die regeling bevat het voorstel, naast materiële voorwaarden, een specifieke procedure met betrekking tot de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap.¹⁸

Het wetsvoorstel voorziet onder andere in specifieke grondslagen voor het bij ministeriële regeling vaststellen van een veilige afstand, het voorschrijven van hygiënemaatregelen, het stellen van

⁹ WODC, 'Modernisering van het staatsnoodrecht', 19 november 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 64.

¹⁰ Commissie-Muller, 'Evaluatie Wet Veiligheidsregio's: Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg', 4 december 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 517, nr. 195.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 668, nr. 67.

¹² In de Wpg is (deels) de Internationale gezondheidsregeling (IGR) – die is opgesteld door de WHO – geïmplementeerd. De WHO heeft de werking van de IGR tijdens de covid-19 pandemie bestudeerd, en kwam onder meer tot de conclusie dat veel landen onvoldoende zijn voorbereid op een pandemie. Zie o.a. Review Committee, Strengthening preparedness for health emergencies: implementation of the International Health Regulations (2005), WHO doc. A74/9 Add. 1, 5 mei 2021.

¹³ Voorgesteld artikel 58b.

¹⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1; Doelen van het wetsvoorstel.

¹⁵ De categorie A2 vervangt de huidige A-categorie.

¹⁶ (Voorgesteld) artikel 20 van de Wpg.

¹⁷ Voorgesteld artikel 58b.

¹⁸ Voorgesteld artikel 58c.

voorwaarden voor de openstelling van publieke plaatsen en evenementen en het invoeren van maatregelen in verband met het inreizen en de thuisquarantaineplicht. Het voorstel bevat tevens bepalingen die zien op de verdeling van bevoegdheden tussen de ministers, de voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters.¹⁹ Ten slotte regelt het voorstel de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd over de uitvoering van deze maatregelen, de sancties die kunnen worden opgelegd voor het overtreden van de maatregelen en het toezicht hierop.

2. Algemene beschouwing

a. Bijzondere aard van noodwetgeving

Essentieel voor de beoordeling van het voorstel is dat het gaat om een wettelijke regeling met het oog op een acute en ernstige noodsituatie. De regeling betreft immers infectieziekten die – in het wettelijk jargon – behoren tot groep A1. Blijkens de toelichting gaat het daarbij om infectieziekten van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én dat vrijheidsbeperkende maatregelen, gelet op de buitengewone ernst van de situatie, noodzakelijk kunnen zijn.²⁰ Het wetsvoorstel heeft dus betrekking op uitzonderlijke omstandigheden waarin de regels die in een normale situatie gelden niet langer toereikend zijn en daarom een tijdelijk, van de reguliere wetgeving afwijkend, regime wordt ingesteld.

Juist in acute en ernstige noodsituaties is het essentieel om de beginselen van de democratische rechtsstaat in acht te blijven nemen. Noodzakelijke maatregelen die voor burgers (mogelijk langdurig) ingrijpend zijn, kunnen alleen effectief zijn als zij kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. De democratische rechtsstaat moet juist dan zijn waarde bewijzen door ook in die uitzonderlijke omstandigheden constitutionele waarden te waarborgen. Daartoe is van belang dat een noodsituatie en de daaruit voortvloeiende maatregelen op een herkenbare wijze in de vorm van noodwetgeving in het recht worden gemarkeerd. Er moet zoveel als mogelijk worden voorkomen dat tijdelijk geldende, afwijkende procedures en vrijheidsbeperkingen 'sluipenderwijs' een permanente en normale status krijgen.²¹

Tegen die achtergrond moet de bijzondere aard van noodwetgeving worden begrepen. Het is slapend recht dat in de normale situatie niet in werking is. Het kan alléén in werking worden gesteld als de daartoe wettelijk gewaarborgde procedures (met inbegrip van parlementaire betrokkenheid) zijn gevolgd. De drempel daarvoor ligt hoog: een noodwet is een 'gereedschapskist' met een aantal 'veiligheidssloten' die alleen in geval van nood en slechts onder strikte voorwaarden mag worden geopend. Dat is ook de kern van de noodwetgeving die reeds lang in Nederland bestaat en die (deels) zijn grondslag vindt in artikel 103 van de Grondwet.

b. Noodzaak pandemische paraatheid

In het licht van het voorgaande gaat de regering er naar het oordeel van de Afdeling terecht van uit dat een structurele wettelijke voorziening die toepassing kan vinden in noodsituaties, op korte termijn noodzakelijk is. Ook in de nabije toekomst kunnen zich immers pandemieën voordoen van de omvang en ernst van covid-19. Daarbij komt dat in het specifieke geval van covid-19 de dreiging nog niet is weggenomen. De komende periode moet, conform het advies van de KNAW en de WRR²², nog steeds rekening worden gehouden met scenario's waarin sprake is van nieuwe, mogelijk ziekmakende virusvarianten die het onverhoopt noodzakelijk kunnen maken om opnieuw collectieve maatregelen te nemen. In genoemd advies wordt aanbevolen om hierop te anticiperen. De totstandkoming van een passend wettelijk instrumentarium ('de gereedschapskist') maakt daarvan deel uit.

In de ernstige scenario's waarvoor het wetsvoorstel beoogt regels te stellen gaat het steeds om fundamentele afwegingen tussen de verschillende grondrechtelijke en andere vitale belangen die in die omstandigheden aan de orde zijn. De afgelopen jaren hebben dat op indringende wijze duidelijk gemaakt. Daarbij gaat de maatschappelijke aandacht vanzelfsprekend uit naar de noodzaak en proportionaliteit van de (potentieel ingrijpende) collectieve maatregelen: zij mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en proportioneel is bij het beperken van grondrechten en het ingrijpen in andere zwaarwegende publieke, maatschappelijke en economische belangen.²³

¹⁹ Voorgestelde wijziging van artikel 6 Wpg.

²⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2; Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden.

²¹ Spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisishet' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 7.

²² WRR en KNAW, 'Navigeren en anticiperen in onzekere tijden', 2 september 2021, Gezamenlijk WRR- en KNAW-advies: Navigeren en anticiperen in onzekere tijden I Publicatie I WRR

²³ Zie hierover verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742.

Anderzijds mag echter niet onderbelicht raken dat de overheid bij een ernstige pandemie óók de grondrechtelijke plicht heeft om de gezondheid en het leven van burgers snel en effectief te beschermen. Daarbij gaat het niet alleen om burgers die de infectieziekte oplopen, maar ook om burgers met andere ernstige aandoeningen die recht hebben op een adequate en tijdige medische behandeling.

Met het oog op die fundamentele afwegingen die in die uitzonderlijke situatie aan de orde zijn en de democratische en rechtsstatelijke waarborgen die met het oog daarop dan moeten gelden, acht de Afdeling het noodzakelijk om zo spoedig mogelijk het wettelijk instrumentarium op orde te brengen en daarmee niet te wachten tot de betreffende noodsituatie zich voordoet.²⁴ Tijdens een acute crisis immers zal er geen tijd zijn om een weloverwogen en voldoende gedragen wettelijke regeling tot stand te brengen.

Daarbij merkt de Afdeling op dat nu een nieuwe acute en ernstige crisis redelijkerwijs te voorzien valt en de wetgever daarmee rekening heeft te houden, ervan moeten worden uitgegaan dat noodverordeningen, anders dan in de acute beginfase van de coronapandemie begin 2020, uit grondwettelijk oogpunt geen rechtmatige grondslag meer kunnen zijn voor ingrijpende grondrechtsbeperkende maatregelen.²⁵ Een structurele wettelijke voorziening die in lijn ligt met het (deels grondwettelijk verankerde) staatsnood- en crisisrecht, is ook daarom noodzakelijk.

c. Wetsvoorstel: eerste stap

In het licht van het voorgaande beoordeelt de Afdeling het voorstel in beginsel positief. Het komt tegemoet aan de noodzaak om een structurele wettelijke voorziening te treffen die de acute en ernstige gevolgen van een toekomstige pandemie, mogelijk reeds op korte termijn, het hoofd kan bieden. Het bevat daartoe belangrijke elementen van de wettelijke 'gereedheidskist'; bevoegdheden, die in geval van nood, met inachtneming van nadere afwegingen van noodzaak en proportionaliteit en van procedures van parlementaire betrokkenheid, in werking kunnen worden gesteld. Daarmee wordt tevens uitvoering gegeven aan de eerder genoemde moties van de Tweede Kamer.

Wel merkt de Afdeling op dat met dit wetsvoorstel de wetgeving met het oog op de noodzakelijke pandemische paraatheid nog niet is voltooid. Het voorstel is naar zich thans laat beoordelen beperkt in omvang en reikwijdte. Zo ontbreken bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, zoals de bevoegdheid tot sluiting van scholen. Daarbij is van belang dat een structurele wettelijke voorziening niet slechts gebaseerd kan zijn op de recente ervaringen met covid-19, maar van toepassing moet kunnen zijn op andere toekomstige pandemieën die naar hun aard mogelijk een (deels) ander instrumentarium zullen vergen.²⁶

Daarbij komt dat een structurele wettelijke voorziening in een volgende fase, zo erkent ook de toelichting, nog zal moeten worden afgestemd op en ingebed in de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht. Het daarvoor nog te ontwikkelen kader zal als leidraad dienen voor de verdere uitwerking en gedachtevorming over onder meer noodbevoegdheden, de inwerkingstelling daarvan en de parlementaire betrokkenheid daarbij.²⁷ Deze elementen vergen nog een nadere analyse en doordenking.

Met het oog op de consistentie van wetgeving moet in de volgende fase worden gezien in hoeverre de wetswijzigingen die thans terecht worden voorgesteld, in verband met de modernisering van het staatsnoodrecht moeten worden aangepast. In dat kader zal ook moeten worden overwogen of de betreffende bepalingen als apart hoofdstuk in de Wpg opgenomen moeten blijven of in een afzonder-

²⁴ Het betoog dat met een permanente wettelijke voorziening moet worden gewacht tot de evaluatie van de regelgeving rondom de coronapandemie (zie het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk d.d. 23 juni 2022) gaat voorbij aan het bijzondere karakter van noodwetgeving. Buiten twijfel staat dat een pandemie in bepaalde omstandigheden zodanig acuut en ernstig kan zijn dat collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. Met het oog op die mogelijkheid dient er noodwetgeving beschikbaar te zijn. In hoeverre die noodwetgeving in een concrete situatie moet worden toegepast hangt af van de noodzaak en proportionaliteit daarvan die op het moment dat de noodsituatie zich voordoet, beoordeeld moet worden.

²⁵ Uiteraard zal het laatste woord hier aan de rechter zijn. Niettemin bestaat er consensus dat de wettelijke bevoegdheid tot instelling van een noodverordening niet de door de Grondwet vereiste grondslagen voor grondrechtsbeperkingen bevat. Dat maakt het terugvallen op noodverordeningen juridisch zeer kwetsbaar. Zie verder de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742 en het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' van 13 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 43.

²⁶ De toelichting gaat in dat verband niet in op de mogelijke impact van pandemieën met een ander verspreidingspatroon dan covid-19. Zie ook de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.5 (Grondslagen voor maatregelen), waarin gesproken wordt over verschillende elementen van de ziekteverwekker die relevant kunnen zijn voor de effectiviteit en daarmee de noodzaak van de inzet van bepaalde bevoegdheden.

²⁷ Zie voor dit laatste aspect hierna verder punt 4.

lijke wet moeten worden ondergebracht, vanwege de verstreckende gevolgen daarvan op bijna alle beleidsterreinen.²⁸

Gelet op de samenhang met het algemene staatsnood- en crisisrecht kan het huidige wetsvoorstel, dat materieel als noodwetgeving moet worden beschouwd (zie hiervoor onder a), inhoudelijk niet los daarvan worden gezien. In verband daarmee valt op dat de Minister van JenV in het voorstel geen formele rol heeft; het voorstel is alleen medeondertekend door de Ministers van VWS en BZK. In lijn daarmee worden de ministeriële regelingen op grond van het wetsvoorstel vastgesteld door de Ministers van VWS en BZK, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.²⁹ De toelichting stelt hierover slechts dat geen reden is om de Minister van Justitie en Veiligheid in dit voorstel een bijzondere positie toe te kennen.³⁰ Dit miskent de verantwoordelijkheid van deze minister voor het reguliere staatsnood- en crisisrecht en de handhaving die voor een goede werking van deze wet noodzakelijk is. Met het oog daarop acht de Afdeling medeondertekening van het voorstel en betrokkenheid bij de ministeriële regelingen van ook deze minister aangewezen.

De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

Resumerend is het wetsvoorstel te beschouwen als een noodzakelijke eerste stap op weg naar een voldragen en duurzaam wettelijk stelsel. Dat laat onverlet dat het nu voorliggende wetsvoorstel op een aantal punten nog verbetering behoeft. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

3. Bevoegdhedeninstrumentarium

Het wetsvoorstel bevat een aantal specifieke grondslagen voor beperkende maatregelen. Deze zitten als noodvoorziening in 'de gereedschapskist'. De bevoegdheden leiden – zoals bij noodwetgeving gebruikelijk is – een slapend bestaan tot het moment waarop een of meer ervan volgens de in de wet geregelde procedures, inclusief de daarbij passende parlementaire betrokkenheid, uit de 'gereedschapskist' worden gehaald.

Omdat de maatregelen in die omstandigheden een beperking van grondrechten kunnen opleveren, is de vraag wat uit grondwettelijk oogpunt in de wet zelf geregeld moet worden en welke ruimte er in de gegeven noodsituatie moet worden gelaten aan het bestuur en de handhaving. Daartoe biedt het wetsvoorstel enerzijds de grondwettelijk vereiste, specifieke wettelijke basis voor beperkende maatregelen, terwijl het anderzijds beoogt de flexibiliteit te bieden die noodzakelijk zal zijn om daar waar nodig te kunnen op- en afschalen. Daarbij acht de Afdeling het in de gegeven uitzonderlijke situatie en de tijdelijkheid van noodsituaties waarop het voorstel betrekking heeft aanvaardbaar dat vanwege de vereiste spoed op- en afschaling, uiteraard binnen de wettelijke grenzen, geschiedt bij ministeriële regeling.³¹ De Grondwet laat dat ook toe.³²

Het wetsvoorstel is op dit punt beperkt in omvang en reikwijdte. Bepaalde bevoegdheden die in geval van een zeer ernstige pandemie noodzakelijk kunnen zijn, ontbreken. Zo ontbreekt het, onder nader te bepalen voorwaarden, kunnen inzetten van test- en/of vaccinatiebewijzen in de 'gereedschapskist'.³³ De noodzaak van laatstgenoemd instrument kan niet bij voorbaat worden uitgesloten. In bepaalde omstandigheden kan het eraan bijdragen om te voorkomen dat, ook uit grondrechtelijk oogpunt, veel verstrekken maatregelen – zoals een complete lockdown of het geheel sluiten van bepaalde sectoren – moeten worden genomen die economie en samenleving vérgaand kunnen ontwrichten.

De Afdeling acht de keuze voor een relatief beperkt bevoegdhedeninstrumentarium in dit wetsvoorstel als eerste stap verdedigbaar. Tegen die achtergrond is de noodbevoegdheid die is opgenomen in artikel 58d van het wetsvoorstel, te meer onmisbaar. Deze bepaling fungeert als het ware als vangnet: als de specifieke bevoegdheden waarvoor grondslagen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, niet toereikend blijken en zich een dringende omstandigheid voordoet op grond waarvan direct moet worden gehandeld, kan de minister ook andere collectieve maatregelen nemen ter bestrijding van een (directe dreiging van een) epidemie.

²⁸ Eerder merkte de Afdeling op dat de keuze voor regeling in de Wpg niet evident is. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4.

²⁹ Zie anders artikel 58c, eerste lid, juncto artikel 58a, eerste lid, Twm. Daarin fungeerde ook de Minister van JenV als medeondertekenaar.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.3.1; Algemeen verbindende voorschriften/algemene keten in de Wpg.

³¹ Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³² Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4.

³³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.7.1; VNO-NCW en MKB-Nederland.

Cruciaal is dat het parlement daarbij doorslaggevende zeggenschap heeft. Deze krijgt vorm door een onverwijld in te dienen wetsvoorstel dat moet volgen op een 'noodregeling' van de minister. Omdat het zal gaan om regelingen waarvoor een meer specifieke wettelijke grondslag ontbreekt, is parlementaire goedkeuring bij wet noodzakelijk. Gegeven de zo nauw mogelijk omschreven situatie waarin van de noodbevoegdheid gebruik gemaakt kan worden, acht de Afdeling het voorgestelde artikel 58d gedurende de behandeling van de wet tot regeling van het betrokken onderwerp een genoegzame grondslag, ook uit grondwettelijk perspectief.

In de toelichting wordt niet uitgesloten dat het instellen van een avondklok ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-ziekte noodzakelijk kan zijn. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een grondslag om een avondklok in te stellen, omdat – zo staat in de toelichting – de grondslag uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) kan worden gebruikt.³⁴ Eerder is echter wel voor een aparte wettelijke grondslag gekozen, omdat toepassing van artikel 8 van de Wbbbg niet aangewezen werd geacht.³⁵ Dit roept de vraag op in hoeverre in het kader van de bijzondere noodwet waarin het wetsvoorstel beoogt te voorzien, nog op deze bepaling kan worden teruggevallen. Die vraag rijst te meer omdat, zo blijkt uit de toelichting, het wetsvoorstel nadrukkelijk is losgekoppeld van het staatsnood- en crisisrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan.

4. Parlementaire betrokkenheid

a. Inleiding

Uit constitutioneel oogpunt gaat het bij de mogelijke inzet van noodmaatregelen (het openen van 'de gereedheidskist') niet alleen om de inhoudelijke afweging van de grondrechtelijke en andere vitale belangen. Cruciaal is ook wie op dat moment die belangen afweegt, en volgens welke procedure de besluitvorming plaatsvindt in de buitengewone omstandigheden die dan gelden. In noodsituaties zal aan het bestuur een zekere – soms grote – beleids- en beoordelingsruimte moeten worden toegekend met het oog op de noodzakelijke slagkracht. Er moeten dan immers snel maatregelen worden genomen die soms ingrijpend zijn. Tegelijkertijd is juist in crisistijd democratische legitimatie essentieel. Wil de crisisbeheersing aanvaardbaar en effectief zijn, dan zal daarvoor steeds voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak moeten bestaan. Het parlement speelt daarin een cruciale rol.³⁶

In de adviesaanvraag voor het wetsvoorstel vraagt de Minister van VWS de Afdeling om in het bijzonder aandacht te besteden aan de daarin opgenomen regeling met betrekking tot 'de betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal bij het aanwijzen van A1-infectieziekten en het daarmee activeren van de bevoegdheidsgrondslagen in hoofdstuk V, paragraaf 8, van de wet, het nemen van maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten en het afschalen van een aanwijzing als A1-infectieziekte.' Daartoe geeft de Afdeling hieronder eerst weer hoe het wetsvoorstel op dit punt luidt (onderdeel b). Daarna gaat zij in algemene zin in op de regeling van de parlementaire betrokkenheid in het wetsvoorstel en, in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, op de iets langere termijn (onderdeel c en de bijlage). Ten slotte maakt de Afdeling twee specifieke opmerkingen over het nu voorliggende wetsvoorstel (onderdelen d en e).

b. Parlementaire betrokkenheid: inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt aan de parlementaire betrokkenheid van beide Kamers invulling te geven. Om de regeling vanuit dit gezichtspunt goed te kunnen begrijpen en beoordelen moet zicht bestaan op de parlementaire betrokkenheid in haar geheel. Het wetsvoorstel voorziet in verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap op verschillende momenten.

- In de eerste plaats is het parlement als medewetgever betrokken bij de totstandkoming van de wijziging van de Wpg zoals die nu voorligt. Dat is essentieel. De Grondwet vereist immers niet alleen democratische legitimatie van wettelijke bepalingen in algemene zin, maar zij vereist in het bijzonder ook specifieke, wettelijke grondslagen om op basis daarvan – voor zover in de gegeven situatie noodzakelijk – grondrechtsbeperkende maatregelen te kunnen nemen. Voor zover het

³⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.2.3; Het College voor de rechten van de mens.

³⁵ Deze grondslag is toen opgenomen in de Twm. Zie ook Rb. Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100; Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

³⁶ Dat neemt niet weg dat democratische legitimatie op meer ziet dan alleen de betrokkenheid van het parlement. Ook de regering is immers indirect democratisch gelegitimeerd. Democratische legitimatie kan in dat verband ook niet los worden gezien van de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. In zoverre kan onderscheid worden gemaakt tussen input-legitimiteit (o.a. door middel van invloed van volksvertegenwoordigingen) en output-legitimiteit (o.a. door effectief en doelmatig (bestuurs)optreden). Zie ook punt 4c hierna.

wetsvoorstel die grondslagen bevat, voldoet het aan de door de Grondwet vereiste specificiteit (zie hiervoor punten 2 en 3).

- Een rol voor het parlement is daarnaast weggelegd bij de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Daartoe stelt de Minister van VWS een regeling vast, die binnen acht weken moet worden gevolgd door een voorstel voor een incorporatiewet. Bij de totstandkoming van die wet is het parlement ook als medewetgever betrokken.³⁷ Om de aanwijzing daarna weer ongedaan te maken, worden dezelfde stappen gezet: vaststelling van een ministeriële regeling, gevolgd door een wetsvoorstel.³⁸
- Als een infectieziekte als behorend tot groep A1 is aangewezen en de ernst van de situatie het noodzakelijk maakt dat collectieve maatregelen worden genomen, is het parlement daar ook bij betrokken. De Ministers van (in ieder geval) VWS en BZK stellen een ontwerpregeling op die wordt voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Als de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen met de regeling, wordt het ontwerp niet vastgesteld.³⁹ Als met spoed collectieve maatregelen moeten worden genomen of als genomen maatregelen niet langer nodig zijn ('afschaling'), wordt de regeling één week nagehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Als de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen, vervalt de regeling van rechtswege.⁴⁰
- Ten slotte is het parlement betrokken bij de eventuele inzet van de noodbevoegdheid ('vangnetvoorziening').⁴¹ Als een ministeriële regeling op grond van de specifieke grondslagen in het wetsvoorstel niet toereikend zou zijn, wordt een ministeriële regeling met andere, aanvullende collectieve maatregelen genomen. Daarna wordt onverwijld een voorstel voor een wet tot regeling van het betrokken onderwerp gedaan. Het parlement is hierbij als medewetgever betrokken.

Aldus voorziet het wetsvoorstel op drie manieren in *zeggenschap van Tweede en Eerste Kamer*: bij de totstandkoming van deze wet; in de procedure tot vaststelling van de incorporatiewet, volgend op de ministeriële aanwijzing tot (of ongedaanmaking van de kwalificatie als) A1-ziekte; en ten slotte in de procedure tot vaststelling van de wet die is vereist bij eventuele inzet van de noodbevoegdheid. Daarnaast is het parlement *betrokken* bij de controle op de uitoefening van deze bevoegdheden. De Afdeling benadrukt dat het daarbij gebruik kan maken van zijn reguliere instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties, het indienen van een initiatiefwetsvoorstel).

Bij het nemen of afschalen van collectieve (spoed)maatregelen door (in ieder geval) de Ministers van VWS en BZK is daarnaast in het wetsvoorstel voorzien in *zeggenschap van alléén de Tweede Kamer*. Een ontwerpregeling wordt niet vastgesteld als de Tweede Kamer daarmee na een voorhangprocedure niet instemt (als het gaat om het nemen van maatregelen), dan wel vervalt als de Tweede Kamer daarmee na een nahangprocedure niet instemt (bij het nemen van spoedmaatregelen of afschaling van reeds genomen maatregelen). De voor- en nahang vinden ook plaats bij de Eerste Kamer. Deze Kamer is weliswaar *betrokken* maar haar komt geen *zeggenschap* toe: anders dan de Tweede Kamer is aan de Eerste Kamer geen instemmingsrecht toegekend. Ook voor de Eerste Kamer geldt, zo benadrukt de Afdeling opnieuw, dat zij door middel van haar reguliere instrumentarium op verschillende wijzen uiteraard wel aan haar betrokkenheid uitdrukking kan geven.⁴²

c. Parlementaire betrokkenheid: beoordeling

Uit het voorgaande blijkt dat op grond van het wetsvoorstel het parlement bij alle relevante stappen betrokken is. Die betrokkenheid is uiteindelijk altijd beslissend. In de meeste gevallen immers gaat het om goedkeuring bij wet. Dat geldt niet voor de collectieve uitvoeringsmaatregelen; daarop is, afhankelijk van de situatie, een voor- of nahangprocedure van toepassing. Ook in dat geval echter is de wens van een parlementaire meerderheid doorslaggevend, zij het alleen van de Tweede Kamer.⁴³

De Afdeling acht de wijze waarop deze betrokkenheid in het wetsvoorstel vorm krijgt en het met het oog daarop noodzakelijke evenwicht tussen democratische legitimatie en bestuurlijke slagkracht, voor dit moment toereikend. Het wetsvoorstel introduceert zeggenschap van het parlement ten aanzien van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Voor het overige sluit de regeling aan bij de in 2020 door het parlement goedgekeurde en daarna meermaals toegepaste regeling van de

³⁷ (Voorgesteld) artikel 20 van de Wpg.

³⁸ Voorgesteld artikel 20a van de Wpg.

³⁹ Voorgesteld artikel 58c, eerste en tweede lid van de Wpg.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 58c, derde lid van de Wpg.

⁴¹ Voorgesteld artikel 58d van de Wpg.

⁴² Zie hierover verder de Voorlichting van de Afdeling advisering aan de Eerste Kamer van 22 oktober 2020 (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F.

⁴³ Hier bestaat derhalve een verschil met de Eerste Kamer. De Afdeling heeft eerder te kennen gegeven dat aan deze constructie geen grondwettelijke bepalingen of constitutionele uitgangspunten in de weg staan. Zie hierover verder de Voorlichting van de Afdeling advisering aan de Eerste Kamer van 22 oktober 2020 (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, F.

Twm.⁴⁴ De ervaringen die daarmee zijn opgedaan geven op dit moment, in afwachting van nadere evaluaties, geen aanleiding om aan te nemen dat deze regeling heeft geleid tot grote knelpunten. Daarbij merkt de Afdeling wel op dat de Twm pas op 1 december 2020 in werking trad en dus niet bestond in de fase waarin de corona-epidemie het meest acuut was.

Omdat beoogd wordt het wetsvoorstel op korte termijn tot stand te brengen (zie hiervoor punt 2c) merkt de Afdeling op dat de rol van het parlement met het oog op een definitievere regeling, in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht, verder moet worden doordacht. Centraal staat in dat verband de vraag hoe, gelet op de bijzondere aard van de noodwetgeving die aan de orde is (zie punt 2a) een balans kan worden gevonden tussen democratische legitimatie en de in noodsituaties noodzakelijke slagkracht. De Afdeling merkt daarbij op dat bestuurlijke slagkracht en democratische legitimatie niet onverenigbaar en maar beperkt tegengesteld zijn. Legitimiteit van overheidsoptreden wordt immers niet uitsluitend bereikt door volwaardige parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming ('inputlegitimiteit') maar ook door effectief bestuur in de vorm van slagvaardige crisisbestrijding ('outputlegitimiteit').⁴⁵

Tegen deze achtergrond wordt in de bijlage die bij dit advies, ter nadere uitwerking van het antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de regering in de adviesaanvraag aan de Afdeling, nader ingegaan op de mogelijke vormgeving van een toekomstige regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap. Daarbij heeft de weloverwogen regeling van het reeds bestaande staatsnoodrecht – waar het gaat om parlementaire betrokkenheid en zeggenschap – als vertrekpunt gediend. Vanwege het belang om het thans voorliggende wetsvoorstel op zeer korte termijn tot stand te brengen, adviseert de Afdeling de in de bijlage opgenomen beschouwing te betrekken bij de wetgeving in een volgende fase. Tegelijkertijd dient die wetgeving vanwege het belang ervan, ook in relatie tot de modernisering van het staatsnood- en crisisrecht, wel voortvarend ter hand te worden genomen. De bijgevoegde bijlage beoogt daarbij behulpzaam te zijn.

d. Relatie aanwijzing A1 en collectieve maatregelen

In artikel 20, derde lid, van de Wpg staat dat in de ministeriële regeling waarbij een infectieziekte wordt aangewezen als behorend tot een bepaalde groep, wordt bepaald welke bepalingen van de wet (die gelden voor die infectieziekten) in dat geval van toepassing zijn. Na inwerkingtreding van de regeling, vindt toepassing van de wet overeenkomstig de regeling plaats. De bepaling impliceert dat het mogelijk is om in de ministeriële regeling tot de aanwijzing van – in de context van dit wetsvoorstel – een A1-infectieziekte, op te nemen welke bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel als gevolg van die aanwijzing in werking worden gesteld, en welke niet.

Uit het voorgestelde artikel 58b en de toelichting bij het wetsvoorstel lijkt echter iets anders voort te vloeien.⁴⁶ Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling is dat de aanwijzing van een A1-infectieziekte tot gevolg heeft dat het gehele pakket aan bevoegdheden waarin hoofdstuk V, paragraaf 8 voorziet, in werking wordt gesteld. Dat impliceert dat het wetsvoorstel een 'alles-of-niets'-karakter zou hebben: is de aanwijzing van kracht, dan zijn de betrokken ministers bevoegd om alle collectieve maatregelen te nemen (al hoeft dat uiteraard niet); is géén aanwijzing van kracht, dan kunnen zij helemaal geen collectieve maatregelen nemen, omdat de bevoegdheden in hoofdstuk V, paragraaf 8, niet in werking zijn gesteld.

De Afdeling acht de verhouding tussen de (voorgestelde) artikelen 20, derde lid en 58b in zoverre onduidelijk. Wanneer is bedoeld aan het wetsvoorstel het 'alles-of-niets'-karakter toe te kennen dat in de toelichting wordt benadrukt, is dat bovendien onwenselijk. De coronapandemie heeft immers inzichtelijk gemaakt dat onder bepaalde omstandigheden met een beperkt aantal relatief 'milde' maatregelen kan worden volstaan om de verspreiding van een infectieziekte op effectieve wijze tegen te gaan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het houden van een veilige afstand of het stellen van voorschriften omtrent hygiëne- en beschermingsmiddelen. Artikel 20, derde lid lijkt van deze mogelijkheid uit te gaan. De voorgestelde wetssystematiek lijkt echter ook te impliceren dat met de aanwijzing het gehele pakket aan bevoegdheden in werking moet zijn gesteld, ook wanneer het slechts nodig zou zijn om een beperkt aantal maatregelen te nemen. Ook bij de inwerkingstelling van die bevoegdheden moet echter zoveel als mogelijk worden voldaan aan het proportionaliteits- en noodzakelijkheidsvereiste. Daartoe zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid van differentiatie bij inwerkingstelling van bepalingen.

⁴⁴ Artikel 58c van de (inmiddels vervallen) Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

⁴⁵ Zie ook spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 51.

⁴⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2 (Incorporatiesystematiek en afschaling A1-infectieziekten (artikel 20 en 20a Wpg) en 9.2.3 (Het College voor de rechten van de mens)).

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

e. Moment van indiening voortduringswet

Artikel 20 van de Wpg bepaalt dat, ná de ministeriële aanwijzing van een A1-infectieziekte, binnen acht weken een voorstel voor een incorporatiewet wordt gedaan.⁴⁷ Het voorstel voorziet op dit moment niet in een aanpassing van deze termijn. In de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed.

De Afdeling is van oordeel dat de parlementaire zeggenschap in het voorstel verbeterd moet worden door daarin te regelen dat het wetsvoorstel tot incorporatie van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot de groep A1, niet binnen acht weken maar *onverwijld* moet worden ingediend. Op die manier wordt bewerkstelligd dat het parlement zo snel mogelijk – en niet pas relatief lang nadat (een of meer van) de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel kunnen worden ingezet – bij de beoordeling van de aanwijzing als A1-infectieziekte wordt betrokken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande artikel 20, vierde lid, aan te passen.

5. Bestuurlijke verhoudingen

Op grond van de Wpg draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte, behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan.⁴⁸ In het wetsvoorstel is hierbij aangesloten: ook als sprake is van een A1- of A2-infectieziekte, draagt de voorzitter van de veiligheidsregio zorg voor de bestrijding van de epidemie. Dat betekent dat hij bij uitsluiting bevoegd is tot de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. Dat betreft onder andere bevoegdheden opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8 van het wetsvoorstel. De voorzitter van de veiligheidsregio is over de toepassing van deze bevoegdheden verantwoording schuldig aan de betrokken gemeenteraden. Hij brengt daartoe verslag uit en beantwoordt vragen van die raden.⁴⁹

Als de uitoefening van deze bevoegdheden naar verwachting echter slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft, voorziet het voorstel erin dat niet langer de voorzitter van de veiligheidsregio, maar de burgemeester deze uitoefent. Daaraan gaat een ministerieel besluit vooraf.⁵⁰ In de toelichting bij het voorstel wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen de 'acute fase' en de 'beheerfase'. In de acute fase is nog veel onbekend over de infectieziekte en bestaat onduidelijkheid over wat er nodig is om die ziekte te bestrijden en de maatschappelijke impact ervan. In de beheerfase is meer bekend over de ziekte, waardoor er meer ruimte is voor een lokale aanpak en terugkeer naar normale, bestuurlijke verhoudingen, aldus de toelichting.⁵¹

De uitbraak van een infectieziekte die wordt aangewezen als behorend tot groep A1 is een ingrijpende gebeurtenis die tot een acute noodsituatie kan leiden. In dat geval ligt het – vanwege de vereiste spoed – voor de hand dat bevoegdheden worden belegd bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. Na verloop van tijd kan een acute noodsituatie zich ontwikkelen tot een situatie die weliswaar uitzonderlijk is, maar waarin van acute nood geen sprake meer is. De vraag rijst dan of, en zo ja, in hoeverre kan worden teruggekeerd naar de normale, bestuurlijke verhoudingen.

De toelichting van het wetsvoorstel knoopt in dit verband aan bij de hiervoor beschreven termen 'acute fase' en 'beheerfase' en niet bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte door de minister. Die aanwijzing kan op zichzelf als een helder criterium fungeren dat bovendien, anders dan de genoemde fasen, in de wetstekst zelf is opgenomen. Dat doet de vraag rijzen of het aanknopen bij de aanwijzing van een A1-infectieziekte voor de vraag of bevoegdheden bij de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester zijn belegd, niet kan leiden tot een vereenvoudiging van het wettelijke stelsel. Het onderscheid dat in de toelichting wordt gemaakt tussen 'acute fase' en 'beheerfase' kan immers weer nieuwe vragen en mogelijke meningsverschillen oproepen. Hoewel de Afdeling op zichzelf begrip heeft voor de keuze om zo snel als mogelijk terug te keren naar de normale bestuurlijke verhoudingen, meent zij dat de toelichting op dit punt moet worden verduidelijkt.

⁴⁷ (Voorgesteld) artikel 20 Wpg. Deze termijn is reeds in de Wpg geregeld voor het aanwijzen van een infectieziekte tot groep A, B1, B2 of C.

⁴⁸ (Huidig) artikel 6, vierde lid van de Wpg.

⁴⁹ Voorgesteld artikel 58y, derde lid van de Wpg. Deze bepaling moet worden beschouwd als een aanvulling op de reeds geldende bepalingen van de Wet op de veiligheidsregio's.

⁵⁰ Voorgesteld artikel 6, zesde lid, van de Wpg. Als niet langer sprake is van gevolgen van plaatselijke betekenis en de bevoegdheden van de burgemeester op de voorzitter van de veiligheidsregio overgaan, gaat daaraan eveneens een ministerieel besluit vooraf. In beide gevallen vindt overleg met de voorzitter van de veiligheidsregio plaats.

⁵¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1; Van een acute fase naar een beheerfase.

De Afdeling adviseert in het licht het voorgaande de toelichting aan te vullen.

6. Handhaving van inachtneming hygiëne- en afstandsregels

In artikel 58k van het wetsvoorstel is een zorgplicht voor besloten plaatsen opgenomen. In dat verband is voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid waarvan gebruik kan worden gemaakt als degenen die in de besloten plaats aanwezig zijn, de eventuele hygiëne- en afstandsregels niet in acht kunnen nemen.

In het vijfde lid van het voorgestelde artikel is bepaald dat die aanwijzingsbevoegdheid niet geldt op plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing of op andere, bij ministeriële regeling aangewezen plaatsen. De toelichting vermeldt dat deze uitzonderingsmogelijkheid in het bijzonder kan worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, nu deze plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten.⁵² Overigens kunnen bij ministeriële regeling ook andere gebouwen worden aangewezen.

De Afdeling ziet niet in waarom handhaving van de zorgplicht in religieuze en eventuele andere bij ministeriële regeling aangewezen gebouwen geen doorgang zou moeten kunnen vinden. Uitgangspunt van het wetsvoorstel en de collectieve maatregelen die op grond daarvan in ministeriële regelingen kunnen worden genomen, is het tegengaan van verspreiding van een infectieziekte, behorend tot groep A1, ter bestrijding van (de dreiging van) een epidemie. Daarbij is dus sprake van een bijzondere noodsituatie, waarbij het voorstel de specifieke wettelijke grondslagen bevat voor grondrechtsbeperkende maatregelen, zoals hygiëne- en afstandsregels. De Afdeling ziet geen reden om in het geval van een dergelijke bijzondere situatie religieuze en eventuele andere gebouwen hiervan uit te zonderen.⁵³

De Afdeling adviseert daarom het vijfde lid van het voorgestelde artikel 58k te schrappen, voor zover dat een uitzonderingsmogelijkheid bij ministeriële regeling biedt.

7. Differentiatie tussen personen

Artikel 58e regelt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te differentiëren op verschillende gronden. Het eerste lid, onder b. stelt dat gedifferentieerd kan worden tussen personen of op basis van leeftijd. De artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel stelt dat sprake kan zijn van differentiatie tussen personen, op basis van leeftijd.⁵⁴ Deze laatste formulering is enger dan de formulering in het artikel zelf, dat immers ruimte biedt voor onderscheid op andere gronden dan leeftijd.

Naar aanleiding van de consultatiereactie van het College voor de Rechten van de Mens vermeldt de toelichting dat niet kan worden uitgesloten dat naast leeftijd ook differentiatie op grond van andere persoonskenmerken gepast kan zijn bij toekomstige pandemieën. Omdat nog niet bekend is of dat het geval zal zijn, is blijkens dit deel van de toelichting ervoor gekozen niet te expliciteren welke kenmerken dit zouden moeten zijn.⁵⁵ Eerder in de toelichting wordt echter gesproken van differentiatie op grond van leeftijd of resultaat. Als het gaat om het laatste, wordt in de toelichting gesteld dat het van belang is om te kunnen differentiëren tussen personen op basis van een resultaat omdat een testuitslag of vaccinatie informatie kan geven over het risico van verspreiding van de infectieziekte.⁵⁶ Het wetsvoorstel bevat echter, zoals in punt 3 opgemerkt, geen grondslag voor het gebruik van een testbewijs. De verschillende formuleringen die gebruikt worden in het voorstel en op diverse plekken in de toelichting zorgen voor onduidelijkheid over op welke gronden nu precies gedifferentieerd mag worden tussen personen.

Gelet op het feit dat differentiatie tussen personen bij de toepassing van maatregelen leidt tot ongelijke behandeling, is van belang dat de wettelijke basis hiervoor zo specifiek mogelijk is. Omdat nu nog niet bekend is of differentiatie op grond van andere persoonskenmerken dan leeftijd noodzakelijk kan zijn, is het aangewezen om de grondslag voor differentiatie te beperken tot leeftijd. Indien voor een toekomstige pandemie onderscheid tussen personen op andere gronden nodig is, kan, vooruitlopend op een wetswijziging, zo nodig gebruik worden gemaakt van de vangnetbepaling van

⁵² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.5 (Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging) en de artikels-gewijze toelichting bij artikel 58k.

⁵³ De Afdeling heeft hierover geen opmerking gemaakt in het advies over de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, (W13.20.0180/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4. Een met deze adviesopmerking vergelijkbare benadering is gekozen in het advies over de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen, (W13.21.0075/III), Kamerstukken II 2020/21, 35 817, nr. 4.

⁵⁴ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 58e.

⁵⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.2.3; Het College voor de rechten van de mens.

⁵⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.4; Differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk (artikel 58e).



artikel 58d. Daarna kunnen de dan benodigde gronden voor onderscheid voldoende nauwkeurig omschreven in de wet worden opgenomen.

De Afdeling adviseert artikel 58e, eerste lid onder b. op grond van het bovenstaande te beperken tot differentiatie op basis van leeftijd. Ook adviseert zij de toelichting op dit punt in overeenstemming te brengen met de tekst van het voorstel.

8. Opbouw van de toelichting

De toelichting kent een algemeen deel waarin de belangrijkste onderwerpen van het voorstel worden toegelicht. Het gaat daarbij onder meer om de verdeling van bevoegdheden, de maatregelen die kunnen worden ingezet en de parlementaire betrokkenheid. In de paragrafen die zien op de ontvangen consultatiereacties zijn over deze onderwerpen ook passages opgenomen. Onderdelen daarvan zouden in de eerdere paragrafen vermeld moeten worden. Zo wordt pas in de reactie op de consultatiereacties ingegaan op de keuze om voor de avondklok en het coronatoegangsbewijs geen grondslag in het voorstel op te nemen. Ook met betrekking tot de differentiatie tussen personen (zie hiervoor, punt 7) gaat de paragraaf die ziet op de consultatiereactie uitvoeriger in op dit onderwerp dan de specifieke paragraaf hierover eerder in de toelichting. Dit maakt de toelichting soms lastig toegankelijk en op punten lijkt deze ook tegenstrijdig.

De Afdeling adviseert de toelichting te bezien op toegankelijkheid en eenduidigheid.

9. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W13.22.0138/III

- Het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, tweede volzin, als volgt laten luiden: 'In de situatie bedoeld in de eerste volzin blijft de burgemeester bevoegd toepassing te geven aan de in artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's genoemde artikelen, met uitzondering van de artikelen 5 en 7 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 176 van de Gemeentewet.'
- In het voorgestelde artikel 58d, eerste lid 'artikel 58b, tweede lid, aanhef' vervangen door: artikel 58b, aanhef.
- Artikel 58f, eerste en tweede lid, vervangen door één lid, luidende: '1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat degene die zich buiten de woning ophoudt, een veilige afstand houdt tot andere personen.'
- In het voorgestelde artikel 58y, derde lid, na 'paragraaf' invoegen: 8.

BIJLAGE

A. Inleiding

In de adviesaanvraag heeft de Minister van VWS de Afdeling verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid kan worden geregeld. Daarop wordt in deze bijlage nader ingegaan. Dat geschiedt in de sleutel van de noodzaak van een nadere doordenking van een structurele wettelijke voorziening in relatie tot de voorgenomen herziening van het staatsnoodrecht waarvan de regering in de toelichting op het wetsvoorstel melding maakt.⁵⁷ In deze bijlage geldt de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen systematiek als referentiepunt. Waar nodig wordt daarnaar verwezen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in het geldende staatsnoodrecht (punt B). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe die regeling tot inspiratie zou kunnen dienen voor de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in een structurele, wettelijke voorziening ter bestrijding van infectieziekten in een volgende fase (punt C). In verband met het vinden van een balans in noodsituaties tussen enerzijds slagkracht en anderzijds democratische legitimatie en rechtsstatelijke waarborgen, wordt hier benadrukt dat de suggesties voor een toekomstige regeling één geheel vormen. Zij dienen daarom in onderlinge samenhang te worden gezien. Het gaat om suggesties die in het vervolg nog verdere verdieping en reflectie behoeven.

B. Parlementaire betrokkenheid in het staatsnoodrecht

Een structurele, wettelijke voorziening ter bestrijding van infectieziekten is niet bedoeld om 'gewone' situaties te reguleren. Het gaat immers om infectieziekten die – in het wettelijk jargon – behoren tot groep A1. Dat zijn infectieziekten van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én dat vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn voor de bestrijding ervan.⁵⁸ Een structurele wet zal tot doel hebben te voorzien in bevoegdheden die op de bestrijding van zodanig ernstige noodsituaties zijn gericht. In zoverre vertoont die regeling parallellen met het staatsnoodrecht. Het ligt daarom in de rede voor de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in een volgende fase, zoveel mogelijk aan te knopen bij de systematiek van het staatsnoodrecht.⁵⁹ Die systematiek zit als volgt in elkaar.

In de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), die invulling geeft aan het grondwettelijke artikel over het staatsnoodrecht,⁶⁰ staat dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, afkondiging van de beperkte en algemene noodtoestand plaatsvindt bij KB op voordracht van de Minister-President. Van de afkondiging wordt vervolgens 'terstond' mededeling gedaan aan de Staten-Generaal.⁶¹ Beëindiging van de noodtoestand geschiedt langs dezelfde weg, of bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering.⁶²

Als de noodtoestand is afgekondigd, kunnen bepaalde maatregelen in werking worden gesteld door

⁵⁷ De Afdeling realiseert zich dat ook de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid zal worden betrokken in de voorgenomen herziening van het staatsnood- en crisisrecht (vergelijk Kamerstukken II, 2017/18, 29 668, nr. 48). Daarbij lijken grote verschuivingen in de betrokkenheid van het parlement bij de besluiten van de regering of één of meer ministers echter niet aan de orde. De Afdeling acht de wijze waarop die betrokkenheid in het staatsnoodrecht in zoverre is vormgegeven ook evenwichtig.

⁵⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2; Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden.

⁵⁹ Zie het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 61–62 en 71.

⁶⁰ Artikel 103 van de Grondwet.

⁶¹ Artikelen 1 en 2 van de Cwu.

⁶² Artikel 3 van de Cwu.

middel van een KB op voordracht van de Minister-President.⁶³ Via dezelfde weg kunnen die maatregelen ook weer buiten werking worden gesteld. De maatregelen waar het om gaat, kunnen dus pas ná inwerkingstelling toepassing vinden. Zo lang zij niet in werking zijn gesteld, leiden zij als het ware een ‘slapend bestaan’: de bevoegdheden waarin de maatregelen voorzien, mogen dan niet worden uitgeoefend.

De Cwu voorziet daarnaast in de mogelijkheid van ‘separate toepassing’ van bepaalde noodbevoegdheden. Dat betekent dat zij in werking kunnen worden gesteld zónder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: het afgekondigd zijn van de algemene of beperkte noodtoestand. De omstandigheden moeten inwerkingstelling uiteraard wel rechtvaardigen. Inwerkingstelling geschiedt dan bij KB op voordracht van de Minister-President, waarna onverwijld een voorstel voor een voortduringswet aan de Tweede Kamer wordt gezonden.⁶⁴

Al met al voorziet het staatsnoodrecht dus op drie manieren in *zeggenschap van het parlement*, namelijk:

- bij de totstandkoming van de het wettelijk kader in de vorm van de Cwu en de wettelijke bevoegdheden waarnaar de Cwu verwijst;
- bij het beëindigen van de beperkte of algemene noodtoestand en
- in de procedure tot vaststelling van de voortduringswet bij ‘separate toepassing’ van in werking gestelde noodrechtartikelen.

Als de beperkte of algemene noodtoestand is afgekondigd, voorziet de Cwu bij de daadwerkelijke inwerkingstelling van de relevante maatregelen *niet* in parlementaire zeggenschap. Dit heeft ermee te maken dat die maatregelen snel moeten kunnen worden genomen, juist omdat buitengewone omstandigheden en de in verband daarmee afgekondigde noodtoestand dat noodzakelijk maken. Wel kan het parlement zoals gezegd bij besluit de noodtoestand opheffen, en daarmee de in werking gestelde noodwetgeving weer buiten werking stellen. Daarnaast is het parlement uiteraard *betrokken* bij de controle op de uitoefening van de staatsnoodrechtelijke bevoegdheden. Daarbij kan het gebruik maken van zijn reguliere grondwettelijke instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties etc.).

C. Aanwijzing als groep A1-infectieziekte en het nemen van collectieve maatregelen

a. Inleiding

Zoals hiervoor opgemerkt ligt het in de rede bij de vormgeving van de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in een volgende fase, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de hiervoor geschetste regeling van het staatsnoodrecht. Daarbij geldt dat in verband met het aan noodsituaties inherente evenwicht tussen slagkracht en democratische legitimatie de hierna opgenomen suggesties en overwegingen voor een toekomstige regeling één geheel vormen. Zij dienen in onderlinge samenhang te worden gezien.

b. Parlementaire zeggenschap over voortdrijving van de aanwijzing

De beoogde wettelijke systematiek kent een gelaagde structuur. Deze impliceert dat een ministerieel besluit tot het nemen van collectieve noodmaatregelen pas kan worden genomen als een infectieziekte is aangewezen als behorend tot groep A1. Met die aanwijzing wordt de ministeriële bevoegdheid tot het nemen van collectieve maatregelen in werking gesteld; zij wordt als het ware ‘aangezet’. In zoverre is sprake van een inwerkingstelling, vergelijkbaar met de procedure krachtens de Cwu.

Het parlement heeft in die systematiek zeggenschap over de aanwijzing van een A1-infectieziekte. Die zeggenschap krijgt vorm in de procedure tot vaststelling van een incorporatiewet, die moet volgen op de aanwijzing door de minister van een infectieziekte als behorend tot groep A1. Op dezelfde wijze heeft het parlement zeggenschap over het ‘uitzetten’ van de genoemde ministeriële bevoegdheid. Daarvoor is in eerste instantie een ministeriële regeling tot ongedaanmaking van de aanwijzing nodig, die wordt gevolgd door een wetsvoorstel dat erop is gericht de in de Wpg geïncorporeerde aanwijzing weer te schrappen.

Bestaat tussen de regering en het parlement verschil van opvatting over de noodzaak tot voortdrijving

⁶³ Het gaat om de maatregelen op lijst A (bij de beperkte noodtoestand) en lijst B (bij de algemene noodtoestand) bij de Cwu.

⁶⁴ Bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet verplaatsing bevolking (Wvp). Dit artikel bevat een ‘standaardbepaling’ die gebruikelijk is bij de mogelijkheid van separate toepassing (‘Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kunnen, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de artikelen [...] gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld’).

van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1, dan kan de ministeriële regeling tot ongedaanmaking van de aanwijzing worden afgedwongen door middel van een motie van elk van beide Kamers.⁶⁵ Ook een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Wpg – met de strekking dat de in de Wpg geïncorporeerde aanwijzing ongedaan wordt gemaakt – behoort dan tot de mogelijkheden.⁶⁶

Overwogen zou kunnen worden om in een volgende fase te voorzien in een meer structurele vorm van zeggenschap van het parlement bij het ongedaan maken van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1. De implicaties van een dergelijke aanwijzing zijn immers groot: omdat het zowel in de acute als in de beheerfase noodzakelijk kan zijn om collectieve maatregelen te nemen om een (directe dreiging van een) epidemie te bestrijden, kan een aanwijzing gedurende een lange periode van kracht kan zijn. En juist ook omdat de aanwijzing een voorwaarde vormt voor inwerkingstelling van de ministeriële bevoegdheid tot het nemen van potentieel verstrekkende, collectieve maatregelen, kan het zinvol zijn dat periodiek wordt beoordeeld in hoeverre zij nog noodzakelijk is.

Bij deze periodieke beoordeling zou daarom ervan uitgegaan kunnen worden dat de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 na een bepaalde periode vervalt. Als het noodzakelijk wordt geacht dat zij voortduurt, zou een nieuw ministerieel besluit moeten worden genomen, waarna opnieuw een incorporatiewet moet worden vastgesteld. Om die periode nader te bepalen, zou enerzijds rekening kunnen worden gehouden met de omstandigheid dat maatregelen lang genoeg van kracht moeten zijn om de (dreiging van een) epidemie effectief te kunnen bestrijden. Anderzijds zou rekening kunnen worden gehouden met het gegeven dat de epidemiologische omstandigheden kunnen wijzigen en de collectieve maatregelen die in verband daarmee kunnen worden genomen, ingrijpend van aard kunnen zijn en proportioneel toepassing moeten blijven vinden. Een vervalltermijn staat er uiteraard niet aan in de weg dat het parlement zich ook buiten deze periodieke momenten kan uitlaten over de wenselijkheid van het voortduren van de aanwijzing. Daarvoor kan het zijn reguliere instrumentarium (het stellen van vragen, het indienen van moties, initiatiefwetsvoorstellen) gebruiken.

c. Geen voor- en nahang bij het nemen van collectieve maatregelen

Regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij het ongedaan maken van de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 op de hiervoor beschreven wijze zou betekenen dat het parlement periodiek beslist over het van kracht blijven van de aanwijzing. Dat laatste is in de beoogde systematiek een harde voorwaarde voor inwerkingstelling van de bevoegdheid tot het nemen van collectieve maatregelen. Vervalt de aanwijzing, dan verdwijnt daarmee ook laatstgenoemde bevoegdheid.

Onder die omstandigheid zou overwogen kunnen worden de parlementaire betrokkenheid en zeggenschap ten aanzien van de inwerkingstelling en afschaling van die collectieve maatregelen, te laten vervallen. Niet alleen liggen parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij ministeriële regelingen om staatsrechtelijke en wetstechnische redenen niet voor de hand,⁶⁷ ook kunnen zij in de weg staan aan de snelheid die bij het tegengaan van verspreiding van een infectieziekte van een zodanige ernst en omvang moet worden betracht – en daarmee aan de noodzakelijke effectiviteit van de collectieve maatregelen in die uitzonderlijke noodsituatie.⁶⁸

In het staatsnoodrecht, zoals beschreven in punt B, is tegen die achtergrond juist níet voorzien in parlementaire betrokkenheid en zeggenschap bij het nemen van noodmaatregelen – dat moet uit de aard der zaak immers snel geschieden. Om die reden is wél voorzien in parlementaire zeggenschap over het voortduren van de voorwaarde waaronder maatregelen kunnen worden genomen. In het staatsnoodrecht gaat het dan om het afgekondigd zijn van de beperkte en algemene noodtoestand, die vervalt bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering als bedoeld in artikel 103, derde lid, van de Grondwet. In het wetsvoorstel gaat het – parallel daaraan – om de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1 in geval van een acute en ernstige pandemie. Deze vervalt als het incorporatiewetsvoorstel wordt verworpen.⁶⁹

Gelet daarop ligt het voor de hand om ook als het gaat om de inwerkinstelling en afschaffing van

⁶⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.1; Parlementaire betrokkenheid in het algemeen.

⁶⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.5; Voorgestelde systematiek voor het aanwijzen en afschalen.

⁶⁷ In dat verband heeft de Afdeling erop gewezen dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelingen terughoudend moet worden omgesprongen. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is het gewenst dat duidelijke keuzes worden gemaakt over het stellen van voorschriften door de formele wetgever of door lagere regelgevers. Zie ook Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de voorlichting van de Raad van State van 12 maart 2010 inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving (W03.09.0557/II).

⁶⁸ Zie tegen die achtergrond in dezelfde zin het advies van de Afdeling over de Twm. Voorts wijst de Afdeling erop dat ook de rechter een rol kan hebben bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van collectieve maatregelen.

⁶⁹ Artikel 20, vierde lid, van de Wpg.

collectieve maatregelen bij de algemene systematiek van het staatsnoodrecht aan te sluiten. Uiteraard geldt ook hier dat het parlement te allen tijde de verantwoordelijke minister ter verantwoording kan roepen en daartoe zijn reguliere instrumentarium kan gebruiken.

d. Separate toepassing van maatregelen

In punt 4d van het advies is ingegaan op de relatie tussen de A1-aanwijzing en de inwerkingstelling van bevoegdheden tot het nemen van collectieve maatregelen. Daarin benadrukt de Afdeling het belang van de mogelijkheid om te differentiëren in de inwerkingstelling van bevoegdheden.

Een mogelijkheid om daarin te voorzien, is door in de ministeriële regeling waarin een A1-infectieziekte wordt aangewezen, te differentiëren in de inwerkingstelling van bevoegdheden.⁷⁰ Daaraan zou echter een nadeel kunnen kleven: op die manier is voor de inwerkingstelling van bevoegdheden *altijd* zo'n aanwijzing nodig. Vanwege de ingrijpendheid van een dergelijke aanwijzing zou daarom aansluiting kunnen worden gezocht bij de systematiek van het staatsnoodrecht.

Zoals in punt B is beschreven, voorziet het staatsnoodrecht in de mogelijkheid van 'separate toepassing' van bepaalde noodbevoegdheden. Dat brengt met zich dat zij in werking kunnen worden gesteld zónder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: het afgekondigd zijn van de algemene of beperkte noodtoestand. De omstandigheden moeten inwerkingstelling uiteraard wel rechtvaardigen. Juist hierin schuilt het voordeel van deze separate toepassing. Het afkondigen van de noodtoestand is immers een ingrijpende gebeurtenis. Niet in alle buitengewone omstandigheden die zich voordoen, zal die afkondiging noodzakelijk en proportioneel kunnen worden geacht, terwijl de omstandigheden er niettemin wél toe nopen dat bepaalde noodbevoegdheden worden ingezet. En juist omdat het afkondigen van de noodtoestand zo ingrijpend is zal hiertoe niet lichtvaardig worden overgegaan, óók als de inzet van bepaalde noodbevoegdheden desondanks noodzakelijk is.⁷¹ Eenzelfde redenering kan opgaan voor het aanwijzen van een infectieziekte als behorend tot groep A1.

Voor de vormgeving van de mogelijkheid van differentiatie bij inwerkingstelling van bepalingen, zou daarom kunnen worden overwogen om aan te sluiten bij de separate toepassing waarin het staatsnoodrecht voorziet.⁷² Differentiatie kan dan worden bereikt door mogelijk te maken dat (clusters van) bevoegdheden – net als bepaalde bevoegdheden in het staatsnoodrecht – separaat in werking kunnen worden gesteld. Zij kunnen dan worden toegepast zónder dat is voldaan aan de daarvoor in principe geldende voorwaarde, namelijk: de aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1.

Uiteraard dient de separate toepassing wel deugdelijk gemotiveerd te worden aan de hand van actuele omstandigheden (die niet zo ernstig zijn dat zij tot aanwijzing van een A1-infectieziekte hoeven te leiden, maar wel zo ernstig zijn dat over enkele bevoegdheden moeten kunnen worden beschikt). Voor de wijze van inwerkingstelling kan worden gedacht aan een ministeriële regeling van de Ministers van VWS, BZK en JenV, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat en het gevoel van de ministerraad.⁷³ Omdat in een dergelijk geval geen aanwijzing als behorend tot een A1-infectieziekte heeft plaatsgevonden dient voorts te worden voorzien in passende parlementaire zeggenschap. De ministeriële regeling zou daarom onverwijld moeten worden gevolgd door een voorstel voor een voortduringswet.

e. Slotsom

In de adviesaanvraag is specifiek verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de regeling van de parlementaire betrokkenheid. In deze bijlage heeft de Afdeling denkrichtingen geschetst voor de mogelijke vormgeving van de parlementaire betrokkenheid in een structurele regeling ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel in een volgende fase. Daarbij is zij uitgegaan van de door de regering beoogde systematiek van de Wpg zoals die naar voren komt in het wetsvoorstel.

De verhouding tussen de noodzaak om snel en flexibel te kunnen optreden ('slagkracht') enerzijds, en de noodzaak van democratische legitimatie van grondrechtbeperkende maatregelen anderzijds, zou

⁷⁰ Artikel 20, derde lid, van de Wpg.

⁷¹ Daar komt nog bij dat er een zekere 'psychologische drempel' lijkt te bestaan om het staatsnoodrecht toe te passen, en in het bijzonder om een noodtoestand af te kondigen. Vergelijk het spontaan advies van de Afdeling advisering van Raad van State 'Van noodwet tot crisisrecht' (W04.21.0291/I), 13 december 2021, p. 39, 56.

⁷² De Afdeling wijst erop dat deze wijze van vormgeving van separate toepassing de voorkeur verdient als in het vervolg van het traject zou worden gekozen voor het opstellen van een afzonderlijke noodwet ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel. Zie punt 2c van het advies.

⁷³ Hiermee wordt aangesloten bij voorgesteld artikel 58c, eerste lid, met inachtneming van hetgeen hierover in punt 2c van het advies is opgemerkt over de betrokkenheid van de Minister van JenV.



nader moeten worden doordacht en kunnen worden geoptimaliseerd. Samengevat zou langs de hiervoor geschetste lijnen de regeling van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap in het kader van het ongedaan maken van de aanwijzing van een A1-infectieziekte én die in het kader van het nemen van collectieve maatregelen, in onderlinge samenhang nader overwogen kunnen worden. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om in lijn met het staatsnoodrecht te voorzien in de mogelijkheid om bepaalde (clusters van) bevoegdheden tot het nemen van collectieve maatregelen separaat in werking te stellen.

Langs deze lijnen zou met in achtneming van de beoogde wettelijke systematiek uiteindelijk op vier manieren worden voorzien in *zeggenschap van het parlement*, namelijk:

- bij de totstandkoming van de wet in zijn rol van medewetgever;
- in de procedure tot vaststelling van de incorporatiewet, volgend op de ministeriële aanwijzing van een A1-infectieziekte of de ongedaanmaking daarvan;
- in de procedure tot vaststelling van de voortduringswet, volgend op het ministeriële besluit tot separate toepassing van (clusters van) collectieve maatregelen; en ten slotte
- in de procedure tot vaststelling van de wet die is vereist bij eventuele inzet van de noodbevoegdheid.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is te voorzien in een structureel wettelijk kader voor verplichtende collectieve maatregelen voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING WET PUBLIEKE GEZONDHEID

De Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel da wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

db. *groep A1*: een krachtens de procedure van artikel 20 als zodanig aangemerkte infectieziekte;

2. In onderdeel e wordt 'groep A' vervangen door 'groep A2'.

3. In onderdeel i wordt 'groep A' vervangen door 'groep A1, A2'.

4. In de onderdelen j en k wordt 'groep A' telkens vervangen door 'groep A1 of A2'.

B

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'groep A' vervangen door 'groep A1 of A2'.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. De voorzitter van de veiligheidsregio draagt zorg voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of A2, of een directe dreiging daarvan, en is dan ten behoeve van deze bestrijding bij uitsluiting bevoegd om toepassing te geven aan de artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56. Voor zover het gaat om een infectieziekte behorend tot groep A1 is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van deze bestrijding voorts bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan de artikelen 58e, tweede tot en met vijfde lid, 58j, tweede tot en met vierde lid, 58k, tweede tot en met vierde lid, 58l, 58m, 58s, tweede lid, 58v, tweede en derde lid, 58z, derde en vierde lid, en 58za, eerste lid.

3. Onder vernummering van het vijfde lid tot achtste lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

5. Indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het vierde lid, laatste zin, naar verwachting slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft, komen die bevoegdheden, na een besluit als bedoeld in het zesde lid en zolang een besluit als bedoeld in het zevende lid niet is genomen, bij uitsluiting toe aan de burgemeester. In afwijking van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's is in die situatie ten behoeve van het bepaalde in paragraaf 8, van hoofdstuk V, voor de bestrijding van de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan, in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeester bevoegd toepassing te geven aan de in artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's genoemde artikelen, met uitzondering van de artikelen 5 en 7 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 176 van de Gemeentewet.

6. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, besluit na overleg met de voorzitter van de betrokken veiligheidsregio of naar verwachting sprake is van gevolgen van slechts



plaatselijke betekenis als bedoeld in het vijfde lid.

7. Onze Minister kan het in het zesde lid bedoelde besluit, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na overleg met de voorzitter van de veiligheidsregio wijzigen als de in dat lid bedoelde omstandigheid zich niet langer voordoet.

C

In artikel 6ba, tweede lid, wordt 'Bij algemene maatregel van bestuur' vervangen door 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur'.

D

In de artikelen 8, eerste lid, onder a, tweede en derde lid, 11, eerste lid, 22, eerste lid, 31, eerste lid, onder a, 35, eerste lid, aanhef en onder a, 38, eerste lid, en 53, tweede lid, wordt 'groep A' telkens vervangen door 'groep A1 of A2'.

E

Artikel 20 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'groep A' telkens vervangen door 'groep A1, A2'.
2. In het tweede lid wordt 'groep A, een' vervangen door 'groep A1 of A2, een', wordt 'groep A of B1,' vervangen door 'groep A1, A2 of B1,' en wordt 'groep A, B1 of B2' vervangen door 'groep A1, A2, B1 of B2'.
3. Aan het derde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Na de inwerkingtreding van een krachtens het eerste of tweede lid vastgestelde regeling, vindt de toepassing van deze wet overeenkomstig die regeling plaats.
4. In het vierde lid wordt de tweede zin vervangen door twee zinnen, luidende: Indien niet binnen deze termijn een voorstel van wet wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal of indien het voorstel van wet wordt ingetrokken dan wel door een der Kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, trekt Onze Minister de regeling onverwijld in. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan vervalt de regeling van rechtswege op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

F

Na artikel 20 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 20a

1. Zodra het belang van de volksgezondheid niet langer vordert dat een in artikel 1, onderdeel db, genoemde infectieziekte is aangemerkt als behorend tot groep A1, wordt bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, bepaald dat deze infectieziekte niet langer als zodanig wordt aangemerkt. Indien het belang van de volksgezondheid dat vordert kan deze infectieziekte bij diezelfde regeling worden aangemerkt als behorend tot groep A2, B1 of B2.
2. Artikel 20, derde lid, eerste zin, is van overeenkomstige toepassing op een regeling als bedoeld in het eerste lid, tweede zin. Na de inwerkingtreding van een krachtens het eerste lid vastgestelde regeling, vindt de toepassing van deze wet overeenkomstig die regeling plaats.
3. Na het tot stand komen van een krachtens het eerste lid vastgestelde regeling wordt binnen acht weken een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden om deze wet dienovereenkomstig te wijzigen. Artikel 20, vierde lid, tweede en derde zin, en vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

G

In de artikelen 21, derde lid, 25, tweede lid, en 30 wordt 'groep A' telkens vervangen door 'groep A1, A2'.

In hoofdstuk V wordt na artikel 58 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 8. Collectieve maatregelen

§ 8.1. Algemene bepalingen

Artikel 58a. Begripsbepalingen

1. In paragraaf 8 van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die bepaalde, bij ministeriële regeling krachtens artikel 58o of 58p nader aan te wijzen categorieën van bedrijfsmatig personenvervoer, aanbiedt, verricht of laat verrichten;
bedrijfsmatig personenvervoer: bepaalde bij ministeriële regeling krachtens artikel 58o of 58p nader aan te wijzen categorieën van bedrijfsmatig personenvervoer, niet beperkt tot besloten busvervoer en openbaar vervoer als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000;
besloten plaats: een andere dan openbare of publieke plaats en een daarbij behorend erf, met inbegrip van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
beveiligingsmedewerker: een persoon belast met beveiligingswerkzaamheden als bedoeld in artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus alsmede een persoon in dienst van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van die wet;
evenement: elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak, alsmede een herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht op de weg, voorstelling of feest op een andere plaats dan in een woning of op een daarbij behorend erf of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, wedstrijd, beurs of congres. Onder evenementen worden niet begrepen: betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties;
hygiënemaatregelen: maatregelen betreffende de inrichting van ruimten of aldaar te gebruiken voorwerpen of materialen, of het treffen van voorzieningen ten behoeve van de reinheid of teneinde de verspreiding van ziekteverwekkers zoveel mogelijk tegen te gaan;
justitiële inrichting: een inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Penitentiaire beginselenwet, inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, instelling als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden of gesticht als bedoeld in artikel 2 van de Wet beginselen gevangeniswezen BES;
mantelzorger: een natuurlijke persoon die rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie zorg of hulp verleent zonder dat dit beroeps- of bedrijfsmatig geschiedt;
Onze Ministers: Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk;
openbare plaats: een openbare plaats als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties;
ophouden: gedurende enige tijd ergens verkeren, terwijl er feitelijk gelegenheid is om weg te gaan;
opsporingsambtenaar: een persoon die bij of krachtens artikel 141 of 142 van het Wetboek van Strafvordering of artikel 184 of 185 van het Wetboek van Strafvordering BES is belast met de opsporing van strafbare feiten;
persoon met een handicap: een persoon als bedoeld in artikel 1, tweede zin, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169, en 2014, 113);
persoonlijk beschermingsmiddel: uitrusting die of voorwerp dat bestemd is om te worden gedragen of vastgehouden teneinde de eigen of een andere persoon zoveel mogelijk te beschermen tegen ziekteverwekkers;
plaats in gebruik ten behoeve van een verkiezing: publieke of besloten plaats, of bij ministeriële regeling krachtens artikel 58j, vijfde lid, of 58k, vijfde lid, onder eventueel daarbij te stellen voorwaarden of beperkingen aangewezen gedeelte van een publieke of besloten plaats, in gebruik ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet;
publieke plaats: een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en een daarbij behorend erf, of een voor het publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
testuitslag: een testuitslag waaruit blijkt of de geteste persoon op het moment van afname van de test al dan niet was geïnfecteerd met een ziekteverwekker;

thuisquarantaine: de bij of krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk geldende verplichting voor een reiziger om in afzondering te verblijven in de eigen woning of in een specifiek aan de reiziger toegewezen verblijfplaats;

toezichthouder: voor zover in deze wet niet anders is bepaald, de bij of krachtens artikel 64, 64a of 68h, eerste lid, aangewezen toezichthouder;

veilige afstand: de afstand, bedoeld in artikel 58f, tweede lid;

zorgaanbieder: een zorgaanbieder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, of als bedoeld in artikel 1, onder j, van de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieder als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, aanbieder van jeugdzorg als bedoeld in artikel 18.4.7a van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba of aanbieder als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;

zorglocatie: een bouwkundige voorziening of deel van een bouwkundige voorziening met het daarbij behorende terrein waar zorg als bedoeld in artikel 1 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg wordt verleend, waar jeugdzorg als bedoeld in artikel 18.4.7a van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt verleend of waar beschermd wonen of opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 plaatsvindt, of accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet;

zorgverlener: een natuurlijke persoon die beroepsmatig zorg of dienst als omschreven bij of krachtens de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet verleent, jeugdhulpverlener als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, beroepskracht als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, natuurlijke persoon die beroepsmatig jeugdzorg als bedoeld in artikel 18.4.7a van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verleent of zorgverlener als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet algemene verzekering bijzondere ziektekosten BES.

2. In paragraaf 8 van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt mede verstaan onder:

basisregistratie personen: basisadministratie als bedoeld in de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES;

woning: een daarbij behorend erf.

Artikel 58b. Reikwijdte en doel

De bij of krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden worden slechts toegepast voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan en voor zover die toepassing:

- a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk en geschikt is;
- b. onder de geldende omstandigheden proportioneel is ten aanzien van het in de aanhef genoemde doel, en
- c. de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt.

Artikel 58c. Procedurevoorschriften

1. De vaststelling van een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling geschiedt door Onze Ministers in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.
2. Een regeling als bedoeld in het eerste lid wordt niet eerder vastgesteld dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien binnen die termijn de Tweede Kamer der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het ontwerp, wordt dat ontwerp niet vastgesteld.
3. In afwijking van het tweede lid kan een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling onverwijld na die vaststelling en de bekendmaking in werking treden, indien sprake is van een dringende omstandigheid waarin direct moet worden gehandeld of indien een krachtens deze paragraaf vastgestelde ministeriële regeling of een onderdeel daarvan niet langer noodzakelijk of proportioneel is.
4. Onze Minister zendt een regeling als bedoeld in het derde lid, binnen twee dagen na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal, voorzien van een gemotiveerde mededeling waarin de omstandigheden die aanleiding gaven tot dit besluit uiteen worden gezet. De regeling vervalt van rechtswege indien de Tweede Kamer der Staten-Generaal binnen een week na de toezending besluit niet in te stemmen met de regeling.

5. Een besluit als bedoeld in het tweede lid, tweede zin, of vierde lid, tweede zin, kan worden genomen op voorstel van een derde van het grondwettelijk aantal leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
6. Indien naar het oordeel van Onze Ministers en Onze Minister die het mede aangaat een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling of een onderdeel daarvan niet langer noodzakelijk of proportioneel is voor het in artikel 58b, aanhef, genoemde doel, wordt die regeling onverwijld gewijzigd of ingetrokken.

Artikel 58d. Noodbevoegdheid

1. Indien zich een dringende omstandigheid voordoet waarin een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk geldende of vast te stellen ministeriële regeling niet toereikend is en waarin direct moet worden gehandeld kunnen bij ministeriële regeling andere collectieve maatregelen worden genomen voor het in artikel 58b, tweede lid, aanhef, genoemde doel.
2. Na de plaatsing in de Staatscourant van een krachtens het eerste lid vastgestelde ministeriële regeling wordt onverwijld een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken dan wel door een der Kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, trekt Onze Minister de regeling onverwijld in. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan vervalt de ministeriële regeling van rechtswege op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Op een intrekking van de regeling als bedoeld in de tweede zin, is artikel 58c niet van toepassing.
3. Indien zich in het openbare lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba een omstandigheid voordoet waarin een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk, met toepassing van artikel 58c, derde lid, vast te stellen ministeriële regeling niet zodanig tijdig tot stand kan komen als noodzakelijk is voor het in artikel 58b, aanhef, genoemde doel, kan Onze Minister ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, de gezaghebber opdragen toepassing te geven aan de hem in artikel 179 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba toegekende bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen ter bestrijding van een epidemie van de betreffende infectieziekte of een directe dreiging daarvan.
4. Binnen twee weken na de vaststelling van de in het derde lid bedoelde opdracht wordt een ministeriële regeling vastgesteld tot regeling van de in die voorschriften genoemde onderwerpen. Onze Minister zendt de regeling binnen twee dagen na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 58e. Differentiatie, ontheffing en lokaal maatwerk

1. In een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling kan in ieder geval onderscheid worden gemaakt:
 - a. binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - b. tussen personen of op basis van leeftijd;
 - c. tussen activiteiten;
 - d. tussen openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan.
2. De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio kan met het oog op bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens artikel 58h, eerste of tweede lid, of 58i, eerste of tweede lid;
 - b. de krachtens artikel 58g gestelde regels, indien dat in die regels is bepaald.Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
3. Voordat de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een beslissing neemt over de verlening van een ontheffing als bedoeld in het tweede lid, vraagt hij advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.
4. De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio verleent geen ontheffing, indien het belang van de bestrijding van de epidemie van de betreffende infectieziekte, of de directe dreiging daarvan, zich daartegen naar zijn oordeel verzet. Bij de afweging van de betrokken belangen betreft de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio in ieder geval:
 - a. de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft;
 - b. de gevolgen die verlening van de ontheffing zou hebben voor de naleving van de bij of krachtens artikel 58f, tweede lid, en derde lid, onder e, vastgestelde regels, in en buiten de

plaats waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft.

5. In een krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk vast te stellen ministeriële regeling kan aan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheid worden toegekend om de plaatsen aan te wijzen waar de in die regeling gestelde regels van toepassing zijn. Aan de uitoefening van de bevoegdheid kunnen in die ministeriële regeling voorwaarden of beperkingen worden verbonden.

§ 8.2. Maatregelen

Artikel 58f. Veilige afstand

1. Degene die zich buiten een woning ophoudt, houdt een veilige afstand tot andere personen.
2. De veilige afstand wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.
3. De veilige afstand geldt niet:
 - a. tussen personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn;
 - b. voor een opsporingsambtenaar, toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht, beveiligingsmedewerker, zorgverlener, mantelzorger of geestelijke bediende of persoon die werkzaam is bij een justitiële inrichting, bij de politie, de brandweer, de krijgsmacht, of die eerste hulp biedt bij een het leven of de gezondheid bedreigende situatie, voor zover deze zijn taak of het bieden van eerste hulp niet op gepaste wijze kan uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand;
 - c. voor degene jegens wie een onder b genoemde persoon zijn taak of het bieden van eerste hulp uitoefent;
 - d. tussen een persoon met een handicap of persoon tot en met de leeftijd van twaalf jaar en diens begeleider, voor zover die persoon zich niet met inachtneming van de veilige afstand jegens zijn begeleider buiten een woning kan ophouden; of
 - e. voor andere bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen of aangewezen plaatsen of gevallen, onder daarbij te stellen voorwaarden of beperkingen.

Artikel 58g. Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, met inbegrip van de verplichting tot toepassing of gebruik hiervan. De regels hebben geen betrekking op de toepassing of het gebruik in een woning.

Artikel 58h. Openstelling van publieke plaatsen

1. Bij ministeriële regeling kunnen publieke plaatsen worden aangewezen die:
 - a. niet voor publiek mogen worden opengesteld;
 - b. slechts onder bij die regeling gestelde voorwaarden of beperkingen voor publiek mogen worden opengesteld.
2. Tot de voorwaarden of beperkingen, bedoeld in het eerste lid onder b, kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen als publiek aanwezig mag zijn.
3. De volgende plaatsen worden niet aangewezen als publieke plaatsen die niet voor publiek mogen worden opengesteld.
 - a. een plaats in gebruik ten behoeve van een verkiezing;
 - b. een plaats die is bestemd voor een vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit;
 - c. een plaats die is bestemd voor een vergadering van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, of van een door deze organen ingestelde commissie;
 - d. een gerechtsgebouw.

Artikel 58i. Evenementen

1. Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die:
 - a. niet mogen worden georganiseerd;
 - b. slechts onder bij die regeling gestelde voorwaarden of beperkingen mogen worden georganiseerd.
2. Tot de voorwaarden of beperkingen, bedoeld in het eerste lid, onder b, kan behoren dat ten

hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen als publiek aanwezig mag zijn.

Artikel 58j. Zorgplicht publieke plaatsen

1. Degene die bevoegd is tot het aan een publieke plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een publieke plaats voor publiek, draagt ten aanzien van die publieke plaats zorg voor zodanige voorzieningen of openstelling dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid, en 58f tot en met 58i gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58d, en 58f tot en met 58i niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek.
3. In de aanwijzing geeft de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58d, en 58f tot en met 58i gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het openstellen van die plaats voor publiek, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
5. Het tweede tot en met vierde lid zijn niet van toepassing op plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing.

Artikel 58k. Zorgplicht besloten plaatsen

1. Degene die bevoegd is tot het aan een besloten plaats, niet zijnde een woning, treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot een besloten plaats van personen, draagt ten aanzien van die besloten plaats zorg voor zodanige voorzieningen of toelating dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid, en 58f tot en met 58i gestelde regels in acht kunnen nemen.
2. Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend en Onze Minister van oordeel is dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid, en 58f tot en met 58i niet in acht kunnen nemen, kan hij een schriftelijke aanwijzing geven aan degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen. Indien de besloten plaats een ruimte betreft waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, is de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd deze aanwijzing te geven.
3. In de aanwijzing geeft Onze Minister onderscheidenlijk de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58d, en 58f tot en met 58i gestelde regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen degene die bevoegd is tot het aan die plaats treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot die plaats van personen, de maatregelen treft.
4. In een spoedeisende situatie kan Onze Minister onderscheidenlijk de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
5. Het tweede tot en met vierde lid zijn niet van toepassing op plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing of op andere bij ministeriële regeling aangewezen plaatsen onder bij die regeling gestelde voorwaarden of beperkingen.

Artikel 58l. Bevelen voor besloten plaatsen

Indien door een gedraging of activiteit in of vanuit een besloten plaats, niet zijnde een woning, een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van de betreffende ziekteverwekker ontstaat, kan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio de bevelen geven die nodig zijn

voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.

Artikel 58m. Bevelen voor openbare plaatsen

Indien de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio van oordeel is dat de omstandigheden op een openbare plaats zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid, en 58f tot en met 58i niet in acht kunnen nemen, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan hij de bevelen geven die nodig zijn om de naleving van deze artikelen op een openbare plaats te verzekeren.

Artikel 58n. Zorgaanbieders en zorglocaties

1. Een zorgaanbieder draagt zorg voor een zodanige openstelling, inrichting en zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning dat de aanwezige personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn, de bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid, en 58f tot en met 58i gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen.
2. Een zorgaanbieder kan, indien dit noodzakelijk is om verspreiding van de betreffende ziekteverwekker naar dan wel vanuit een zorglocatie tegen te gaan en de maatregelen die de zorgaanbieder treft op grond van het eerste lid onvoldoende zijn om die verspreiding tegen te gaan, beperkingen of andere voorwaarden stellen aan de toegang van personen tot een zorglocatie door iemand die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken is of die geen mantelzorger is.
3. Indien Onze Minister van oordeel is dat personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn, de in het eerste lid genoemde regels onvoldoende in acht kunnen nemen, kan hij de zorgaanbieder een schriftelijke aanwijzing geven. In de aanwijzing geeft Onze Minister met redenen omkleed aan op welke punten de aanwezige personen de regels niet in acht kunnen nemen, alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen de zorgaanbieder de maatregelen treft. In een spoedeisende situatie kan Onze Minister een bevel geven. Indien het bevel mondeling wordt gegeven, wordt het zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
4. Indien de maatregelen die een zorgaanbieder neemt op grond van het eerste en tweede lid, onvoldoende of onevenredig zijn om verspreiding van de betreffende ziekteverwekker naar dan wel vanuit een zorglocatie tegen te gaan, kunnen bij ministeriële regeling beperkingen of andere voorwaarden worden gesteld aan het door de zorgaanbieder toelaten tot zorglocaties van personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn, tenzij het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang. In de ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt tussen zorglocaties of categorieën daarvan.
5. Beperkingen of andere voorwaarden als bedoeld in het tweede en vierde lid hebben in ieder geval geen betrekking op:
 - a. belemmeringen voor de toegang van ten minste één familielid of naaste tot een in de zorglocatie verblijvende persoon, behoudens in geval van uitzonderlijke omstandigheden;
 - b. toegang van familieleden of naasten tot een in de zorglocatie verblijvende persoon van wie de behandelend arts verwacht dat deze op korte termijn zal overlijden;
 - c. toegang in verband met het horen van een cliënt als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten of het horen van betrokkene als bedoeld in de artikelen 6:1, derde lid, en 7:1, derde lid, van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg;
 - d. toegang van advocaten en cliëntenvertrouwenspersonen als bedoeld in de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten, en advocaten en patiëntenvertrouwenspersonen als bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg;
 - e. toegang van een geestelijk bedienaar tot een tot zijn geloofsgemeenschap behorende persoon die in de zorglocatie verblijft.
6. De artikelen 58k en 58l zijn niet van toepassing.

Artikel 58o. Bedrijfsmatig personenvervoer

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het aanbieden of verrichten van bepaalde categorieën van bedrijfsmatig personenvervoer geheel of gedeeltelijk verboden is.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het aanbieden van, de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor bedrijfsmatig personenvervoer binnen Nederland of met een bestemming in Nederland. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen categorieën van bedrijfsmatig personenvervoer, gebieden van waaruit de reiziger vertrekt, waaronder het vertrek vanuit gebieden in het buitenland of het reizen tussen het Europese deel van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, of categorieën van personen voor wie de regels gelden.

§ 8.3. Maatregelen in verband met inreizen

Artikel 58p. Inreisverplichtingen bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig personenvervoer

1. In een krachtens artikel 58o, tweede lid, vast te stellen ministeriële regeling kan ten aanzien van de reiziger die vertrekt vanuit een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of die reist tussen het Europese deel van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, worden bepaald dat:
 - a. de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer uitsluitend vervoer aanbiedt, toegang daartoe verschaft of gebruik daarvan toestaat, indien de reiziger aan de aanbieder een testuitslag kan tonen waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met de betreffende ziekteverwekker of een verklaring als bedoeld in artikel 58u, kan tonen, eventueel vergezeld van het voorgeschreven document als bedoeld in dat artikel;
 - b. de reiziger bij de toegang tot het vervoermiddel en tijdens het vervoer beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met de betreffende ziekteverwekker, de reiziger verplicht is deze op verzoek te tonen aan de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer en verplicht is om de testuitslag te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip en deze op verzoek te tonen aan de toezichthouder;
 - c. ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, de reiziger direct na aankomst beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met de betreffende ziekteverwekker, en een verplichting voor de reiziger om de testuitslag te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip en op verzoek te tonen aan de toezichthouder.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de reiziger die heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of reist tussen het Europese deel van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, anders dan met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer als bedoeld in het eerste lid, bij inreis in Nederland beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met de betreffende ziekteverwekker en om die testuitslag te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip en op verzoek te tonen aan de toezichthouder.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het eerste en tweede lid, die betrekking kunnen hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond;
 - d. de termijn waarbinnen de test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreis in Nederland.
4. Ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba geschiedt de aanwijzing van gebieden, bedoeld in het eerste of tweede lid, na overleg met de gezaghebber.
5. Ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba kan de in het tweede lid bedoelde testuitslag in bij ministeriële regeling bepaalde gevallen ook worden verkregen direct na het moment van aankomst.

Artikel 58q. Uitzondering op de inreisverplichtingen

In een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 58p, eerste en tweede lid, kan in daarbij te bepalen gevallen of ten aanzien van daarbij aan te wijzen categorieën personen, en onder daarbij te stellen voorwaarden of beperkingen worden bepaald dat een bij of krachtens die artikelliden

bepaalde verplichting niet van toepassing is. Tot die voorwaarden of beperkingen kan behoren de verplichting voor de reiziger om te beschikken over een bewijs van vaccinatie tegen de betreffende ziekteverwekker, waaruit blijkt dat de betrokkene op het moment van inreizen was gevaccineerd volgens bij die ministeriële regeling bepaalde minimumeisen of een bewijs van herstel van een infectie met deze ziekteverwekker, volgens bij die regeling bepaalde eisen.

Artikel 58r. Thuisquarantaineplicht Europees Nederland

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald in welke gevallen de plicht, bedoeld in het eerste lid, niet of niet langer van toepassing is. Daartoe kan behoren de verplichting om te beschikken over een testuitslag waaruit blijkt dat de betrokkene op het moment van testen niet was geïnfecteerd met de betreffende ziekteverwekker en die gedurende een bij ministeriële regeling bepaalde termijn wordt bewaard.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het tweede lid, die betrekking kunnen hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond.
4. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

Artikel 58s. Uitzonderingen thuisquarantaineplicht

1. De in artikel 58r, eerste lid bedoelde verplichting, geldt niet in bij ministeriële regeling bepaalde gevallen of aangewezen categorieën personen, onder daarbij gestelde voorwaarden of beperkingen. Tot die voorwaarden of beperkingen kan behoren de verplichting om te beschikken over een bewijs van vaccinatie tegen de betreffende ziekteverwekker, waaruit blijkt dat de betrokkene op het moment van inreizen was gevaccineerd, volgens bij die regeling te bepalen minimumeisen, of een bewijs van herstel van een infectie met deze ziekteverwekker, volgens bij die regeling bepaalde eisen.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing kan verlenen van het bepaalde bij of krachtens artikel 58r, eerste lid, en artikel 58u. Aan de ontheffing kunnen voorwaarden of beperkingen worden verbonden. Artikel 58e, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 58t. Verzoekschriftenprocedure

1. De in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing is.
2. Het verzoekschrift wordt ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank binnen wiens rechtsgebied de woonplaats van de indiener van het verzoekschrift is gelegen of binnen wiens rechtsgebied de aan de indiener, ten behoeve van de thuisquarantaine toegewezen verblijfplaats is gelegen. Voor de behandeling van het verzoekschrift wordt geen griffierecht geheven. Artikel 46 is van overeenkomstige toepassing.
3. In aanvulling op artikel 278, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat het verzoekschrift het e-mailadres en telefoonnummer waarop de verzoeker bereikbaar is en eventuele bewijsstukken die het verzoek ondersteunen.
4. Voordat op het verzoekschrift wordt beslist, hoort de rechter de indiener van het verzoekschrift door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, tenzij de indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt. Artikel 41, derde lid, is van toepassing.
5. De rechter beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen drie dagen te

rekenen vanaf de dag na die van het indienen van het verzoekschrift. Tegen de beslissing van de rechter staat geen voorziening open.

Artikel 58u. Thuisquarantaineverklaring

Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat op de in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon een verplichting rust om:

- a. een papieren of digitale verklaring naar waarheid in te vullen, waarin hij verklaart dat hij na inreis onverwijld in thuisquarantaine zal gaan op zijn woonadres of het opgegeven adres van een verblijfplaats, dan wel dat sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 58s, eerste lid, en om daarbij de in die regeling genoemde gegevens aan Onze Minister te verstrekken;
- b. bij inreis te beschikken over een papieren verklaring of een bevestiging van een digitaal ingevulde verklaring als bedoeld in onderdeel a, zo nodig vergezeld van het in die regeling voorgeschreven document indien het gaat om een persoon die verklaart dat sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 58s, eerste lid, of
- c. de verklaring of bevestiging en het eventuele voorgeschreven document te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip en deze op verzoek te tonen aan de toezichthouder.

Artikel 58v. Gegevensverwerking

1. In het kader van de taak van Onze Minister, bedoeld in artikel 7, eerste lid, en ter monitoring van de naleving van de verplichting van artikel 58r, eerste lid, is Onze Minister bevoegd tot verwerking van de krachtens de artikelen 58u of 58w verstrekte gegevens van een in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon.
2. Indien Onze Minister op grond van bevindingen in het kader van de monitoring nader onderzoek door een toezichthouder naar de naleving van de verplichting tot thuisquarantaine door een in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon wenselijk acht, of een in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon telefonisch niet heeft kunnen bereiken, kan Onze Minister een melding doen aan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio waar de woon- of verblijfplaats van die persoon is gelegen.
3. Onze Minister, de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio en de toezicht-houders zijn bevoegd tot het verwerken en onderling uitwisselen van een melding als bedoeld in het tweede lid, en de krachtens de artikelen 58u of 58w verstrekte gegevens van een in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon, voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van artikel 58r, eerste lid.
4. Onze Minister bewaart de krachtens de artikelen 58u of 58w verstrekte gegevens niet langer dan de krachtens artikel 58r, eerste lid, bij ministeriële regeling bepaalde duur van de thuisquarantaine.

Artikel 58w. Aanvullende gegevensverstrekking en -verwerking papieren thuisquarantaineverklaring

1. Met het oog op het toezicht op en de handhaving van de naleving van artikel 58r, eerste lid, kan bij ministeriële regeling worden bepaald:
 - a. dat de in artikel 58r, eerste lid, bedoelde persoon die bij inreis gebruik maakt van een papieren verklaring als bedoeld in artikel 58u, deze verklaring op verzoek verstrekt en aan wie deze verklaring wordt verstrekt;
 - b. dat degene aan wie krachtens onderdeel a een verklaring wordt verstrekt, deze inneemt en vervolgens doorgeeft aan een ander of aan Onze Minister, dan wel vernietigt.
2. Degene aan wie krachtens het eerste lid een papieren verklaring wordt verstrekt, is bevoegd tot het verwerken van die verklaring en de daarop vermelde persoonsgegevens, voor zover dit noodzakelijk is om te voldoen aan de op hem krachtens dat lid rustende verplichtingen.

Artikel 58x. Thuisquarantaineplicht Caribisch Nederland

1. Bij ministeriële regeling kan, na overleg met de gezaghebber, worden bepaald dat op degene die reist tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of die een van deze eilanden inreist en voor inreis heeft verbleven in het Europese deel van Nederland of in een door Onze Minister, na overleg met de gezaghebber, aangewezen gebied in het buitenland, onder daarbij te stellen voorwaarden of beperkingen, de verplichting, bedoeld in artikel 58r, eerste lid, rust.
2. Tenzij bij ministeriële regeling anders is bepaald, zijn de artikelen 58r tot en met 58w van

overeenkomstige toepassing indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, met dien verstande dat het bepaalde in artikel 58t, derde lid, geldt in aanvulling op artikel 429d, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES.

3. In de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing kan verlenen van het bepaalde bij of krachtens het eerste lid. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Artikel 58e, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

§ 8.4. Overige bepalingen

Artikel 58y. Verantwoording en informatievoorziening

1. Onze Minister zendt maandelijks aan beide Kamers der Staten-Generaal een met redenen omkleed overzicht van de krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk geldende maatregelen. Daarin wordt tevens aangegeven wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het voortduren van de maatregelen.
2. De burgemeester verstrekt desgevraagd aan Onze Minister gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden op grond van dit hoofdstuk nodig heeft. De gegevens en inlichtingen worden kosteloos verstrekt door tussenkomst van de voorzitter van de veiligheidsregio.
3. Indien de voorzitter van de veiligheidsregio toepassing heeft gegeven aan een bevoegdheid als bedoeld in paragraaf van dit hoofdstuk, is hij daarover verantwoording schuldig aan de betrokken gemeenteraden. Hij brengt daartoe een verslag uit en beantwoordt de vragen van die raden.

Artikel 58z. Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

1. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde krachtens de artikelen 58d, eerste lid en 58g, eerste zin, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend;
 - b. het bepaalde krachtens de artikelen 58k, tweede lid, eerste zin, en – indien het een bevel van Onze Minister betreft – vierde lid, eerste zin, 58n, derde lid, eerste en vierde zin, en vierde lid, eerste zin, 58o, 58p, eerste, tweede en vijfde lid, en 58q.
2. Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58f, eerste lid, en derde lid, onder e, indien de overtreding wordt begaan op een besloten plaats indien deze een ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
3. De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58e, tweede lid, laatste zin, 58h, eerste en tweede lid, en 58i, 58j, tweede en vierde lid, 58k, tweede lid, tweede zin, en – indien het een bevel van de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio betreft – vierde lid, eerste zin, 58l, 58m en 58s, tweede lid, tweede zin en 58x, derde lid, tweede zin;
 - b. het bepaalde krachtens de artikelen 58d, eerste lid en 58g, eerste zin indien de overtreding wordt begaan op een openbare plaats, een publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.
4. De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58f, eerste lid, en derde lid, onder e, indien de overtreding wordt begaan op een openbare plaats, een publieke plaats of een besloten plaats indien deze geen ruimte betreft waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend, of ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58r, eerste en tweede lid, 58s, eerste lid, 58u, en 58w, eerste lid, onder a.
5. Dit artikel is niet van toepassing indien de overtreding wordt begaan op publieke of besloten plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing.

Artikel 58za. Bestuurlijke boete

1. De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio is bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58r, eerste en tweede lid, 58w, eerste lid, onder a, en 58x, eerste lid.
2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt € 339.

I

Na artikel 64 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 64a. Grondslag voor aanwijzing andere toezichthouders dan IGJ en NVWA

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 8 van hoofdstuk V, zijn voorts belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister, wordt het besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

J

In hoofdstuk VII wordt na artikel 65 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 1a. Opsporing

Artikel 65a. Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren

1. Met de opsporing van de in artikel 68bis strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering BES, belast de door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen ambtenaren. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister of van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, wordt het besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat.
2. De aangewezen ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht dan wel de artikelen 185 tot en met 188 en 190 van het Wetboek van Strafrecht BES, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

K

Na artikel 68 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 68bis. Strafbbaarstellingen en strafsancities regels hoofdstuk V, paragraaf 8

1. Met een hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie wordt gestraft degene die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens:
 - a. artikel 58e, tweede lid, laatste zin of 58s, tweede lid, tweede zin en 58x, derde lid, tweede zin;
 - b. artikel 58d, eerste lid, 58g, 58h, eerste en tweede lid, 58i, 58j, tweede lid, 58k, tweede lid, 58n, derde lid, eerste zin en vierde lid, eerste zin, 58o, eerste en tweede lid, 58p, eerste en tweede lid, 58q, 58s, eerste lid, en 58u.
2. Met een geldboete van ten hoogste vijfennegentig euro wordt gestraft degene die handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 58f, eerste lid, of in strijd met de voorwaarden of beperkingen, bedoeld in artikel 58f, derde lid, onder e.
3. De in dit artikel strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

4. In afwijking van het bij en krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES bepaalde worden de gegevens met betrekking tot geldboetes, opgelegd voor overtreding van artikel 58f, eerste lid, en derde lid, onder e, niet aangemerkt als justitiële gegevens.
5. In afwijking van artikel 35 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en artikel 22 van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES worden de in dit artikel strafbaar gestelde feiten niet betrokken bij het onderzoek naar het gedrag van een natuurlijke persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of artikel 15, derde lid, eerste zin, van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES.
6. Dit artikel is niet van toepassing indien de overtreding wordt begaan op plaatsen in gebruik ten behoeve van een verkiezing.

L

Na artikel 68k worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 68ka Last onder dwangsom BES

1. Op de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 58z genoemde bepalingen zijn de artikelen 5:5 tot en met 5:10, 5:31d tot en met 5:34, 5:37 en 5:38 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd. Op de invordering is artikel 68k, zesde tot en met tiende lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 68kb Bestuurlijke boete BES

1. Op de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 58za genoemde bepalingen zijn de artikelen 5:5 tot en met 5:10a en 5:40 tot en met 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. De op grond van artikel 58za, eerste lid, op te leggen bestuurlijke boete bedraagt USD 218.

ARTIKEL II Wijziging van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen

De Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel II komt als volgt te luiden:

Artikel II

1. In afwijking van artikel 454, derde lid, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 454, derde lid, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek BES:
 - a. bewaart een hulpverlener een dossier dat uitsluitend betrekking heeft op een testuitslag waaruit blijkt of een persoon op het moment van afname van de test was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2 gedurende een bij ministeriële regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te bepalen termijn van minimaal zes maanden en ten hoogste een jaar, gerekend vanaf het moment dat de test is afgenomen;
 - b. vernietigt een hulpverlener een dossier dat uitsluitend betrekking heeft op een testuitslag als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, indien de termijn, bedoeld in onderdeel a, is verstreken vanaf het moment van inwerkingtreding van dit artikel.
2. De gemeentelijke gezondheidsdiensten, bedoeld in artikel 14 van de Wet publieke gezondheid, zijn uitgezonderd van de termijnen bedoeld in het eerste lid, onder a en b.
3. Dit artikel vervalt met ingang van 1 juli 2023 of op een bij koninklijk besluit te bepalen ander tijdstip.



B

In artikel III vervalt het tweede lid.

ARTIKEL III WIJZIGING VAN DE KIESWET

In hoofdstuk Z wordt na artikel Z 11b een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 1b. Handhaving maatregelen hoofdstuk V, paragraaf 8, Wet publieke gezondheid

Artikel Z 11c

1. Indien bij of krachtens artikel 58f of 58g van de Wet op de publieke gezondheid maatregelen worden genomen die van toepassing zijn op plaatsen of gedeelten daarvan die in gebruik zijn ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet, kan een lid van het stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau dan wel centraal stembureau de aanwijzingen geven die nodig zijn om de naleving daarvan te verzekeren.
2. De aanwijzing dat een persoon de locatie niet mag betreden, of dat een persoon de locatie moet verlaten, kan enkel worden gegeven door de voorzitter.

ARTIKEL IV WIJZIGING WET KINDEROPVANG

Na artikel 1.57d van de Wet kinderopvang wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.57e

1. Bij regeling van Onze Minister kunnen kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang tijdelijk worden vrijgesteld van een of meer artikelen van deze paragraaf, indien naleving van die artikelen redelijkerwijs niet gevegd kan worden vanwege bijzondere omstandigheden die verband houden met de bestrijding van de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan als bedoeld in de Wet publieke gezondheid. Aan de vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
2. Een vrijstelling geldt voor de duur van ten hoogste drie maanden en kan telkens voor ten hoogste drie maanden bij regeling van Onze Minister worden verlengd.

ARTIKEL V WIJZIGING ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET

Aan artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. De bevoegdheden uit het eerste tot en met zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien in verband met de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan als bedoeld in de Wet publieke gezondheid, bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven noodzakelijke maatregelen of voorzieningen die de kans op besmetting van werknemers en derden op arbeidsplaatsen gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen voorkomen of beperken, in ernstige mate niet worden getroffen.

ARTIKEL VI WIJZIGING ARBEIDSVEILIGHEIDSWET BES

Aan artikel 2 van de Arbeidsveiligheidswet BES wordt een lid toegevoegd, luidende:

12. De bevoegdheden uit het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien in verband met de epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan als bedoeld in de Wet publieke gezondheid, bij of krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven noodzakelijke maatregelen en voorzieningen die de kans op besmetting van werknemers en derden op arbeidsplaatsen gezien de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening kunnen voorkomen of beperken, in ernstige mate niet worden getroffen.

ARTIKEL VII INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.



ARTIKEL VIII CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



ONTWERP MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inhoudsopgave

Algemeen deel	55
Inhoudsopgave	55
1. Inleiding	55
2. Achtergrond	56
2.1 Pandemische paraatheid	56
2.2 Aanpassing van de Wpg in tranches	57
2.3 Voorgeschiedenis en systematiek bestrijding covid-19	57
2.4 Relatie met het traject modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht	59
3. Hoofdpijnen	59
3.1 Doelen van het wetsvoorstel	59
3.2 Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden	60
3.3 Parlementaire betrokkenheid	67
3.4 Toepassing in Caribisch Nederland	73
4. Verhouding Rijk, burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's	74
4.1 Van een acute fase naar een beheerfase	74
4.2 Rolverdeling in de verschillende fasen	74
4.3 De decentrale bevoegdheden ten opzichte van de landelijke regelgeving	76
4.4 Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur als geheel	77
5. Verhouding tot grond- en mensenrechten en andere regelgeving	78
5.1 Inleiding	78
5.2 Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid	78
5.3 Noodzakelijkheid en proportionaliteit	79
5.4 Persoonlijke levenssfeer	80
5.5 Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging	81
5.6 Vrijheid van verplaatsing	82
5.7 Eigendomsrecht	82
5.8 (Leeftijds)differentiatie	82
5.9 Kinderrechten	83
5.10 Rechten van personen met een handicap	83
5.11 Vrij verkeer	83
5.12 Gegevensbescherming	84
6. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming	86
6.1 Toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering (handhaving)	86
6.2 Rechtsbescherming	89
7. Regeldruk	89
8. Financiële gevolgen	90
9. Consultatie	90
9.1 Inleiding	90
9.2 Ontvangen adviezen	92
9.3 Openbaar bestuur	94
9.4 Rechtspraak, Openbaar ministerie en advocatuur	100
9.5 Gezondheidszorg	102
9.6 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport en Nederlandse Arbeidsinspectie	105
9.7 Overig	106
9.8 Internet consultatie	108
10. Ondertekening	110
Artikelsgewijze toelichting	110

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel is de eerste tranche van de wijziging van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) voor een versterkte pandemische paraatheid (hierna: Eerste tranche wijziging Wpg). Het voorstel creëert een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan. Hiertoe worden voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), bevoegdheidsgrondslagen gecreëerd om verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen en worden waarborgen opgenomen voor de toepassing van die bevoegdheden. De betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal en de bescherming van grondrechten wordt wettelijk verankerd. In het onderhavige wetsvoorstel is een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten. Deze toelichting wordt uitgebracht mede namens de minister van BZK.

Alleen infectieziekten met pandemisch potentieel kunnen, indien het belang van de volksgezondheid dit vordert, in groep A1 worden geplaatst. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.

De covid-19-epidemie heeft geleid tot een zeer omvangrijke en langdurige crisis in Nederland. Dit heeft veel inzet van de bij de infectieziektebestrijding betrokken partijen gevraagd. Deze crisis heeft laten zien dat Nederland goed voorbereid moet zijn op epidemieën die een dreiging vormen voor de volksgezondheid en dat onder andere verbeteringen in de infrastructuur van infectieziektebestrijding noodzakelijk zijn. Hiertoe is een beleidsagenda, gericht op de pandemische paraatheid van de zorg en infectieziektebestrijding, opgesteld.¹ Onderdeel van deze beleidsagenda is aanpassing van de Wpg voor een effectievere bestrijding van toekomstige epidemieën. De hoofdlijnen van deze aanpassing zouden eind 2022 gedeeld worden met beide Kamers, zodat de uitkomsten van een aantal lopende onderzoeken van de covid-19-epidemie meegenomen konden worden. Inmiddels wordt stapsgewijs gewerkt aan een aantal benodigde aanpassingen, zoals naar aanleiding van het rapport van het Verwey-Jonker Instituut² en zoals hierna wordt toegelicht onder andere naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling)

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling van 20 april 2022, met het oog op de destijds voorgenomen zesde verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm), is besloten om de Wpg in meerdere tranches aan te passen.³ De Afdeling geeft in dat advies aan begrip te hebben voor het voorstel tot verlenging van de Twm, mits concreet zicht wordt geboden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn inclusief een planning daarvoor. Dit wettelijk kader moet, zo adviseert de Afdeling, een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een epidemie. Ook geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden, omdat een integrale herziening van de Wpg niet kan worden afgewacht.

De Eerste tranche wijziging Wpg heeft verschillende doelen. Ten eerste heeft het wetsvoorstel als doel het creëren van een adequaat wettelijk instrumentarium om ten behoeve van de volksgezondheid collectieve maatregelen te kunnen treffen bij een infectieziekte met pandemisch potentieel. Ten tweede voorziet het wetsvoorstel in de verankering van parlementaire betrokkenheid bij het nemen van collectieve maatregelen. Tot slot heeft dit wetsvoorstel tot doel om de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk te beperken bij het nemen van collectieve maatregelen. Daarbij verankert dit wetsvoorstel dat wanneer maatregelen worden genomen steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden afgewogen.

Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan motie Hijink⁴ en motie Tielen⁵. Motie Hijink verzoekt de regering met een wetsvoorstel te komen voor aanpassing van de Wpg, zodat deze wet helderheid en duidelijkheid biedt qua bevoegdheden voor bestrijding van epidemieën en infectieziekten die langer duren en waarbij ingrijpende maatregelen in de samenleving noodzakelijk zijn. Onderdeel van deze motie is tevens dat bij het bestrijden van dergelijke epidemieën zo veel als mogelijk gehandeld kan worden in overeenstemming met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, het zo min mogelijk inperken van grondrechten en het respecteren van het politieke primaat van het parlement. In de motie Tielen wordt de regering onder andere verzocht om voor 1 september 2022 een wetsvoorstel naar de Kamer toe te sturen. De eerste tranche wijziging Wpg zal voorzien in een structureel wettelijk kader voor het nemen van verplichtende collectieve maatregelen voor de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan. De verspreiding van dergelijke infectieziekten levert een gevaar op voor de volksgezondheid. Het is dan zaak om snel te kunnen handelen en maatregelen te kunnen nemen om de verspreiding te voorkomen.

2. Achtergrond

2.1 Pandemische paraatheid

Het kabinet investeert structureel in een versterkte pandemische paraatheid, waarbij wordt ingezet op slagvaardigheid en wendbaarheid om te kunnen anticiperen op verschillende scenario's. Hierbij is het van belang om de benodigde infrastructuur en voorbereidingen, zowel kwalitatief als kwantitatief, voldoende beschikbaar en gereed te hebben. Ook moeten we ons voorbereiden op verschillende fasen in een epidemie, die verschillende eisen stellen aan de aanpak en mate van inzet en paraatheid. In de beleidsagenda pandemische paraatheid zijn de eerste lijnen geschetst voor de visie op een versterkte pandemische paraatheid van de zorg en infectieziektebestrijding.⁶ Vertrekpunt voor deze beleids-

¹ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1836.

² Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1297.

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 (W13.22.0059/III), Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 1838.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 45.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 042, nr. 11.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1836.

agenda is de opdracht uit het coalitieakkoord en de daaruit voortvloeiende afspraken.

Een epidemie kan verschillende vormen en gedaanten aannemen. Kenmerkend is dat het gaat om een infectieziekte, met een grote omvang, die breed om zich heen grijpt en zich niet door landsgrenzen laat tegenhouden. Onder 3.2.2 worden indicatoren genoemd voor het bepalen of een infectieziekte pandemisch potentieel heeft. Het kabinet realiseert zich dat het reëel is dat er een volgende epidemie zal komen, het is alleen niet zeker wanneer en hoe groot de impact ervan zal zijn.

Het kabinet clustert de aanpak voor een versterkte pandemische paraatheid in drie grote beleidsopgaven. De eerste beleidsopgave is de versterking van de publieke gezondheidszorg en infectieziektebestrijding. Voor een slagvaardige bestrijding van een epidemie zijn beide cruciaal. In het rapport van het Verwey-Jonker Instituut⁷ is onder andere aandacht gevraagd voor versterking van de capaciteit bij de GGD'en, een structuur en regie voor ondersteuning bij opschaling en uitvoering, betere sturingsmogelijkheden om effectief en eenduidig landelijke regie te kunnen voeren en meer regie en samenwerking in een complex en gefragmenteerd zorglandschap. De tweede beleidsopgave is gericht op een goed voorbereide zorg, die wendbaar en opschaalbaar is tijdens een uitbraak van een infectieziekte met pandemische potentieel. Het kabinet zet stappen in de crisisbestendigheid van ons zorglandschap. De derde beleidsopgave ziet op onderdelen in de zorgketen voor medische producten, die tijdens de covid-19-epidemie kwetsbaar zijn gebleken voor verstoringen als gevolg van de epidemie (logistieke blokkades, verhoogde vraag, verstoorde productie).

2.2 Aanpassing van de Wpg in tranches

De onderhavige Eerste tranche wijziging Wpg is gericht op het creëren van een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Het wetsvoorstel bevat onder meer bevoegdheidsgrondslagen voor de ministers van Volksgezondheid Welzijn en Sport (hierna: VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) om voor die bestrijding verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen. De Tweede tranche wijziging Wpg zal voorzien in directe sturing door de minister van VWS op de gemeentelijke gezondheidsdienst (hierna: GGD) via een directe sturingsbevoegdheid op de directeur publieke gezondheid van de GGD in de 'warme fase' (als sprake is van de bestrijding van een epidemie) en via kaderstelling in de 'koude fase' (als geen sprake is van een epidemie). Deze tranche hangt samen met het besluit tot instelling van de Landelijke Functionaleit Infectieziektebestrijding (hierna: LFI). De LFI is een landelijke crisisorganisatie die zich, namens de minister van VWS, gaat bezighouden met de voorbereiding op een toekomstige epidemie en de operationele aansturing van grootschalige infectieziektebestrijding ten tijde van een crisis.⁸ Naast de aanpassingen die zijn voorzien in de Eerste en Tweede tranche wijziging Wpg zijn er mogelijk nog andere thema's in het kader van pandemische paraatheid, die in de toekomst om aanpassing van de Wpg of andere wetgeving vragen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan sturing in de zorg. De covid-19-epidemie heeft tot veel nieuwe vormen van samenwerking en instrumentarium in de zorg geleid die het kabinet voornemens is om ook voor de toekomst te behouden. Ook kunnen ontwikkelingen op het terrein van ICT en data- en informatiemanagement een toekomstige wijziging van de Wpg vergen. De juiste informatie op het juiste moment (elektronisch) beschikbaar hebben, draagt bij aan het effectief bestrijden van een infectieziekte met pandemisch potentieel.

In de beleidsagenda pandemische paraatheid is, met het oog op een zorgvuldige uitwerking van de benodigde wetwijzigingen, aangegeven dat de Kamer eind 2022 wordt geïnformeerd over de aanvullende tranches.

2.3 Voorgeschiedenis en systematiek bestrijding covid-19

Het belang om collectieve maatregelen te kunnen treffen op landelijk niveau in het geval zich een infectieziekte met pandemisch potentieel voordoet, is gebleken tijdens de covid-19-epidemie. Bij aanvang van de coronacrisis zijn de collectieve maatregelen ter bestrijding van het SARS-CoV-2 virus (hierna: het virus) door de minister van VWS genomen door opdrachten te geven aan de voorzitters veiligheidsregio's op basis van artikel 7 van de Wpg. Deze opdrachten werden mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) gegeven in verband het inzetten van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's. Op 28 januari 2020 is covid-19, op advies van het Outbreak Management Team (hierna: OMT), aangemerkt als infectieziekte behorend tot groep A en zijn alle bepalingen van de Wpg

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1297.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1875.

die gelden voor deze infectieziekten van toepassing verklaard op de bestrijding van de epidemie.⁹ Met het aanmerken van covid-19 als infectieziekte behorend tot groep A kreeg de minister van VWS de leiding over de bestrijding van de epidemie en dient de voorzitter van de veiligheidsregio zorg te dragen voor die bestrijding.¹⁰ De minister van VWS is bevoegd de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven hoe de bestrijding ter hand te nemen (artikel 7, eerste lid, Wpg), waarbij hij de voorzitters kan opdragen om bepaalde maatregelen te nemen of (nog) niet te nemen. De voorzitters van de veiligheidsregio's beschikten daarbij, naast hun bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, over een aantal bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragraaf 3 en paragraaf 5, Wpg, waaronder het in isolatie plaatsen van personen en het treffen van verschillende maatregelen die zijn gericht op onder meer gebouwen en (lucht)havens.

Gezien de noodzaak om verplichtende maatregelen te treffen om covid-19 te bestrijden, zijn tussen 13 maart 2020 en 1 december 2020 aan de voorzitters van de veiligheidsregio's verschillende opdrachten gegeven om maatregelen te treffen om verspreiding van het virus tegen te gaan.¹¹ Die voorzitters hebben ter uitvoering van deze opdrachten, op basis van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's, onder meer noodverordeningen vastgesteld. De noodverordeningen die juridisch bindende normen creëerden, zijn uit het oogpunt van democratische legitimatie voor de langere termijn minder geschikt dan een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement. In een rechtsstaat kunnen noodverordeningen namelijk niet al te lang duren. Het kabinet besloot daarom te voorzien in een aanvullend wettelijk instrumentarium, en berichtte de Tweede Kamer hierover bij brief van 1 mei 2020.¹² Voor noodzakelijke beperkende maatregelen was naar het oordeel van het kabinet een steviger juridisch fundament nodig, zoals ook de Afdeling heeft opgemerkt in haar voorlichting aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie-Van der Staaij/Jetten.¹³ Tegen die achtergrond is op 1 december 2020, ter vervanging van de noodverordeningen, de Twm tot stand gekomen.¹⁴

De Twm was specifiek gericht op het bestrijden van covid-19. Deze wet was tijdelijk, zodat de grondslagen waarmee maatregelen getroffen konden worden niet langer dan noodzakelijk van kracht zouden blijven. De Twm bevatte onder meer grondslagen om maatregelen te treffen ten aanzien van het houden van een veilige afstand, het treffen van hygiëne maatregelen, het beperken van groepsvorming en het stellen van voorwaarden aan de openstelling van bepaalde plaatsen (zoals publieke plaatsen, evenementen, het onderwijs en de kinderopvang). De Twm is in 2021 op een aantal punten aangevuld. Zo zijn grondslagen gecreëerd waarmee regels gesteld kunnen worden over het gebruik van personenvervoer¹⁵, het instellen van een avondklok¹⁶, het gebruik van coronatoegangsbewijzen¹⁷ en quarantaine na grensoverschrijdend vervoer.¹⁸

De maatregelen die zijn getroffen op basis van de Twm werden, behoudens de veilige afstandsnorm, getroffen bij ministeriële regeling. Voor Europees Nederland was dit de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm).¹⁹ Een dergelijke ministeriële regeling kon niet eerder in werking treden dan een week nadat de vastgestelde regeling was voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Indien de Tweede Kamer binnen die week besloot niet in te stemmen met de regeling dan verviel de regeling van rechtswege. Indien sprake was spoed kon een regeling onverwijld in werking treden. In dat geval werd de vastgestelde regeling eveneens een week voorgelegd aan beide Kamers. Indien de Tweede Kamer niet instemde met de regeling verviel die regeling alsnog van rechtswege.

De Twm was van toepassing in Europees en Caribisch Nederland. De feitelijke situatie in Caribisch Nederland verschilt evenwel van die van Europees Nederland en ook per eiland zijn er verschillen. Dit komt onder andere door de medische beperkingen en kleinschaligheid van Caribisch Nederland en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van het zorgsysteem. De epidemiologische situatie kan eveneens anders zijn. Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland of tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba was daarom noodzakelijk. Voor de verschillende eilanden

⁹ Regeling 2019-nCoV (Stcrt. 2020, 6800), vastgesteld door de minister voor Medische Zorg en Sport in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Deze regeling is geïncorporeerd in de Wet publieke gezondheid bij Wet van 23 februari 2022 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid tot incorporatie van de Regeling 2019-nCoV (Stb. 2022, 92).

¹⁰ Artikelen 7, eerste lid, en 6, vierde lid, Wpg.

¹¹ Artikel 7, eerste lid, Wpg.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VI nr. 124.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3., p. 2.

¹⁴ Stb. 2020, 441.

¹⁵ Stb. 2021, 3.

¹⁶ Stb. 2021, 85.

¹⁷ Stb. 2021, 240, Stb. 2021, 292 en Stb. 2021, 585.

¹⁸ Stb. 2021, 242.

¹⁹ Stcrt. 2020, 62031.

werden daarom, bij ministeriële regeling gericht op het desbetreffende eiland, maatregelen getroffen.²⁰

De werkingsduur van de Twm is door de regering verschillende malen verlengd.²¹ De Eerste Kamer heeft op 17 mei 2022 niet ingestemd met de vijfde verlenging van de Twm. De Twm en de daaronder hangende regelgeving, zoals de Trm en het Tijdelijke besluit veilige afstand, zijn daardoor op 20 mei 2022 van rechtswege komen te vervallen. Nu de Twm is komen te vervallen, bestaan er geen specifieke wettelijke grondslagen meer om verplichtende collectieve maatregelen te treffen voor de bestrijding van de epidemie van covid-19 of de directe dreiging daarvan.

2.4 Relatie met het traject modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht

Het onderhavige wetsvoorstel is een eerste tranche van de wijziging van de Wpg voor een effectievere bestrijding van infectieziekten. De Afdeling geeft in haar advies aan dat de aanpassing die wordt bewerkstelligd met dit wetsvoorstel kan worden gezien als een eerste tranche van de aanpassing van het staatsnoodrecht. Daarover merkt het kabinet het volgende op.

De Eerste Kamer is op 18 mei 2022 door de minister van JenV mede namens de minister van BZK met een brief geïnformeerd over de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht.²² De Tweede Kamer is met een brief op 30 mei 2022 hierover geïnformeerd.²³ Het is noodzakelijk om in lijn met het advies van de Raad van State fasering en prioritering aan te brengen in het bewerkstelligen van de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht. In de hiervoor genoemde brieven is aangegeven dat het voornemen is om allereerst een kader te ontwikkelen met algemene uitgangspunten voor de inrichting van het nood- en crisisrecht. Dit kader kan een leidraad bieden bij de verdere uitwerking en gedachtevorming over de toewijzing van noodbevoegdheden in generieke of specifieke wetgeving. Het kader dient daarbij ook in te gaan op de wijze waarop bepaalde bevoegdheden in werking kunnen worden gesteld en wat de betrokkenheid van het parlement hierbij is. Hiermee wordt een zekere mate van consistentie geborgd in de gefaseerde uitwerking.

De uitkomsten van dit traject kunnen aanleiding vormen de Wpg in de toekomst aan te passen om deze wet in lijn te brengen met de algemene uitgangspunten voor de inrichting van het (staats)nood- en crisisrecht. De Eerste tranche wijziging Wpg loopt ook uitdrukkelijk niet vooruit op de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht. De regering ziet het onderhavige wetsvoorstel dan ook niet als een eerste tranche van het staatsnoodrecht.

3. Hoofdlijnen

3.1 Doelen van het wetsvoorstel

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is het creëren van een structureel wettelijk kader voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Onderdeel daarvan is het creëren van bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van verplichtende collectieve maatregelen voor die bestrijding. De covid-19-epidemie van de afgelopen jaren heeft ons geleerd dat het noodzakelijk is om te beschikken over dergelijke wettelijke bevoegdheden, maar de Wpg bevat deze op het moment niet.

Passende parlementaire betrokkenheid is een tweede doel van dit wetsvoorstel. Het treffen van verplichtende collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie kan beperkingen van grondrechten met zich brengen en heeft een grote impact op de samenleving. Het is daarom van belang dat het parlement betrokken wordt bij de totstandkoming van dergelijke maatregelen. Dit dient in balans te zijn met de noodzaak om snel en slagvaardig maatregelen te kunnen nemen. Dit krijgt allereerst vorm via de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever bij de vaststelling van deze wet, ten tweede bij het aanwijzen van een infectieziekte als behorend tot groep A1 en bij het afschalen van die aanwijzing, en ten derde bij het nemen en afschalen van maatregelen. Op de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid in dit wetsvoorstel is vormgegeven wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3. Naar het oordeel van de regering wordt met dit wetsvoorstel een balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit om te kunnen handelen door het treffen van maatregelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie.

²⁰ Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire (*Stc.* 2020, 62028), Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Sint Eustatius (*Stc.* 2020, 62030) en de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Saba (*Stc.* 2020, 62029).

²¹ *Stb.* 2021, 93 (eerste verlenging), *Stb.* 2021, 232 (tweede verlenging), *Stb.* 2021, 393 en *Stb.* 2021, 602 (derde verlenging), *Stb.* 2021, 549 en *Stb.* 2022, 111 (vierde verlenging), *Stb.* 2022, 76 (vijfde verlenging).

²² Brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 18 mei 2022, 3944466.

²³ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 30 mei 2022, 4019686.

Tot slot heeft dit wetsvoorstel tot doel om de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk te beperken in het geval verplichtende collectieve maatregelen getroffen moeten worden. Het treffen van maatregelen kan immers beperkingen van grondrechten met zich meebrengen. Het onderhavige wetsvoorstel verankert daarom dat bij het nemen van maatregelen steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden afgewogen. Met dit wetsvoorstel wordt daarmee invulling gegeven aan de vereisten die de Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen aan dergelijke beperkingen. In het wetsvoorstel zijn waarborgen opgenomen om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van vergadering en betoging en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het huisrecht, te beschermen. Zo gelden de maatregelen die getroffen kunnen worden niet in woningen. Het is evenwel mogelijk dat er dringende adviezen gelden om in de woning bepaalde voorzorgsmaatregelen te treffen, maar die worden gezien het belang van het huisrecht en het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Door in dit wetsvoorstel al expliciet bepaalde maatregelen niet of beperkter toe te laten voor bepaalde situaties, maakt de regering een afweging dat de beperking van bepaalde grondrechten niet opwegen ten behoeve van het beoogde doel. Op de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de grond- en mensenrechten wordt nader ingegaan in paragraaf 5.

3.2 Grondslagen maatregelen om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden

3.2.1 Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een aantal grondslagen gecreëerd om verplichtende collectieve maatregelen te nemen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1. Deze grondslagen zijn gebaseerd op grondslagen die in de Twm waren vastgelegd om covid-19 te bestrijden. Aangezien de grondslagen voor maatregelen eerder als zodanig opgenomen zijn geweest in de Twm en in de memorie van toelichting bij die wet zijn toegelicht, worden deze grondslagen in deze paragraaf enkel op hoofdlijnen opnieuw toegelicht. In het geval er wordt afgeweken van de wijze waarop de betreffende grondslag was opgenomen in de Twm dan wordt dit nader toegelicht. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op het in deze toelichting gehanteerde begrip 'infectieziekten met pandemisch potentieel', vervolgens worden de grondslagen voor het nemen van maatregelen beschreven, daarna wordt ingegaan op de wijze waarop het parlement wordt betrokken en ten slotte wordt stilgestaan bij het treffen van maatregelen ten aanzien van Caribisch Nederland.

3.2.2 Infectieziekten met pandemisch potentieel (groep A1)

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een structureel wettelijk kader gecreëerd voor het nemen van verplichtende collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1. Infectieziekten met pandemisch potentieel kunnen, indien het belang van de volksgezondheid dit vordert, als behorend tot de groep A1 worden aangemerkt.

Momenteel zijn de infectieziekten in de Wpg ingedeeld in vier groepen, namelijk groep A, B1, B2 en C, met dien verstande dat na de inwerkingtreding van deze wet, groep A wordt vervangen door A1 en A2. De indeling van infectieziekten is van belang omdat hieruit een meldingsplicht voor al deze infectieziekten voortvloeien, afhankelijk van de indeling, verschillende maatregelen kunnen worden toegepast. Daarnaast bepaalt de indeling wie leiding geeft aan de bestrijding van de epidemie van de desbetreffende infectieziekte. Voor een infectieziekte in groep A is dat de minister van VWS en voor de overige groepen de burgemeester.

Het indelen van infectieziekten in groepen kent een lange geschiedenis. Met de Besmettelijke-Ziektenwet uit 1928 werden infectieziekten ingedeeld in groep A en B.²⁴ Groep A omvatte infectieziekten die in Nederland doorgaans niet voorkwamen en waarbij snel en krachtig handelen noodzakelijk was.²⁵ Onder groep B vielen endemische infectieziekten die niet uit te roeien waren, maar waarbij het vanuit het oogpunt van de volksgezondheid in sommige gevallen toch nodig was om maatregelen te treffen. Groep B is bij de totstandkoming van de Wpg gesplitst in groep B1 en B2.²⁶ Bij infectieziekten die behoren tot groep B1 kan isolatie van personen worden toegepast en bij infectieziekten die behoren tot groep B2 niet. Ten slotte is groep C toegevoegd.²⁷ Op infectieziekten in die groep kunnen enkel maatregelen worden genomen met betrekking tot gebouwen en goederen.

²⁴ Stb. 1928, 265.

²⁵ Kamerstukken II 1923/24, 297, nr. 3, p. 8.

²⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 316, nr. 3, p. 9.

²⁷ In de Besmettelijke-Ziektenwet (Stb. 1928, 265) werd naast groep A en groep B een restcategorie onderscheiden. Deze restcategorie is in het besluit van 13 juni 1975 tot nadere wijziging van het Koninklijk besluit van 1 oktober 1929 (Stb. 1929, 448) ter uitvoering van de Besmettelijke-Ziektenwet aangeduid als groep C.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt groep A gesplitst in groep A1 en groep A2. Onder de huidige groep A vallen infectieziekten, waarbij een uitbraak een zodanige omvang aanneemt dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht of dreigt te ontwrichten. De grote ernst van deze infectieziekten kan nopen tot het onverwijd nemen van maatregelen. Het voorgaande blijft ongewijzigd van toepassing op infectieziekten in groep A2. Voor infectieziekten in groep A1 geldt in aanvulling op het voorgaande dat zij een dergelijke omvang hebben dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht en dat voor de bestrijding van een epidemie van deze infectieziekte of de directe dreiging daarvan collectieve maatregelen als bedoeld in hoofdstuk V, paragraaf 8, noodzakelijk kunnen zijn. Op de nieuwe groep A1 zijn naast de bevoegdheden die behoren bij de huidige groep A een aantal aanvullende bevoegdheden van toepassing die zien op het kunnen treffen van verplichtende collectieve maatregelen. Groep A2 neemt de plaats in van de huidige groep A.

Op infectieziekten in zowel groep A1 en A2 is de wettelijke meldingsplicht van toepassing voor artsen en hoofden van laboratoria. Gezien de ernst van de infectieziekte moet een arts een vermoeden van besmetting met een dergelijke infectieziekte melden bij de GGD. Ook kan bij infectieziekten in zowel groep A1 en groep A2 maatregelen gericht op het individu worden genomen zoals isolatie in de zin van artikel 31 van de Wpg of quarantaine in de zin van artikel 35 Wpg en kunnen de maatregelen met betrekking tot het vrije verkeer van personen, in de zin van artikel 53, tweede lid, Wpg worden getroffen. Ten slotte heeft, bij zowel infectieziekten in groep A1 als groep A2, de minister van VWS de leiding over de bestrijding van de epidemie van de infectieziekte.

Ten aanzien van infectieziekten in de nieuwe groep A1 zijn op basis van het onderhavige wetsvoorstel een aantal aanvullende bevoegdheden van toepassing die zien op het treffen van verplichtende collectieve maatregelen. Alleen infectieziekten met pandemisch potentieel kunnen, indien het belang van de volksgezondheid dat vordert, in groep A1 worden geplaatst. Deze infectieziekte was maatschappelijk ontwrichtend doordat de populatie geen immuniteit had, de infectieziekte zich snel verspreidde onder de bevolking en infectie met het virus ernstige gezondheidsklachten tot gevolg kon hebben. Door snelle verspreiding van het virus en de grote gevolgen van infectie met dit virus was de meldingsplicht, de maatregelen gericht op het individu gericht en de andere bevoegdheden uit hoofdstuk V van de Wpg onvoldoende om het virus te bestrijden. Zoals bleek gedurende de covid-19-pandemie kunnen voor de bestrijding van een epidemie van dergelijke infectieziekten, of ter afwending van een directe dreiging van een dergelijke epidemie, collectieve maatregelen noodzakelijk zijn. Ook bij een directe dreiging van een uitbraak van covid-19 door nieuwe varianten in het buitenland waren collectieve maatregelen noodzakelijk, zoals een test- of quarantaineplicht voor inreizigers. Op grond van onderhavig wetsvoorstel kunnen dergelijke collectieve maatregelen onverwijd worden getroffen zodra een infectieziekte in de groep A1 is geplaatst, indien dat noodzakelijk en proportioneel is.

De minister van VWS zal zich laten adviseren door experts over de inschaling van infectieziekten in onder meer de nieuwe groep A1. Dit zal afhankelijk van de situatie en de dreiging van dat moment gebeuren via het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) of het OMT. Het RIVM heeft de taak om infectieziekten te monitoren, de epidemiologische situatie te duiden en te adviseren over mogelijke maatregelen bij een uitbraak van een infectieziekte. Het RIVM kan hiertoe op eigen initiatief of op verzoek van de minister van VWS een OMT bij elkaar roepen²⁸ maar kan ook op eigen gezag adviseren. Het RIVM staat als *national focal point* in het kader van de International Health Regulations in verbinding met internationale systemen waarin infectieziektesignalen tussen landen worden gewisseld. Dit gebeurt via professionele kanalen, en in Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO)- en Europees verband. Het RIVM of OMT adviseert of sprake is van een infectieziekte met pandemische potentieel en zal adviseren in welke categorie deze infectieziekte moet worden geplaatst. Het zal hierbij indicatoren meewegen die bepalen of sprake is van 'pandemisch potentieel':

- infectieziekte waartegen in de bevolking geen of weinig immuniteit aanwezig is,
- de infectieziekte infecteert mensen en veroorzaakt zware klachten (bij een deel van de besmettingen); en
- de infectieziekte verspreidt gemakkelijk onder de bevolking (bijvoorbeeld verspreiding via de lucht, besmettelijk voordat er verschijnselen zijn).

Een (opkomende) infectieziekte van de categorie A1 kan volgens de procedure van artikel 20 Wpg als zodanig worden aangewezen, daarmee worden de bepalingen geactiveerd waarmee onder andere collectieve maatregelen genomen kunnen worden. Op de wijze waarop een infectieziekte van de categorie A1 wordt aangewezen, alsmede de afschaling, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.2.

²⁸ Landelijke advisering bij infectieziektedreigingen en -crises (rivm.nl)

3.2.3 Maatregelen bij ministeriële regeling

Bij de maatregelen die worden gebaseerd op de voorgestelde paragraaf 8 van hoofdstuk V Wpg is vanuit een oogpunt van beheersing en bestrijding van infectieziekten snel en slagvaardig handelen ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid vereist. Daarom wordt een stelsel voorgesteld dat uitgaat van delegatie naar het niveau van ministeriële regeling, met ruimte voor differentiatie (artikel 58e, eerste lid) en maatwerk op regionaal of lokaal niveau (artikel 58e, tweede tot en met vijfde lid).

Vanwege de noodzakelijkerwijs ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid acht de regering het geboden om vanuit het oogpunt van democratische legitimatie uitdrukkelijk te voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving (artikel 58c). Deze betrokkenheid krijgt vorm door een stelsel van gecontroleerde delegatie via een voorhangprocedure, vastgelegd in het tweede lid, waarbij de ontwerpen van de ministeriële regelingen vooraf ter kennis worden gebracht aan beide Kamers. Omdat de ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot vaststelling van een ministeriële regeling zeer snel kunnen verlopen, kan niet de reguliere voorhangtermijn van vier weken worden toegepast. Daarom is de korte voorhangtermijn van één week opgenomen. Indien hiervoor geen tijd voor is omdat terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van een infectieziekte behorend tot de groep A1 noodzaken tot onverwijlde vaststelling, biedt het derde lid de mogelijkheid om een voorhangprocedure buiten toepassing te laten en in plaats daarvan een nahangprocedure te volgen. Dit lid verplicht de minister van VWS ertoe om, als toepassing wordt gegeven aan deze spoedvoorziening, daarvan zo snel mogelijk en in ieder geval binnen twee dagen na vaststelling van de regeling gemotiveerd mededeling te doen aan de Tweede en Eerste Kamer. De Tweede Kamer kan tijdens de voorhangprocedure of – in het geval van een spoedprocedure – tijdens de nahangprocedure besluiten niet in te stemmen met de betreffende regeling. In dat geval kan de betreffende regeling niet worden vastgesteld of vervalt die regeling van rechtswege. Indien de maatregelen niet langer noodzakelijk of proportioneel zijn, zal de regeling onverwijld worden ingetrokken of op dat punt aangepast (art 58c, vijfde lid). Om te bevorderen dat deze versoepelingen zo snel mogelijk kunnen worden doorgevoerd, kan hierbij ook de hiervoor beschreven spoedprocedure worden toegepast.

3.2.4 Differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk (artikel 58e)

Door het creëren van de mogelijkheid om differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk toe te passen kunnen zo nodig gerichte maatregelen per gebied, groep personen, plaats of activiteit worden getroffen, waardoor andere gebieden, groep personen, plaatsen of activiteiten niet meer beperkingen ondervinden dan noodzakelijk. De maatregelen dienen immers niet dieper in te grijpen dan nodig is voor de bestrijding van het betreffende virus. Het kunnen toepassen van differentiatie en maatwerk is daarnaast van belang omdat de epidemiologische situatie kan verschillen naar gelang het virus en naar gelang de actuele stand van de betreffende pandemie.

Om dit te bewerkstelligen kan ten eerste onderscheid gemaakt worden binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Zo is het denkbaar dat in bijvoorbeeld Europees Nederland maatregelen noodzakelijk zijn, terwijl dit in Caribisch Nederland niet het geval is, of andersom. Ook kan het in bepaalde regio's noodzakelijk zijn om meer of andere maatregelen te treffen dan in andere regio's, bijvoorbeeld omdat in een regio pandemisch beeld kritieker is, het gaat om een grensregio of een regio met een attractie waar veel mensen op afkomen.

Ten tweede is differentiatie en maatwerk tussen personen op basis van leeftijd of resultaat mogelijk. Het is van belang om leeftijd punt te kunnen differentiëren omdat de situatie zich voor kan doen dat een bepaald virus zich voornamelijk verspreid onder bepaalde leeftijdsgroepen of een risico vormt voor bepaalde leeftijdsgroepen. In die gevallen kan het noodzakelijk zijn maatregelen te treffen die zien op het beschermen van die groepen. In een dergelijk geval kunnen eventueel ten aanzien van andere leeftijdsgroepen (in mindere mate) beperkende maatregelen getroffen te worden. Daarnaast is het van belang te kunnen differentiëren op basis van een resultaat omdat een testuitslag of vaccinatie informatie kan geven over het risico van verspreiding van de infectieziekte.

Ten derde kan gedifferentieerd worden tussen bepaalde activiteiten of plaatsen (openbare, publieke en besloten plaatsen). Door onderscheid te kunnen maken tussen activiteiten kunnen specifieke maatregelen gelden voor bepaalde activiteiten. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk om in het kader van sport en bewegen andere maatregelen te treffen dan voor andere sectoren zoals de horeca. Met het onderscheid kunnen maken tussen bepaalde openbare, publieke of besloten plaatsen, of gedeelten daarvan, kunnen specifieke maatregelen getroffen worden als bijvoorbeeld het risico op besmetting op bepaalde plaatsen groter is dan op andere plaatsen.

Bij het begrip openbare plaats is aangesloten bij de definitie in de Wet openbare manifestaties.²⁹ Van een publieke plaats is sprake indien deze plaats zonder aanzien des persoons voor eenieder openstaat. Hiervan is ook sprake indien voorwaarden gelden om toegang te verkrijgen tot deze plaats, zoals een minimumleeftijd, entreprijs of verzoek om identificatie. Bijvoorbeeld musea, bibliotheken en restaurants zijn publieke plaatsen. Van een evenement is sprake indien het een publieke verrichting van vermaak betreft. Verder zijn de feitelijke omstandigheden van het geval bepalend voor de vraag of een plaats voor publiek toegankelijk is. Bepalend is hoe de betreffende plaats in werkelijkheid overwegend wordt geëxploiteerd. Ook plaatsen die op het eerste gezicht besloten lijken, kunnen publieke plaatsen zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld verenigingen en sociëteiten in beginsel een besloten karakter hebben, terwijl zij ook voor publiek toegankelijke activiteiten organiseren. Wanneer verenigingen en sociëteiten meer dan incidenteel niet-leden toelaten, kan sprake zijn van een publieke plaats. Een vereniging of sociëteit die bijvoorbeeld wekelijks ook niet-leden toelaat, is al snel voor het publiek toegankelijk.

Voor het begrip besloten plaatsen is aangesloten bij de verwijzing naar besloten plaatsen in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

3.2.5 Grondslagen voor maatregelen

Met het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat er collectieve maatregelen genomen kunnen worden om infectieziekten met pandemisch potentieel te bestrijden. Bestrijding van een dergelijk virus vindt voornamelijk plaats doordat mensen hun contacten beperken. Daardoor ontstaat er steeds minder kans dat een ziekteverwekker zich binnen de populatie verspreidt, het aantal nieuwe besmettingen neemt dan in principe af. De vraag welke precieze maatregelen op welke moment effectief zijn, is afhankelijk van verschillende elementen en kan niet op voorhand aangegeven worden. Zo is de besmettelijkheid van een ziekteverwekker van belang, evenals de ziekmakendheid, en de mate waarin de samenleving immuun is voor een (nieuwe) ziekteverwekker. Daarvoor zijn verschillende, uiteenlopende, redenen. Ten eerste muteert een ziekteverwekker en kan het daardoor bijvoorbeeld meer, danwel minder besmettelijk worden. Een factor die, zoals met de opkomst van de omikronvariant, en eerder de deltavariant, zeer belangrijk bleek is de mate waarin een ziekteverwekker om zich heen kan grijpen. Ten tweede grijpen maatregelen op elkaar in. Een maatregel die bijvoorbeeld gericht is op het beperken van groepen, wordt nog eens versterkt wanneer de aanwezigen ook verplicht dienen te zitten en niet actief door elkaar heen lopen. Ten derde fluctueert de navolging van maatregelen. De mate waarin maatregelen opgevolgd worden is een belangrijke factor in de effectiviteit ervan: een maatregel zonder dat deze wordt opgevolgd heeft geen effect. Ten vierde speelt het seizoenseffect een rol, al was het maar omdat met mooi weer mensen meer naar buiten gaan en derhalve meer afstand kunnen houden wat de overdracht van ziekteverwekkers verkleint. Ten vijfde loopt de poging om het effect per maatregel nauwkeurig te achterhalen, zo het al had gekund, ook tegen methodologische grenzen aan.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat verschillende grondslagen om collectieve maatregelen te treffen om infectieziekten in de groep A1 te bestrijden. Deze grondslagen zijn gebaseerd op grondslagen die in de Twm waren vastgelegd om covid-19 te bestrijden en niet tussentijds zijn komen te vervallen. Het gaat dan ook enkel om grondslagen die gedurende de coronacrisis steeds zijn gebruikt om maatregelen te nemen om het virus te bestrijden. Op basis van adviezen van het OMT en het betrekken van de sociaal maatschappelijke context is gebleken dat deze maatregelen effectief waren en steeds zo min mogelijk de grondrechten van burgers beperkten.

Veilige afstand (artikel 58f Wpg)

Uit artikel 58f Wpg vloeit voort dat diegene die zich buiten de woning ophoudt een veilige afstand tot andere personen houdt. De veiligeafstandsnorm geldt enkel indien personen zich bij elkaar ophouden. Dit betekent dat men gedurende enige tijd bij elkaar in de buurt is. Van het schenden van deze norm is dus geen sprake als men elkaar passeert en daarbij per abuis geen afstand houdt.

De veilige afstandsnorm kan behoudens de woning voor alle plaatsen – zowel binnen als buiten – opgelegd worden. Er kan evenwel ook voor gekozen worden om de plicht tot het houden van een veilige afstand te beperken tot bepaalde locaties, bijvoorbeeld locaties waar geen andere veiligheidsmaatregelen getroffen kunnen worden. In het derde lid is een aantal uitzonderingen opgenomen op de veilige afstandsnorm, zoals voor personen die woonachtig zijn op hetzelfde adres. Bij ministeriële regeling kunnen daarnaast aanvullende uitzonderingen worden opgenomen voor personen die of situaties waarbij de veilige afstandsnorm niet in acht genomen kan worden. Daarbij kan bijvoorbeeld

²⁹ Artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties, zie voor de toelichting op dit begrip *Kamerstukken II*, 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15-16.

gedacht worden aan diegenen die een contactberoep uitoefenen of diegenen die zich ophouden in het openbaar vervoer.

De veilige afstandsnorm kan uitgewerkt worden bij ministeriële regeling. Met deze wet is niet bepaald welke afstand veilig is, daarover zal advies worden gevraagd aan het RIVM. De invulling van de veilige afstandsnorm kan namelijk verschillen per ziekteverwekker en van de ontwikkeling van een epidemie, ook kunnen de wetenschappelijke inzichten omtrent het houden van afstand wijzigen. Zo kan het onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk zijn om zowel binnen als buiten afstand te houden, terwijl het in andere situaties enkel noodzakelijk is om in bepaalde drukke binnenruimten afstand te houden. Als het houden van een veilige afstand niet noodzakelijk is, wordt deze op nihil gesteld.

Anders dan bij de Twm wordt de veilige afstand niet vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, maar bij ministeriële regeling. Hier is voor gekozen zodat indien noodzakelijk de veilige afstand zo snel mogelijk ingesteld kan worden en ook zo snel mogelijk weer afgeschaald kan worden zodra het houden van afstand niet langer strikt noodzakelijk blijkt. Door niet langer de veilige afstand bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen kan beter ingesprongen worden op de pandemische situatie van dat moment. Dit draagt er enerzijds aan bij dat de veilige afstandsnorm niet langer van kracht is dan strikt noodzakelijk, waardoor de beperking van de grondrechten die met deze norm gepaard gaat wordt dan ook tot een minimum beperkt. Anderzijds kan bijvoorbeeld bij een opleving van de ziekteverwekker de veilige afstandsnorm in het zelfde tijdbestek als een mondkapjesplicht ingesteld worden. Dit is van belang omdat het houden van afstand als een van de basismaatregelen wordt gezien om de verspreiding van een ziekteverwekker tegen te gaan. Net als bij de andere maatregelen die bij ministeriële regeling ingesteld kunnen worden is de parlementaire betrokkenheid hierbij geborgd, hier wordt dieper op ingegaan in paragraaf 3.3.

Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen (artikel 58g Wpg)

In artikel 58g Wpg is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling regels te stellen over hygiënemaatregelen en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Deze regels kunnen worden gesteld voor bijvoorbeeld openbare, publieke en besloten plaatsen, met uitzondering van een woning. Met de grondslag om hygiënemaatregelen op te leggen kan bewerkstelligd worden dat bezoekers in de gelegenheid gesteld worden om hun handen te ontsmetten of dat de beheerder van de locatie geregeld delen van de locatie reinigt. Ten aanzien van winkels kan bijvoorbeeld bepaald worden dat bezoekers door de winkelier in de gelegenheid gesteld moeten worden om handen te ontsmetten en winkelmandjes schoon te maken. De winkelier dient hier hiertoe dan zeppompjes plaatsen en schoonmaakmiddelen ter beschikking stellen aan bezoekers.

Op grond van artikel 58g Wpg kan tevens buiten de woning de plicht opgelegd worden om gebruik te maken van persoonlijk beschermingsmiddelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan mondkapjes, brillen, handschoenen of kleding. De plicht om gebruik te maken van persoonlijke beschermingsmiddelen wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. In deze regeling kan bepaald worden om welk beschermingsmiddel het gaat, aan welke eisen deze middelen moeten voldoen en in welke situaties het beschermingsmiddel gebruikt moet worden. In het onderhavige wetsvoorstel is niet nader ingekaderd welke beschermingsmiddelen verplicht kunnen worden en in welke situaties (met uitzondering van de woning) deze middelen gebruikt moeten worden. Hier is voor gekozen omdat het gebruik van beschermingsmiddelen afhangt van de pandemische situatie van dat moment en van de actuele wetenschappelijke inzichten over het gebruik van het betreffende beschermingsmiddel.

Het dragen van een mondkapje kan leiden tot gezichtsbedekkende kleding in de zin van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. In artikel 1, tweede lid, onder b, van de Wet gedeeltelijk verbod 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. Het dragen van een mondkapje wordt geacht hier onder te vallen en is daarmee in beginsel toegestaan. Het wordt dan ook niet noodzakelijk geacht hiervoor een nadere uitzondering op te nemen.

Voorwaarden openstelling publieke plaatsen en evenementen (artikel 58h en 58i Wpg)

Met de voorgestelde artikelen 58h en 58i Wpg kunnen voorwaarden gesteld worden die zien op de openstelling van publieke plaatsen en evenementen. Voor de toepassing van dit artikel worden ook herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten op de weg, voorstellingen, feesten, wedstrijden en beurzen gelijkgesteld aan een evenement. Op de begrippen 'publieke plaats' en 'evenement' worden dieper ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58h en 58i Wpg.

Met de hiervoor genoemde artikelen kunnen voorwaarden worden gesteld aan de openstelling van

publieke plaatsen en evenementen. Deze voorwaarden kunnen onder meer bestaan uit een maximum aantal bezoekers. Daarbij kan gedacht worden aan een absoluut aantal personen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Er kan dus voor worden gekozen dat enkel een vastgesteld maximaal aantal personen kan worden toegelaten tot een evenement. Dit maximum kan bijvoorbeeld bepaald worden aan de hand van de oppervlakte van het evenemententerrein. Als onderdeel van de coronamaatregelen is eerder bijvoorbeeld één persoon per vijf vierkante meter als norm gehanteerd. Ook kunnen andere voorwaarden gesteld worden aan de openstelling, zoals het moeten werken met reserveringen, het afnemen van een gezondheidscheck, het hanteren van bepaalde sluitingstijden of het voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot ventilatie.

Bedrijfsmatig personenvervoer (artikel 58o Wpg)

Op grond van artikel 58o Wpg kunnen regels gesteld worden over het aanbieden, het gebruik en de toegang tot bedrijfsmatig personenvervoer, waaronder een verbod op het aanbieden van bepaalde categorieën personenvervoer. Deze regels kunnen worden ingesteld en verder uitgewerkt bij ministeriële regeling. Het kunnen stellen van deze regels is van belang omdat door de beperkte ruimte in vervoersmiddelen de kans bestaat dat een ziekteverwekker zich hier eenvoudig kan verspreiden. Met het stellen van regels omtrent het bedrijfsmatig personenvervoer kan dit tegengegaan of beperkt worden.

Inreisverplichtingen (artikel 58p Wpg)

Op grond van artikel 58p kunnen regels gesteld worden over de plicht voor de vervoerders van bedrijfsmatig personenvervoer om te controleren of de reiziger beschikt over een testbewijs en de plicht voor de reiziger om te beschikken over een testbewijs en dit testbewijs te tonen aan de vervoerder of toezichthouder. Bij ministeriële regeling kan onder meer worden bepaald voor welke vervoersmiddelen en voor inreizigers uit welke landen een dergelijke testplicht gaat gelden. Ook kan bepaald worden dat een reiziger die beschikt over een vaccinatiebewijs wordt vrijgesteld van de plicht om over een testbewijs te beschikken en dit bewijs te tonen. Ook kunnen er regels gesteld worden op grond waarvan de reiziger die, anders dan met bedrijfsmatig personenvervoer, Nederland inreist bij inreis beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het ziekteverwekker dat de betreffende infectieziekte veroorzaakt.

Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58n Wpg)

Artikel 58n bevat een zorgplicht voor zorgaanbieders. Hieruit vloeit voort dat een zorgaanbieder er zorg voor draagt dat bezoekers zich aan de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i Wpg gestelde regels kunnen houden. Onder bezoekers wordt verstaan personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn. Deze zorgplicht bewerkstelligt dat zorgaanbieders bezoekers in de gelegenheid dienen te stellen om zich aan de geldende regels te kunnen houden. Met deze zorgplicht worden zorgaanbieders in de gelegenheid gesteld dit zelf nader in te vullen. Deze zorgplicht strekt verder dan de zorgplicht voor besloten- en publieke plaatsen aangezien de zorgaanbieder beperkingen of andere voorwaarden kan stellen aan de toegang van personen tot een zorglocatie indien dit noodzakelijk is om verspreiding van een infectieziekte te voorkomen in het geval het kunnen voldoen aan de regels gesteld bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i Wpg onvoldoende is om die verspreiding te voorkomen. Zorgaanbieders hebben vaak eigen protocollen ontwikkeld waarmee zij aan de zorgplicht kunnen voldoen. In het geval dat een zorgaanbieder de zorgplicht niet naleeft kan de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geven. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen moet treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligeafstandsnorm in acht kunnen nemen.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast een grondslag om bij ministeriële regeling voorwaarden of beperkingen te verbinden aan de toegang tot zorglocaties. Dit kan enkel indien dit noodzakelijk is om de verspreiding van een ziekteverwekker van een groep A1-infectieziekte naar of vanuit een zorglocatie te voorkomen. Bij het stellen van dergelijke voorwaarden of beperkingen kan uit oogpunt van noodzakelijkheid en proportionaliteit onderscheid gemaakt worden tussen (categorieën van) zorglocaties. Hierbij dient onder meer rekenschap gegeven te worden van de gevolgen van deze voorwaarden of beperkingen op het algehele welzijn van cliënten, patiënten en zorgverleners. In artikel 58n, vierde lid, Wpg is daarom bepaald dat in dat geval de toegang niet wordt beperkt indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten, patiënten of zorgverleners bij die toegang. Ter bescherming van hun belangen is verder bepaald dat geen beperkingen worden gesteld aan een aantal vormen van toegang, waaronder de toegang tot een familielid of naaste die naar verwachting van de behandelend arts op korte termijn zal overlijden.

Maatregelen in verband met inreizen (paragraaf 8.4)

Op grond van artikel 58r kan voorzien worden in een quarantaineplicht tot thuisquarantaine voor reizigers die voor inreis in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. De duur van de quarantaineplicht wordt bij ministeriële regeling bepaald op basis van de op dat moment geldende wetenschappelijke inzichten. De quarantaineduur kan korter zijn als na het verstrijken van een bepaald aantal dagen na inreis een test is afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet (meer) is geïnfecteerd met de ziekteverwekker. De quarantaine kan plaatsvinden in de eigen woning of op een andere verblijfplaats naar keuze. De quarantaineplicht houdt in dat de betrokkene gedurende de duur van de op hem rustende verplichting in die woning of verblijfplaats moet verblijven en zich niet buitenshuis mag begeven, anders dan in of op een bij zijn woning behorende tuin, erf of balkon.

Reizigers die voor inreis in een hoogrisicogebied hebben verbleven moeten bij inreis beschikken over een zogenaamde quarantaineverklaring. De reiziger moet hierin aangeven dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan of tot een van de categorieën van personen behoort die zijn uitgezonderd van de quarantaineplicht. Tenzij het laatste het geval is, committeert de reiziger zich met deze verklaring dus expliciet aan de quarantaineplicht. Op de verklaring dient hij aan te geven op welk adres hij in quarantaine gaat. Dat zal naar verwachting doorgaans het woonadres zijn. Ingeval een reiziger niet op zijn woonadres in quarantaine wil gaan of in Nederland geen woonadres heeft, kan hij op de verklaring aangeven wat het adres van de verblijfplaats zal zijn waar hij in quarantaine zal gaan. De quarantaineplicht en de quarantaineverklaring zijn nader toegelicht in de Kamerstukken behorende tot de wet tot wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19.³⁰ Zoals nader toegelicht is in het artikelsgewijze deel van deze toelichting bevat het onderhavige wetsvoorstel een minder gedetailleerde regeling voor wat betreft de quarantaineplicht. Hier is voor gekozen om zo nodig in te kunnen spelen op de aspecten van de betreffende infectieziekte met pandemisch potentieel.

3.2.6 Zorgplicht publieke en besloten plaatsen

Personen die zich begeven op plaatsen die door anderen worden beheerd, moeten zich daar kunnen houden aan de voor hen geldende regels. Het wetsvoorstel voorziet daarom in zorgplichten voor, kort gezegd, personen die zeggenschap hebben over publieke plaatsen (artikel 58j) en besloten plaatsen (artikel 58k). Voor woningen geldt geen zorgplicht.

Op publieke plaatsen kan voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester de zorgplicht nader invullen door het geven van aanwijzingen, indien hij van oordeel is dat op de publieke plaats aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen. Deze bevoegdheid is een aanvulling op het toezicht dat de burgemeester reeds houdt op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet danwel de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's. In spoedeisende gevallen kan de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester een bevel geven.

Ook ten aanzien van besloten plaatsen kan een aanwijzing gegeven worden voor zover onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht met als gevolg dat de daar aanwezige personen de geldende regels niet in acht kunnen nemen. Degene die toezicht houdt op het naleven van de zorgplicht in besloten plaatsen is afhankelijk van de precieze plaats. In veel gevallen gaat het om plaatsen in gebruik voor beroep of bedrijf. In dat geval kan de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing geven met concrete maatregelen die binnen de daarbij gestelde termijn getroffen moeten worden ter verbetering. In spoedeisende gevallen geschiedt dit door middel van een bevel.

3.2.7 Bevelsbevoegdheden voor openbare en besloten plaatsen

In artikelen 58l en 58m Wpg is ten aanzien van respectievelijk besloten plaatsen en openbare plaatsen een bevelsbevoegdheid opgenomen voor de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester. Van de bevoegdheid in artikel 58m kan gebruik worden gemaakt als er sprake is van een dreiging is van een gedraging of activiteit die een ernstig risico op verspreiding van een ziekteverwekker met zich brengt. Bij besloten plaatsen kan zich dat bijvoorbeeld voordoen in het geval een groot aantal personen zich ophouden in een ruimte zonder de veilige afstandsnorm in acht te nemen. Ook indien de geldende regels en zorgplichten nageleefd wordt, kan een dergelijke situatie voordoen. Bijvoorbeeld doordat zodanige drukte op straat of andere openbare plaatsen ontstaat dat het niet langer mogelijk is om aan de regels 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

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 808.

waarvoor een maximumaantal bezoekers geldt. Het bevel dat de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester dan kan geven voor openbare plaatsen kan bijvoorbeeld bestaan uit het gedeeltelijk afsluiten van een straat, het aanwijzen van looproutes, het sluiten van plaatsen of het geven van verwijderingsbevelen.

3.3 Parlementaire betrokkenheid

3.3.1 Parlementaire betrokkenheid in het algemeen

Op de bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten, zijn de bevoegdheden voor het nemen van beperkende collectieve maatregelen (hoofdstuk V, paragraaf 8, Wpg) van toepassing. Uit het oogpunt van democratische legitimatie is parlementaire betrokkenheid bij het aanwijzen van A1-infectieziekten en bij de toepassing van die bevoegdheden dan ook van groot belang. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde op 20 april 2022 om ter opvolging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, zo spoedig mogelijk te voorzien in een permanente wet³¹. Deze wet moet, aldus de Afdeling, een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een (dreigende) epidemie. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin door een structurele aanpassing van de Wpg. Het wetsvoorstel moet, aldus de Afdeling, tevens voorzien in een 'duidelijke en eenvoudige procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de inwerkingstelling'. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel kan, aldus de Afdeling, naast de ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie worden geput uit de bestaande noodwetgeving aangezien die hiervoor een systematiek kent. Zo nodig kan die procedure, aldus de Afdeling, worden aangepast op grond van de ervaringen met de Twm van de afgelopen twee jaar.

Dit wetsvoorstel voorziet naar het oordeel van de regering in een duidelijke en eenvoudige procedure voor de parlementaire betrokkenheid bij bestrijding van een (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1. Zoals hiervoor is aangegeven is gewaarborgd (artikel 58b) dat de bevoegdheidsgrondslagen voor collectieve maatregelen, bedoeld in hoofdstuk V, paragraaf 8, Wpg, alleen kunnen worden genomen als het gaat om een A1-infectieziekte. In het wetsvoorstel is naar het oordeel van de regering een optimale balans gevonden tussen enerzijds de noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen en anderzijds de noodzaak van democratische legitimatie en waarborgen voor de bescherming van grondrechten. De parlementaire betrokkenheid wordt gewaarborgd op twee niveaus.

Ten eerste wordt parlementaire betrokkenheid gewaarborgd bij het aanwijzen van een infectieziekte als behorend tot de groep A1 en bij het afschalen van die infectieziekte. Een infectieziekte kan bij ministeriële regeling worden aangewezen als behorend tot groep A1, waarbij wordt bepaald welke bepalingen daarop van toepassing zijn. Ingevolge artikel 58b, behoren daartoe de bepalingen opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8, welke grondslagen bevatten voor collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van een A1-infectieziekte. Een dergelijke ministeriële regeling dient evenwel in de Wpg te worden geïncorporeerd, anders dient de regeling – en daarmee dus de aanwijzing – te worden ingetrokken. Dit volgt uit de reeds in de Wpg voor A-ziekten voorgescreven procedure (artikel 20 Wpg), die met dit wetsvoorstel zodanig wordt aangepast dat deze ook geldt voor de aanwijzing van een infectieziekte tot groep A1. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben via de wetsprocedure, bedoeld in artikel 20, vierde lid, die volgt op aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot groep A1, zeggenschap over de aanwijzing en daarmee over het activeren van de bepalingen van de Wpg die van toepassing zijn op de betreffende A1-infectieziekte. Deze incorporatiesystematiek wordt hierna uitgebreider toegelicht.

Gelet op de ingrijpende aard van de bevoegdheden voor collectieve maatregelen is voorts van groot belang dat afschaling plaatsvindt zodra dat kan. Om ook de afschaling van A1-ziekten en de zeggenschap van beide Kamers daarbij te waarborgen, wordt een artikel 20a toegevoegd aan de Wpg. De afschaling moet plaatsvinden – en is derhalve vereist – zodra het belang van de volksgezondheid niet langer de aanwijzing als A1-infectieziekte vordert. Het is goed denkbaar dat dit zal plaatsvinden naar aanleiding van een motie van een van beide Kamers. Om de afschaling snel te kunnen laten ingaan, wordt hier in lijn met artikel 20 voorzien in afschaling via in eerste instantie een ministeriële regeling, vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Daarna volgt binnen acht weken een wetsvoorstel, waarbij beide Kamers zeggenschap hebben over de afschaling. Het is mogelijk dat een A1-ziekte geheel uit de Wpg wordt gehaald en dus niet meer tot enige in de Wpg genoemde groep behoort of dat een A1-infectieziekte in een andere categorie wordt geplaatst, in welk geval ofwel geen Wpg-bevoegdheden meer van toepassing zijn ofwel (deels) andere Wpg-bevoegdheden van toepassing kunnen zijn. In ieder geval geldt in die situaties dat hoofdstuk V,

³¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35 979, nr. 6

paragraaf 8, Wpg geen toepassing meer vindt, gezien de infectieziekte niet meer als A1 geldt. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben zodoende zeggenschap over de aanwijzing en de afschaling, en daarmee op de toepasselijkheid van de bevoegdheden, opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8.

Ten tweede wordt de parlementaire betrokkenheid gewaarborgd op het niveau van de maatregelen (artikel 58c). Zoals in paragraaf 3.3.3. reeds is toegelicht, is bij het nemen van maatregelen, vanuit het oogpunt van beheersing en bestrijding van infectieziekten, snel en slagvaardig handelen ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid vereist. Daarom geldt daarvoor een stelsel dat uitgaat van delegatie naar het niveau van ministeriële regeling, met ruimte voor differentiatie (artikel 58e, eerste lid) en maatwerk op regionaal of lokaal niveau (artikel 58e, tweede tot en met vijfde lid). Vanwege de noodzakelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid acht de regering het geboden om vanuit het oogpunt van democratische legitimatie uitdrukkelijk te voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving (art 58c). Deze betrokkenheid krijgt vorm door een stelsel van gecontroleerde delegatie via een voorhangprocedure of in bepaalde gevallen, een nahangprocedure. Deze systematiek is vergelijkbaar met de Twm³².

Maatregelen worden telkens genomen bij ministeriële regeling, welke wordt voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. In geval van dringende omstandigheden of bij het afschalen van maatregelen kan gebruik worden gemaakt van een spoedprocedure, in welk geval geen voorhang maar een nahang volgt. Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen zich in het kader van deze voorhang of nahang uitspreken over de (ontwerp) regeling. Beide Kamers beschikken daartoe beschikt over het gebruikelijke instrumentarium, zij kunnen bijvoorbeeld ieder afzonderlijk via een motie oproepen tot wijziging van een (ontwerp) regeling. Daarnaast komt aan de Tweede Kamer zeggenschap toe; zij kan besluiten de voor- of nagehangen regeling te blokkeren.

De systematiek voor het aanwijzen, afschalen van een A1-infectieziekte en de toepassing van deze bevoegdheden, biedt naar het oordeel van de regering een optimale balans tussen het belang van democratische legitimatie en de vereiste bestuurlijke slagkracht.

Hieronder wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de incorporatiesystematiek en de afschaling van A1 (3.3.2) de ervaringen met de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid in de Twm en de toepassing van de noodwetgevingssystematiek in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 (3.3.3) en een conclusie (3.3.4).

3.3.2 Incorporatiesystematiek en afschaling A1-infectieziekten (artikel 20 en 20a Wpg)

Een (opkomende) infectieziekte kan indien het belang van de volksgezondheid dat vordert en in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad, bij regeling van de minister worden aangemerkt als behorend tot groep A1, A2, B1 of B2 (artikel 20, eerste lid). Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt in de groep A, onderscheid gemaakt tussen infectieziekten met pandemisch potentieel en overige infectieziekten. Als een infectieziekte pandemisch potentieel heeft, zal deze volgens de procedure van artikel 20 Wpg, indien het belang van de volksgezondheid dat vordert, kunnen worden aangewezen als behorend tot groep A1.

In de regeling moet worden aangegeven welke bepalingen van de Wpg, die voor de betreffende groep gelden, op de betreffende infectieziekte van toepassing zijn (artikel 20, derde lid). Voor infectieziekten behorend tot groep A1 geldt in ieder geval dat de bepalingen van hoofdstuk V, paragraaf 8, van toepassing zijn, hetgeen volgt uit artikel 58b, Wpg. Die bepalingen kunnen niet worden geactiveerd voor infectieziekten behorende tot groep A2 of andere groepen. Daarnaast geldt voor infectieziekten behorend tot groep A1 dat, net als voor infectieziekten behorend tot groep A2, andere reeds bestaande bepalingen van de Wpg van toepassing kunnen zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de bepalingen gericht op het zo vroeg mogelijk opsporen van nieuwe gevallen, het kunnen isoleren van verdachte gevallen en het kunnen nemen van individuele maatregelen bij contacten, zoals monitoring en quarantaine als bedoeld in artikel 35 Wpg, om verdere verspreiding te voorkomen.

De regeling waarin een infectieziekte als behorend tot A1 wordt aangemerkt, treedt in werking na bekendmaking (artikel 20, vijfde lid) en wordt binnen acht weken gevolgd door een wetsvoorstel ter incorporatie van de betreffende infectieziekte (artikel 20, vierde lid). Binnen de genoemde termijn van acht weken wordt aan de hand van de actuele situatie bezien of aanwijzing als A1 noodzakelijk blijft en, indien dat het geval is, wordt een ontwerpvoorstel van wet voorbereid en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

³² Een verschil met de Twm is dat de gewone procedure voor het nemen van maatregelen voorziet in een voorhang in plaats van een nahang. De procedure in geval van dringende omstandigheden voorziet in een nahang (net als in de Twm), en die procedure kan, anders dan onder de Twm, tevens worden gevolgd bij het afschalen van maatregelen.

Na indiening van het wetsvoorstel hebben beide Kamers in het kader van die wetsprocedure zeggenschap over de aanwijzing van de infectieziekte als behorend tot groep A1 en daarmee over de activering van bepalingen van hoofdstuk V, paragraaf 8, Wpg. Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel blijft de ministeriële regeling van kracht. Indien het wetsvoorstel wordt ingetrokken of door een der Kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, wordt de regeling onverwijld ingetrokken. Als binnen de termijn van acht weken geen wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer, wordt de regeling eveneens onverwijld ingetrokken, hetgeen wordt geregeld door wijziging van artikel 20, vierde lid, tweede zin (onderdeel C). Als het voorstel van wet wordt aangenomen leidt dat ertoe dat de betreffende infectieziekte in artikel 1 Wpg wordt toegevoegd aan de betreffende groep.

Zodra een infectieziekte behorend tot A1 geen pandemisch potentieel meer heeft of zodra anderszins het belang van de volksgezondheid deze aanwijzing als A1-infectieziekte niet langer vereist, zal de aanwijzing als A1 moeten worden aangepast (afgeschaald). Dit kan ertoe leiden dat A1-aanwijzing geheel vervalt of dat de A1-infectieziekte wordt afgeschaald naar een andere groep. Deze verplichting en de daarop van toepassing zijnde procedure wordt geregeld via toevoeging van een artikel 20a (onderdeel C). De systematiek is conform de hiervoor ten aanzien van artikel 20 geschetste procedure. Hierbij hebben beide Kamers derhalve ook zeggenschap via het wetsvoorstel dat volgt na de regeling waarbij de infectieziekte wordt afgeschaald. Doordat ook bij afschaling in eerste instantie een regeling wordt vastgesteld, kan deze snel effect sorteren.

3.3.3 Ervaringen met de Twm

Zoals in de inleiding is toegelicht heeft de Afdeling in het advies aangegeven dat bij de vormgeving van het wetsvoorstel naast de ervaringen die met de Twm in de afgelopen periode zijn opgedaan, inspiratie kan worden geput uit de bestaande noodwetgeving, aangezien die hiervoor een systematiek kennen. Zo nodig kan die procedure, aldus de Afdeling, worden aangepast op grond van de ervaringen met de Twm van de afgelopen twee jaar. In deze paragraaf wordt dan ook ingegaan op de ervaringen met de Twm-systematiek en met de toepassing van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ter bestrijding van de epidemie van covid-19.

Bij de totstandkoming en na inwerkingtreding van de Twm is de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid voortdurend onderwerp van discussie geweest. Dit leidde tot verschillende amendementen en moties ten aanzien van de vormgeving van de zeggenschap. Hieronder wordt eerst ingegaan op de bevoegdheden, en daarna op de maatregelen.

Bevoegdheden

Met inwerkingtreding van de Twm werd op 1 december 2020 (onder meer) de Wet publieke gezondheid (Wpg) tijdelijk gewijzigd. Het daarin opgenomen tijdelijke hoofdstuk Va Wpg bood sindsdien voor Europees en Caribisch Nederland het juridisch kader voor maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Een van de doelen van de Twm was de versterking van de democratische legitimatie van maatregelen. Gewaarborgd werd dat het parlement op twee niveaus betrokken was. Ten eerste bij de besluitvorming over de periodieke verlenging van de Twm, derhalve bij de instandhouding van de bevoegdheden. En ten tweede telkens bij het nemen van maatregelen.

Maatregelen werden bij ministeriële regeling genomen met betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal via een nahangprocedure. Daarbij kwam aan de Tweede Kamer een blokkeringsrecht toe. Maatregelen konden alleen worden genomen indien dat noodzakelijk en evenredig was aan het beoogde doel, zijnde de bestrijding van de epidemie van covid-19 of de directe dreiging daarvan. De Twm had een geldingsduur van drie maanden, en bij koninklijk besluit kon de geldingsduur worden verlengd met telkens ten hoogste drie maanden (artikel VIII, derde lid, Twm).

De betrokkenheid van beide Kamers bij verlengingsbesluiten was tot 17 juli 2021 gewaarborgd met een verplichte voorhangprocedure. Een ontwerpverlengingsbesluit diende aan beide Kamers der Staten-Generaal te worden overgelegd. De voordracht aan de Koning kon niet eerder plaatsvinden dan een week na het moment van overlegging van dat besluit (lichte voorhangprocedure).

Bij de parlementaire behandeling van de Twm in de Eerste Kamer op 26 oktober 2020 werd de motie-Janssen c.s. ingediend.³³ Daarin werd de regering verzocht om op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken dat over verlenging van de geldingsduur van de Twm bepalende zeggenschap toekomt aan de Staten-Generaal. Daarmee werd, kort gezegd, beoogd mogelijk te maken dat beide Kamers in het kader van de voorhang onafhankelijk van elkaar zouden kunnen bepalen of de Twm al dan niet werd verlengd. De Twm en de motie-Janssen c.s. werden op 27 oktober 2020 aangenomen

³³ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, L.

door de Eerste Kamer en de Twm trad op 1 december 2020 in werking.

De regering heeft in de daarop volgende periode, ter uitvoering van de motie-Janssen c.s. onderzocht op welke wijze uitvoering kon worden gegeven aan deze motie. Dat heeft onder meer geleid tot een brief aan het parlement met een overzicht van mogelijke modaliteiten voor het creëren van parlementaire zeggenschap bij verlenging van de Twm.^{34,35} In een debat op 23 februari 2021 werd de motie-De Boer c.s. ingediend.³⁶ In die motie, die op dezelfde datum werd aangenomen, sprak de Eerste Kamer haar voorkeur uit voor de modaliteit delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. Naar aanleiding van de motie-De Boer c.s. is de verlengingssystematiek in 2021 gewijzigd: met ingang van 17 juli 2021³⁷ was de zeggenschap van beide Kamers gewaarborgd via de procedure van een goedkeuringswet (artikel VIII, vierde en vijfde lid, Twm). Een vastgesteld verlengingsbesluit diende onverwijld te worden gevolgd door indiening van een wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van dat besluit. Beide Kamers van de Staten-Generaal hadden daarbij het wettelijk recht om de verlenging, door verwerping daarvan binnen de verlengingsduur, ongedaan te maken en daarmee de werkingsduur van de Twm definitief te beëindigen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer op 1 februari 2022 van het wetsvoorstel ter goedkeuring van de vierde verlenging is het amendement-Westerveld c.s. ingediend. Op 3 februari 2022 heeft de Tweede Kamer het amendement-Westerveld c.s. en het (daarmee gewijzigde) wetsvoorstel³⁸ aangenomen. Het gewijzigde wetsvoorstel voorzag toen – naast goedkeuring van de vierde verlenging – tevens in een wijziging van de verlengingssystematiek. Het voorstel regelde dat voor de in voorbereiding zijnde vijfde verlenging van de Twm die per 1 maart 2022 in werking zou moeten treden, de huidige goedkeuringswetsprocedure bleef gelden; voor eventuele daarna volgende verlengingsbesluiten zou weer een voorhangprocedure (met een voorhangtermijn van twee weken) gaan gelden, evenwel met borging van de zeggenschap. De zeggenschap van beide Kamers werd gewaarborgd door een blokkeringsrecht: beide Kamers hadden het recht om onafhankelijk van elkaar bij meerderheid te besluiten niet in te stemmen met een voorgehangen ontwerpbesluit. In geval van niet-instemming kan ten aanzien van dat ontwerpbesluit geen voordracht worden gedaan.

Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is de regering gevraagd naar haar opvattingen over de voorhangprocedure met vetorecht van beide Kamers, die met het amendement Westerveld werd geïntroduceerd. De regering achtte de modaliteit delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet staatsrechtelijk zuiverder dan deze voorhangprocedure met vetorecht, met name omdat de grondwettelijke wetsprocedure het geëigende staatsrechtelijke kader biedt voor de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer. Daardoor rees bij die wetsprocedure niet de vraag naar een voorziening voor conflicterende opvattingen tussen beide Kamers. Dit kader ontbrak bij het amendement-Westerveld c.s., evenwel was de in het amendement Westerveld c.s. opgenomen regeling van het blokkeringsrecht naar de mening van de regering niet onmogelijk. Hoewel de regering het vergelijkbare amendement-Hijink destijds om onder meer deze reden had ontraden, liet zij in de inmiddels gewijzigde politieke context, het oordeel over de in het amendement-Westerveld c.s. neergelegde regeling aan de Tweede Kamer. Die gewijzigde politieke context was dat de Tweede Kamer vroegtijdig zeggenschap wenste te krijgen over toekomstige verlengingen.³⁹ Voorts woog voor de regering mee dat de toen voorliggende goedkeuringswet inzake de vierde verlenging van de Twm pas vlak voor het aflopen van de verlengingstermijn per 1 maart 2022 ter behandeling voorlag bij de Eerste kamer. Over de Goedkeuringswet derde verlenging geldingsduur Twm covid-19 kon pas een dag voor het aflopen van de verlengingstermijn in de Eerste Kamer worden gestemd.

Maatregelen en blokkeringsrecht Tweede Kamer

De parlementaire betrokkenheid bij de maatregelen is grotendeels conform de Twm vormgegeven, zoals in de inleiding van deze paragraaf is toegelicht. In dit verband geldt dat aan de Tweede Kamer een blokkeringsrecht toekomt, hetgeen wettelijk wordt gewaarborgd in artikel 58c, Wpg. De regering is van mening dat met deze systematiek, waarbij dit recht alleen aan de Tweede Kamer toekomt, een

³⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC.

³⁵ Kamerstukken I 2020/21 35 526, L.

³⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AK.

³⁷ Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2021, 359).

³⁸ Wet wijziging verlengingssystematiek en goedkeuring vierde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken I 2021/22, 35 979, B).

³⁹ Dit bleek ook uit de eerste alinea van de toelichting bij het amendement-Westerveld c.s.: ‘Sinds 1 december 2020 zijn de juridische grondslagen voor de maatregelen rondom covid-19 besloten in tijdelijke wetgeving. Hoewel in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is opgenomen dat de geldingsduur van de grondslagen iedere drie maanden kan worden verlengd, wordt de verlenging in eerste instantie per koninklijk besluit genomen. Via een nahangprocedure (achteraf) wordt dit besluit aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. Indieners vinden dit gelet op de lange duur van de coronamaatregelen niet langer wenselijk en vinden dat daarmee de huidige situatie afbreuk doet aan het democratisch besluitvormingsproces.’

goede balans is gevonden tussen de parlementaire betrokkenheid en bestuurlijke slagkracht die voor de bestrijding van een epidemie noodzakelijk is. De regering refereert hierbij naar de door de Eerste Kamer op 13 oktober 2020 – op grond van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State – aan de Afdeling gevraagde voorlichting over deze zeggenschap van de Tweede Kamer, en de daarop gegeven voorlichting van de Afdeling. Dat wordt hieronder toegelicht.

Deze regeling werd in de Twm opgenomen naar aanleiding van het op 13 oktober 2020 amendement Buitenweg c.s. Het amendement beoogde de lichte voorhangprocedure die in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel ten aanzien van ministeriële regelingen was opgenomen, te vervangen door een procedure waarbij de Tweede Kamer kon besluiten al of niet met een vastgestelde ministeriële regeling in te stemmen. Naar aanleiding hiervan heeft de Eerste Kamer de Afdeling gevraagd dit nieuwe instrument van (alleen) de Tweede Kamer, nader te bezien vanuit wetstechnisch en staatsrechtelijk oogpunt. De toelichting bij het amendement vermeldt dat het amendement ertoe strekt om de zogenoemde lichte voorhangprocedure die eerder in het wetsvoorstel was opgenomen, te vervangen door een procedure waarbij de Tweede Kamer kan besluiten al of niet met ministeriële regelingen in te stemmen. De gekozen volksvertegenwoordiging moet, aldus indieners, in de positie zijn om maatregelen tegen te houden wanneer zij deze ongewenst vindt, of te bevestigen wanneer het zich in deze maatregelen kan vinden. Dat is, aldus indieners, passend in een democratische rechtsstaat, en is van belang voor het draagvlak voor maatregelen, aldus de toelichting op het amendement.

De Afdeling constateerde dat met de procedure zoals die als gevolg van het amendement in de Twm werd opgenomen, een nieuwe vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving werd geïntroduceerd. Anders dan toen gebruikelijk was bevatte het amendement met betrekking tot de daarin opgenomen vorm van parlementaire betrokkenheid een aparte regeling voor de Tweede Kamer. Beide Kamers kregen de vastgestelde regeling toegezonden en konden met betrekking hiertoe hun gebruikelijke instrumentarium van controle inzetten (het stellen van vragen, het indienen van moties etc.). De Tweede Kamer kreeg echter voorts de mogelijkheid om te besluiten niet in te stemmen met de regeling, waarna deze niet in werking kan treden. De Eerste Kamer kreeg deze mogelijkheid niet. Uit het debat over het wetsvoorstel en de amendementen blijkt dat de Tweede Kamer hier bewust voor heeft gekozen. Een aanvullend amendement dat beoogde de regeling op dit punt gelijk te trekken werd verworpen⁴⁰.

De Afdeling constateerde dat de in het amendement gekozen constructie van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in een aantal opzichten afwijkt van de toen geldende staatkundige praktijk. Historisch niet uniek, zo gaf de Afdeling aan, maar gelet op de meer recente geschiedenis is ongebruikelijk dat aan de Tweede Kamer een grotere betrokkenheid wordt toegekend bij de vaststelling van gedelegeerde regelgeving dan aan de Eerste Kamer. Daarnaast was gekozen voor een vorm van controle achteraf omdat het parlement de regelingen krijgt op het moment dat deze al zijn vastgesteld, maar vóór zij in werking treden. Ten slotte is het zeldzaam dat in de wet parlementaire betrokkenheid bij ministeriële regelingen wordt geregeld; in het overgrote deel van de gevallen betreft het amvb's. Om al deze redenen tezamen is ten opzichte van de al vele bestaande vormen van parlementaire betrokkenheid een nieuw model voor deze bijzondere omstandigheden gecreëerd, zo constateerde de Afdeling.

Niettemin concludeerde de Afdeling dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen bestonden voor de in het amendement gekozen constructie. Er zijn geen grondwettelijke bepalingen of constitutionele uitgangspunten die aan de constructie in de weg staan. Daarbij was, zo gaf de Afdeling aan, van belang dat, hoewel beide Kamers deel uitmaken van de formele wetgever en voor de totstandkoming van een wet in formele zin instemming van beide Kamers nodig is, tegelijkertijd de posities van beide Kamers in het wetgevingsproces verschillen. Grondwettelijk gezien heeft de Tweede Kamer meer bevoegdheden en komt de Tweede Kamer in zoverre meer gewicht toe.

In dat licht bezien en mede gelet op de bij het vaststellen van ministeriële regelingen te betrachten snelheid in de bijzondere omstandigheden die bij de bestrijding van een epidemie aan de orde zijn, achtte de Afdeling het in dit geval verdedigbaar dat de bevoegdheid om met een ministeriële regeling in stemmen, alleen aan de Tweede Kamer werd toegekend. Daarmee wordt meer parlementaire zeggenschap gewaarborgd bij de totstandkoming van regelingen die door burgers in veel gevallen als zeer ingrijpend zullen worden ervaren. Tevens wordt hiermee het risico verkleind dat een patstelling kan ontstaan tussen minister, Tweede Kamer en Eerste Kamer die de slagkracht van het bestuur te zeer aantast. Dat laat onverlet dat de regelingen op grond van het wetsvoorstel ook aan de Eerste Kamer worden overgelegd, waarna deze zijn normale grondwettelijke, hiervoor genoemde bevoegdheden kan uitoefenen.

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 37.

3.3.4 Ervaring met noodwetgeving ter bestrijding van de epidemie van covid-19

Ter bestrijding van de epidemie van covid-19 werd op 23 januari 2021 in Europees Nederland een avondklok van kracht. De avondklok was aanvankelijk ingesteld door gebruik te maken van de mogelijkheid die de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) biedt, en die de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd maakt het vertoeven in de openlucht te beperken. Daartoe is bij koninklijk besluit van 22 januari 2021⁴¹ artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg in werking gesteld (separate toepassing noodbevoegdheden). Deze bepalingen vormden de basis voor de op dezelfde datum vastgestelde Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19.⁴² Na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepalingen uit die wet, dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen (artikel 1, tweede lid, Wbbbg). Naar de bedoeling van artikel 1 Wbbbg, dat een standaardbepaling is, gelijklopend aan bepalingen in andere wetten die zien op separate inwerkingstelling van noodbevoegdheidsbepalingen, had dit voorstel daarmee de strekking dat de wetgever (waaronder dus beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever) instemt met de inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg. Hoewel de Wbbbg dit niet voorschrijft heeft over het besluit tot invoering van een tijdelijke avondklok en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, voorafgaand overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden op 21 januari 2021. Het voorstel is op 11 februari 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. De minister van Justitie en Veiligheid heeft dit wetsvoorstel bij brief van 22 februari 2021 (35 722, B) ingetrokken, omdat de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19 (35 732) op 19 februari werd aangenomen door de Eerste kamer 2021. Dit wetsvoorstel voorzag in toevoeging aan de Twm (hoofdstuk Va, Wpg) van een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok ter bestrijding van de covid-19 epidemie.

3.3.5 Voorgestelde systematiek voor het aanwijzen en afschalen

Zoals hierboven geschetst, voorziet de Wbbbg, in een systematiek waarin bevoegdheden geactiveerd worden bij koninklijk besluit, waarna een wetsprocedure volgt. De procedure is enigszins vergelijkbaar met de goedkeuringswetsprocedure die enige tijd van toepassing was op de verlenging van bepalingen van de Twm, en die later werd vervangen via het amendement Westerveld c.s. Wel voorzag de Twm-goedkeuringsprocedure – anders dan de Wbbbg-procedure en de Wpg-procedure – in de bevoegdheid om het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerp van een goedkeuringswetsvoorstel achterwege te laten. Een van de argumenten daarvoor was dat de Twm voorschreef dat het koninklijk besluit ter goedkeuring waarvan de wet diende, vooraf moest worden gegaan door een adviesaanvraag over de op grond van de Twm geldende maatregelen. In dat kader ontving de Afdeling ook het ontwerp van het koninklijk besluit zodat zij zich kon uitspreken over de voorgenomen verlenging. Hierboven is ook geschetst dat verschillende moties en amendementen in het kader van de Twm telkens tot wijziging van de parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming over verlenging van die wet hebben geleid. Dit geeft geen duidelijk en consistent beeld.

Zeker in een crisis is een vaststaande en consistente structuur van parlementaire betrokkenheid van belang. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen democratische legitimatie en bestuurlijke slagkracht. De Wpg voorziet reeds in een eenduidige en meermaals beproefde procedure voor het activeren van bepalingen ter bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A. De regering benadrukt dat daarbij de betrokkenheid van zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als zeggenschap van beide Kamers der Staten-Generaal is gewaarborgd. De regering acht het dan ook, mede gelet op de wisselende ervaringen met de Twm, wenselijk om de bestaande Wpg-procedure bedoeld in artikel 20 Wpg, te behouden voor alle A-ziekten (A1 en A2), maar voor de A1-groep wel een afschalingsplicht met waarborging van de zeggenschap van beide Kamers toe te voegen. Met de afschalingsplicht wordt ook aangesloten bij noodwetgeving, gewezen wordt op het voorbeeld van artikel 1 Wbbbg, waarin is bepaald dat zodra buitenwerkingstelling mogelijk is, dat geschiedt. In het geval van de Wbbbg evenwel geschiedt dat via een koninklijk besluit, dat ter kennis wordt gebracht aan beide Kamers. In artikel 20a Wpg geschiedt dat bij regeling, vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, gevolgd door een wetsprocedure waarbij zeggenschap van het parlement is gewaarborgd.

De parlementaire betrokkenheid bij het afschalen, is op verschillende manieren geborgd. Beide Kamers kunnen door middel van een motie oproepen tot het afschalen van de A1-ziekte. Ook zal bij het afschalen een wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Daarnaast is het denkbaar dat met een initiatiefwet wordt geregeld dat een infectieziekte niet langer behoort tot groep A1. De regering heeft overwogen om aanvullend hierop te voorzien duidelijke en eenvoudige procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de

⁴¹ Stb. 2021, 24.

⁴² Stcrt. 2021, 4191.

inwerkingstelling. Een dergelijke regeling is echter ingewikkeld. Binnen het rechtsbestel, waaronder ook het staatsnoodrecht, is een dergelijke regeling alleen bekend voor de (gedeeltelijke) noodtoestand, waarbij de noodtoestand wordt opgeheven bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering.⁴³ Bij dit wetsvoorstel is echter geen sprake van een dergelijke noodtoestand, maar is er sprake van een aanwijzing van een infectieziekte in een bepaalde categorie. Als een infectieziekte niet langer wordt aangewezen als behorende tot groep A1, dient tegelijkertijd te worden bepaald of deze infectieziekte dan wel tot een andere categorie dient te behoren. Een dergelijke keuze vergt een complexe, feitelijke afweging van het passende infectieziekteniveau op grond van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Het behoort bij uitstek tot de taken van de ministeries om deze inzichten te verzamelen en te duiden in conceptregelgeving. Voorts ligt het ingewikkeld binnen de staatsrechtelijke verhoudingen als de Staten-Generaal middels een besluit (niet zijnde een wetsvoorstel) een regeling wijzigt. Zoals is toegelicht is de parlementaire betrokkenheid bovendien al wel op meerdere punten gewaarborgd. Een eventueel aanvullend instrument, op de motie en de initiatiefwet, vergt een zorgvuldige, nadere overweging, mede in het bredere kader van het staatsnoodrecht. Hier zal dan ook verder over worden nagedacht in het kader van de algemene herziening staatsnoodrecht.

Tevens wordt, zoals reeds toegelicht in de inleiding van paragraaf 3.3, gewaarborgd dat het parlement is betrokken bij de toepassing van bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 en waarbij de Tweede Kamer zeggenschap toekomt over de maatregelen. Hiervoor is aangesloten bij de Twm-systematiek, waarbij in beginsel een voorhang is vereist, zodat een regeling na eventueel debat met de Kamers, kan worden aangepast voordat deze wordt vastgesteld. Onder de Twm werden regelingen altijd nagehangen, waarbij sprake is van een vastgestelde regeling en dus wijzigingen alleen mogelijk zijn door een wijzigingsregeling te maken en (opnieuw) in procedure te brengen. Bij dringende omstandigheden en bij afschalen blijft net als onder de Twm een nahang mogelijk, gelet op de dan vereiste spoed. In dit verband komt aan de Tweede Kamer een blokkeringsrecht toe, net als onder de Twm.

3.4 Toepassing in Caribisch Nederland

Voor Caribisch en Europees Nederland worden met onderhavig wetsvoorstel dezelfde grondslagen gecreëerd om maatregelen te nemen ter bestrijding van infectieziekten met een pandemische potentieel. Het nemen van maatregelen voor Caribisch Nederland vindt plaats na overleg met de gezaghebbers van Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester en voorzitters van de veiligheidsregio's worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber. Op basis van de Veiligheidswet BES geldt in Caribisch Nederland geen structuur van veiligheidsregio's; de gezaghebbers van de openbare lichamen handelen ook bij de bestrijding van een epidemie als gezaghebber en informeren in die hoedanigheid de eilandsraden, die op grond van artikel 179 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) bevoegd zijn eventuele noodverordeningen al dan niet te bekrachtigen. Gelet op het insulaire karakter, de bijzondere kleinschaligheid en de afstand tussen Caribisch Nederland en de departementen in Den Haag, vervullen de gezaghebbers een zelfstandigere rol in de bestrijding van een epidemie. Ook gelden voor Caribisch Nederland specifieke OMT-Cariben adviezen. Doordat de situatie in Caribisch Nederland anders is dan de situatie in Europees Nederland kunnen ook de adviezen verschillen. Het is daarom ook mogelijk dat er andere maatregelen worden ingevoerd op een of meerdere eilanden.

Voor lokaal maatwerk kan ruimte zijn bij de bestrijding van een epidemie of een directe dreiging daarvan infectieziekte. Zoals beschreven in de paragraaf 3.2.4 kan onderscheid worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Zo is het denkbaar dat in bijvoorbeeld Bonaire maatregelen noodzakelijk zijn, terwijl dit in de rest van Caribisch en Europees Nederland niet het geval is. Dit kan bijdragen aan de proportionaliteit van maatregelen. Binnen de Wpg is lokaal maatwerk op twee manieren mogelijk.

De eerste mogelijkheid betreft het verlenen van een ontheffing. De gezaghebber kan in bijzondere gevallen door middel van een ontheffing afwijken van de landelijk gestelde regels. Een ontheffing ziet op een individueel geval. Het is de gezaghebber niet toegestaan om ontheffingen te verlenen voor bepaalde categorieën. Dit zou namelijk neerkomen op het verlenen van vrijstellingen, hetgeen niet is toegestaan. Daarnaast kan, zoals onder de Twm, bij ministeriële regeling de gezaghebber bevoegd worden gemaakt om voor een groot aantal maatregelen plaatsen aan te wijzen waar de maatregelen gelden. De aanwijzingsbevoegdheid kan zien op het aanwijzen van geografische plaatsen, zoals het hele eilandgebied of een bepaalde wijk of straat op het eiland. Deze aanwijzingsbevoegdheid bevordert de mogelijkheid tot lokaal debat over de maatregelen.

⁴³ Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

4. Verhouding Rijk, burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's

4.1 Van een acute fase naar een beheerfase

Een (dreigende) epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 is een uitzonderlijke situatie waarbij de gevolgen en de aanpak van de desbetreffende infectieziekte een dusdanige omvang hebben dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht of dreigt te ontwrichten, en de infectieziekte of een dreiging daarvan enkel bestreden kan worden met collectieve maatregelen. In de praktijk kunnen er ten aanzien van een dergelijke infectieziekte twee fasen worden onderscheiden die van betekenis zijn voor de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en de veiligheidsregio's. Meer specifiek zijn deze twee fasen met name van belang voor de bevoegdheidsverdeling tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters, waarover in deze paragraaf verder wordt gesproken. Een belangrijk uitgangspunt bij deze bevoegdheidsverdeling is: wat lokaal kan, moet lokaal.

De eerste fase, hierna aangeduid als de *acute fase*, kenmerkt zich door een aantal aspecten: er is veel onbekend over de infectieziekte; de effecten van de infectieziekte zijn moeilijk in te schatten; er is (nog) weinig kennis voorhanden en er bestaat onduidelijkheid over de benodigde aanpak om de infectieziekte te bestrijden en de maatschappelijke impact hiervan. Het is in deze *acute fase* noodzakelijk dat de uitvoering van taken en bevoegdheden, met het oog op de slagvaardigheid, zo gecoördineerd mogelijk op regionaal niveau plaatsvindt. Uniformiteit in handelen en een snelle informatie-uitwisseling zijn van essentieel belang. De voorzitter van de veiligheidsregio is in deze *acute fase* het aangewezen bevoegde orgaan voor de toepassing van bepaalde decentrale bevoegdheden in verband met de collectieve maatregelen. Daarmee liggen alle bevoegdheden conform hoofdstuk V, paragraaf 8, bij één orgaan, wat bijdraagt aan effectief optreden in deze fase. Het gaat daarbij om aanwijzings- en bevelsbevoegdheden en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden en in bijzondere gevallen om het verlenen van ontheffingen.

De tweede fase wordt hierna aangeduid als de *beheerfase*. De *beheerfase* kenmerkt zich door meer duidelijkheid en overzicht over infectieziekte met pandemisch potentieel, waardoor er in deze fase meer ruimte is voor een lokale aanpak en een terugkeer naar de normale bestuurlijke verhoudingen. Dat in de *beheerfase* van het wetsvoorstel de bevoegdheden worden belegd bij de het gemeentelijk orgaan zijnde de burgemeester, en niet een ander gemeentelijk orgaan, houdt verband met de bevoegdheden die hem buiten de situatie van een bovenlokale crisis reeds als eenhoofdig orgaan toekomen, onder meer op grond van hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Deze fase zal na de acute fase aan bod komen indien blijkt dat de aanwijzing van een infectieziekte als een infectieziekte met pandemisch potentieel langdurig kan zijn. Gelet op het uitgangspunt 'wat lokaal kan, moet lokaal' is de burgemeester in deze fase het aangewezen orgaan voor de lokale toepassing van bevoegdheden. In dat geval wordt namelijk verwacht dat de uitoefening van die bevoegdheden slechts gevolgen van plaatselijke betekenis zal hebben.

4.2 Rolverdeling in de verschillende fasen

4.2.1 Uitgangspunten

Het aanmerken van een infectieziekte behorend tot groep A1/A2 heeft tot gevolg dat de minister van VWS de leiding heeft over de bestrijding daarvan en in lijn daarmee worden maatregelen ter bestrijding (hoofdzakelijk) bij ministeriële regeling vastgesteld (zie artikel 7 Wpg). De leiding vindt plaats binnen de context van de integrale en samenhangende kabinetsaanpak in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb), andere onderraden of de Ministerraad.

In de huidige Wpg heeft de voorzitter van de veiligheidsregio enkele taken in verband met de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan. Met dit wetsvoorstel worden grondslagen geboden voor het nemen van aanvullende maatregelen van collectieve aard door de ministers van VWS en BZK (hoofdstuk V, paragraaf 8 Wpg). In verband daarmee zijn er ook enkele taken op decentraal niveau. Het gaat daarbij om de bevoegdheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van collectieve maatregelen. Gedacht kan worden aan gevallen als uitvaarten of het uitreiken van koninklijke onderscheidingen waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Daarnaast gaat het om aanwijzings- en bevelsbevoegdheden en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

4.2.2 Acute fase

Er wordt voorgesteld te regelen in hoofdstuk V, paragraaf 8, dat de voorzitter van de veiligheidsregio in eerste instantie (namelijk in de *acute fase*) bevoegd is tot het uitoefenen van deze bevoegdheden. Daarnaast heeft de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's

(hierna: Wvr) diverse bevoegdheden voor de handhaving van de collectieve maatregelen. De (dreiging van een) epidemie van een infectieziekte met pandemisch potentieel is immers per definitie een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis, en daarmee gaan bepaalde bevoegdheden die in artikel 39 Wvr zijn genoemd, over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. In aanvulling daarop krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio voor de handhaving van de collectieve maatregelen ook de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Kortom, naast de coördinerende rol die de voorzitter van de veiligheidsregio toekomt gaat het hierbij ook om de uitoefening van taken en bevoegdheden die zien op aanwijzingen, bevelen en op toezicht en handhaving. Omdat sprake is van een *acute fase* is overigens de verwachting dat minder snel sprake zal zijn van het verlenen van ontheffingen.

4.2.3 Beheerfase: verschuiving bevoegdheid en onverwachte ontwikkelingen

Voorgesteld wordt om in het vijfde lid van artikel 6 Wpg te regelen dat de aan de voorzitter van de veiligheidsregio toegekende bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8, uitsluitend aan de burgemeester toekomen indien de uitoefening van die bevoegdheden naar verwachting slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft. Dat wil zeggen dat wanneer sprake is van de *beheerfase*, de bevoegdheden in verband met de collectieve maatregelen lokaal belegd kunnen worden en er een verschuiving in de bevoegdheidsverdeling plaatsvindt van de voorzitter van de veiligheidsregio naar de burgemeester. De gedachte is dat wanneer de epidemie beheersbaar is geworden en er meer overzicht en ruimte is om beslissingen te nemen, de burgemeester hier op lokaal niveau het geschikte orgaan voor is. Door de lokale kennis en kunde van de burgemeester is hij/zij goed in staat om deze bevoegdheden uit te voeren en verschillende effecten en gevolgen van die bevoegdheden mee te wegen in zijn/haar bestuurlijke afwegingen. Over de uitoefening van deze bevoegdheden door de burgemeester kan op lokaal niveau het politieke debat en de verantwoording plaatsvinden.

Deze verschuiving van bevoegdheden vindt plaats na een besluit van de minister van VWS, in overeenstemming met de ministers van BZK en JenV en na overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's of er naar verwachting sprake is van gevolgen van slechts plaatselijke betekenis. In de praktijk zal dit een bestuurlijke afweging zijn die zich niet door middel van harde criteria laat vastleggen. Wel wordt rekening gehouden met de eerdergenoemde aspecten die de *acute fase* van een epidemie met pandemisch potentieel kenmerken en het uitgangspunt 'wat lokaal kan, moet lokaal', zodat zodra het kan zal worden overgegaan op de *beheerfase*. Daarbij kan de ervaring met de aanpak van de huidige Covid-19-epidemie als voorbeeld worden genomen. Gedurende de werking van de Twm hebben de bevoegdheden de gehele tijd bij de burgemeester gelegen. In het geval Covid-19 onverhoopt moet worden aangemerkt als A1-infectieziekte, zal daarbij in beginsel dan ook onverwijld een besluit worden genomen, conform de wettelijke procedure, dat ertoe strekt dat hiervoor de *beheersfase* geldt.

Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat het op enig moment nodig zou kunnen blijken om te besluiten dat wordt terug verschoven naar de *acute fase*. Zodra de omstandigheid die leidde tot een verschuiving naar de *acute fase* zich niet langer voordoet zal, de minister van VWS, in overeenstemming met de ministers van BZK en JenV, en na overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's, opnieuw besluiten dat wordt overgegaan naar de *beheerfase*.

In de *beheerfase* zijn de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8, bij de burgemeester belegd. Aangezien de epidemie echter nog steeds een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis betreft, blijven de bevoegdheden op grond van artikel 39 Wvr belegd bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Dit maakt dat daarmee de burgemeester onvoldoende mogelijkheden heeft om de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 uit te oefenen. Dit wetsvoorstel voorziet er daarom in dat met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 – in de situatie dat een burgemeester in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio die bevoegdheden uitoefent – de burgemeester ten behoeve van die uitoefening, bevoegd is uitoefening te geven aan de meeste artikelen die zijn genoemd in artikel 39, eerste lid, Wvr. Het gaat in artikel 39 Wvr om toepassing van bevoegdheden uit de Wvr, de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, en om het gezag over de politie en de Koninklijke marechaussee op grond van de Politiewet 2012. Twee bevoegdheden worden met deze wijziging niet bij de burgemeester teruggelegd in relatie tot de bevoegdheden uit hoofdstuk V, paragraaf 8. Het gaat ten eerste om de toepassing van artikel 7 Wvr, wat betekent dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg blijft dragen voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie. Dit sluit aan bij artikel 6, vierde lid, Wpg, op grond waarvan de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding van de epidemie en zijn coördinerende taken die ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijven bestaan. In de tweede plaats is de bevoegdheid tot het vaststellen van noodverordeningen uitgezonderd (artikel 176 van de Gemeentewet). Voor het overige geldt artikel 39 Wvr onverkort voor de voorzitter van de veiligheidsregio, wat onder andere betekent dat het regionaal beleidsteam blijft functioneren (artikel 39, tweede tot en met het zesde lid, Wvr).

4.3 De decentrale bevoegdheden ten opzichte van de landelijke regelgeving

4.3.1 Inleiding

Zoals hiervoor is aangegeven, oefent de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8, uit in de *acute fase* en de burgemeester in de *beheerfase*. Hieronder worden beide functionarissen genoemd, waarbij het de voorzitter van de veiligheidsregio in de *acute fase* en de burgemeester in de *beheerfase* betreft.

4.3.2 Ontheffingen van landelijke regels

Het is denkbaar dat door middel van ontheffingen in bijzondere gevallen kan worden afgeweken van de landelijk gestelde normen. Op deze wijze wordt lokaal maatwerk bij de uitvoering van het landelijke beleid mogelijk. Gedacht kan worden aan bijzondere situaties rondom uitvaarten of het uitreiken van koninklijke onderscheidingen waarbij bijvoorbeeld sprake is van een laatste wens van terminale patiënten. De voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester kan in bijzondere gevallen ontheffing verlenen in het geval dat bij ministeriële regeling voorschriften zijn gesteld over de openstelling van publieke plaatsen of het organiseren van evenementen.

Bij de beoordeling of sprake is van een bijzondere omstandigheid die zich leent voor een ontheffing, kan de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester de persoonlijke belangen van de aanvrager betrekken, als ook maatschappelijke of economische effecten van de ontheffing, maar uiteindelijk kan de ontheffing niet worden verleend als naar het oordeel van de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester het belang van de bestrijding van de epidemie zich ertegen verzet. De voorzitter van de veiligheidsregio of burgemeester betreft in zijn afwegingen in ieder geval de plaats, de aard van de activiteit en het aantal personen waarop de te verlenen ontheffing betrekking heeft (artikel 58e). Ook beziet hij welke gevolgen de ontheffing zou hebben voor de naleving van de norm waarvan ontheffing wordt verleend. Een heldere motivering van het ontheffingsbesluit is immers van belang. De voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester laat zich bij deze afweging adviseren door de GGD, zoals reeds in het huidige artikel 16 Wpg en artikel 18 Wpg is opgenomen. De GGD beschikt over de benodigde medische en epidemiologische deskundigheid. Door het inwinnen van advies kan de ontheffingsbeslissing worden geobjectiveerd. Ook kan het advies dienen om te bepalen of en zo ja welke voorschriften en beperkingen eventueel aan de ontheffing moeten worden verbonden.

Zoals eerder aangegeven zal er in een *acute fase* naar verwachting minder snel sprake zijn van het verlenen van ontheffingen door de voorzitter van de veiligheidsregio. In deze fase is er immers veel onbekend over de infectieziekte, zijn de effecten van de infectieziekte moeilijk in te schatten, is er (nog) weinig kennis voorhanden en bestaat er onduidelijkheid over de benodigde aanpak om de infectieziekte te bestrijden. Het is echter niet uitgesloten dat ook in de *acute fase* ontheffingen worden verleend door de voorzitter van de veiligheidsregio. In de *beheerfase* is de burgemeester bevoegd om ontheffingen te verlenen. De burgemeester kent de specifieke lokale omstandigheden het beste en is dus bij uitstek het bestuursorgaan dat in staat is de (mogelijke) gevolgen van een ontheffing te beoordelen. Daarom raadpleegt de voorzitter van de veiligheidsregio in de acute fase de burgemeester als hij/zij in diens gemeente bevoegdheden uitoefent, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

4.3.3 Aanwijzingen en bevelen

Op grond van artikel 39 Wvr is de voorzitter van de veiligheidsregio belast met het toezicht op openbare samenkomsten en verzamelingen, en met de voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven. De burgemeester is hier ingevolge de Gemeentewet mee belast. Bij de uitoefening van dat toezicht kan de burgemeester bevelen geven die nodig zijn met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid (artikel 174 van de Gemeentewet) en komen hem handhavingsbevoegdheden toe (artikel 125 van de Gemeentewet).

Hetzelfde geldt in het verlengde voor de handhaving van de zorgplicht die rust op personen die zeggenschap hebben over besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. In spoedeisende gevallen kunnen (mondelinge) bevelen worden gegeven (artikel 58k). Ook kunnen er besloten plaatsen zijn, niet zijnde een woning, waarbij de ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A1. In dat geval kan de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester de bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen (artikel 58l). Hetzelfde geldt voor het geven van bevelen die nodig zijn op openbare plaatsen (artikel 58m). Daarnaast is de voorzitter van de veiligheidsregio of burgemeester bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58r, eerste lid, Wpg waarin de

quarantaineplicht inzake Europees Nederland staat opgenomen.

4.3.4 Verantwoording

De burgemeester legt over de inzet van de bevoegdheden die hem op grond van deze wet toekomen, verantwoording af aan de gemeenteraad. Gelet op artikel 58y, derde lid, Wpg, en artikel 40 Wvr heeft de voorzitter veiligheidsregio ook een verantwoordingsplicht aan de betrokken gemeenteraden. Het gaat hierbij om verantwoording over zijn beleid over en de afweging bij de verlening of weigering van ontheffingen, de aanwijzingen die betrekking hebben op de zorgplicht in publieke plaatsen en besloten plaatsen die niet in gebruik zijn voor beroep en bedrijf, en de inzet van de met dit wetsvoorstel toegekende bevelsbevoegdheden. Dit maakt voor deze onderwerpen lokaal debat mogelijk, evenals dat nu gebeurt ten aanzien van de bevoegdheden die de burgemeester als eenhoofdig orgaan toekomen (artikel 180 van de Gemeentewet). Verantwoording over de inzet van bevoegdheden hoeft niet steeds per geval te geschieden; (reguliere) rapportages kunnen een middel zijn waarmee verantwoording tot stand komt. De wijze van verantwoording zal steeds door de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester en de gemeenteraad zelf worden bepaald.

4.4 Verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur als geheel

Dit wetsvoorstel en de daarin aan de voorzitter van de veiligheidsregio of aan de burgemeester toegekende bevoegdheden laten onverlet dat gemeentelijke bestuursorganen op verschillende beleidsterreinen taken en bevoegdheden hebben die zij ook benutten om de maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie, goed te laten landen in hun gemeente. Deze beleidsterreinen zijn ook collegiaal bij het college van B&W belegd. Ook over de uitoefening van deze bevoegdheden leggen de lokale bestuurders verantwoording af aan de gemeenteraad 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. Ook zullen B&W zich buigen over de vraag welk lokaal beleid nodig is om sturing te geven aan de maatschappelijke en economische gevolgen van de crisis. Dit wetsvoorstel staat hieraan niet in de weg.

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, openingstijden of de openstelling van terrassen. Ook toerisme en evenementen zijn autonome aangelegenheden die gevolgen kunnen ondervinden van maatregelen ter bestrijding van de epidemie. De ministeriële regeling waarin regels worden gesteld over deze plaatsen of sectoren gaat voor op deze autonome regelgeving. Zodra de landelijke regels meer ruimte bieden, is het 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 hoofdstuk V gestelde regels.

Afstemming bij de uitoefening van bevoegdheden is van belang. In de *acute fase* vindt afstemming over de uitoefening van de bevoegdheden en informatie-uitwisseling door de voorzitters van de veiligheidsregio's bijvoorbeeld plaats in het Veiligheidsberaad. In de *beheerfase* kunnen de burgemeesters primair verantwoordelijk zijn voor de afstemming van de uitoefening van bevoegdheden met omliggende gemeenten. Intergemeentelijke afstemming en overleg tussen burgemeesters is altijd mogelijk en soms zelfs aangewezen (artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet).

Ook in de *beheerfase* blijft de voorzitter van de veiligheidsregio zorgdragen voor de bestrijding van de epidemie. Daarnaast blijven bepaalde bepalingen van artikel 39 Wvr onverkort voor de voorzitter van de veiligheidsregio gelden. Het gaat ten eerste om de toepassing van artikelen 5 en 7 Wvr, wat betekent dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg blijft dragen voor de bestrijding van de epidemie en informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie. Ook blijft het regionaal beleidsteam functioneren (artikel 39, tweede tot en met zesde lid, Wvr), waarin in de *beheerfase* de burgemeesters hun besluiten voor de bestrijding van de epidemie in dat verband onderling kunnen afstemmen. De voorzitter van de veiligheidsregio behoudt in die fase als voorzitter van het regionaal beleidsteam een coördinerende rol bij onder andere de afstemming over lokale besluiten en de bestuurlijke handhaving daarvan. Dit sluit aan bij artikel 6, vierde lid, Wpg, op grond waarvan de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding van de epidemie.

5. Verhouding tot grond- en mensenrechten en andere regelgeving

5.1 Inleiding

De bestrijding van de epidemie van covid-19 heeft de overheid in de afgelopen jaren genoodzaakt tot het treffen van ingrijpende maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Gelet op de Grondwet en de Europese en internationale mensenrechtenverdragen is het noodzakelijk om voor eventuele toekomstige maatregelen, ten behoeve van de bestrijding van een (dreigende) epidemie van infectieziekten in de groep A1, die raken aan grondrechten een formele wettelijke basis te creëren. In deze wettelijke grondslag moeten ook uitdrukkelijk inhoudelijke criteria worden opgenomen om voorzienbaar te maken welke maatregelen met lagere regelgeving kunnen worden getroffen. Met dit wetsvoorstel wordt een dergelijk gelaagd systeem van regelgeving en uitvoering voorgesteld, waarbij telkens de vereiste noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregelen worden beoordeeld. In dit hoofdstuk worden de grondrechtelijke aspecten en de benodigde afweging toegelicht.

5.2 Recht op gezondheidszorg en bescherming van de volksgezondheid

De noodzaak van overheidsoptreden ter bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1 vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als grondrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid. De strekking van dit sociale grondrecht komt overeen met wat in internationale verdragen is bepaald. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (hierna: 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 ter voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische infectieziekten alsmede van beroepsziekten en andere infectieziekten. Een hoog niveau van de bescherming van de menselijke gezondheid is tevens verdragsrechtelijk gewaarborgd in artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 35 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest).

Voor zowel voornoemde zorgplichten als de positieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit sommige vrijheidsrechten geldt dat de daarop gebaseerde overheidsmaatregelen de individuele vrijheidsrechten dienen te respecteren. Overheidsmaatregelen ten behoeve van de (volks)gezondheid kunnen raken aan grondrechten, zoals de persoonlijke levenssfeer of bewegingsvrijheid. Als de maatregelen een beperking inhouden van vrijheidsrechten, dan moeten de maatregelen voldoen aan de zogenoemde beperkingsclausules waarin de meeste van deze vrijheidsrechten voorzien. Maatregelen kunnen slechts worden ingezet als zij een legitiem doel dienen. De bescherming van de volksgezondheid wordt bij een aantal grondrechten expliciet als doelcriterium genoemd; zie bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, artikel 9, tweede lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). De maatregelen alsook de wettelijke basis voor een beperking zelf zullen het legitieme doel moeten dienen, en voorts steeds kenbaar en voorzienbaar moeten zijn, alsmede noodzakelijk in een democratische samenleving, proportioneel en in overeenstemming met het subsidiariteitsvereiste.

Bij de uitwerking van de zorgplicht van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet neemt de Wpg een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt de Wpg tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving; anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten. Zo is het op grond van de huidige Wpg mogelijk een persoon die gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A, B1 of B2 het verbod opleggen om beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden te verrichten die een ernstig risico inhouden voor de verspreiding van die infectieziekte. Wanneer sprake is van infectieziekten behorend tot groep A die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen, beschikt de minister van VWS op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg over de mogelijkheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de centrale regie van de minister van VWS om leiding te geven aan een infectieziekte behorend tot groep A. In het wetsvoorstel worden daaraan voor de bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1 instrumenten toegevoegd, waarbij op wetsniveau specifiek wordt afgebakend welke grondrechten in welke mate tijdelijk beperkt kunnen worden en onder welke voorwaarden. Deze wet biedt de grondslag en het kader om bij ministeriële regelingen de noodzakelijke maatregelen te treffen. Deze maatregelen kunnen getroffen worden ter bescherming van de (volks)gezondheid als legitiem doel, indien er sprake is van een infectieziekte behorend tot groep A1. De specifiek te treffen maatregelen zullen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang en de vereiste proportionaliteit in acht wordt genomen. Ten slotte dient er steeds een adequaat rechtsmiddel open te staan. Het type rechtsmiddel dat openstaat voor de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, is afhankelijk van het gebruikte handhavingsinstrument dan wel de opgelegde sanctie.

5.3 Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Vanwege het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg als grondrecht kan de overheid genooddaakt zijn tot het treffen van tijdelijke maatregelen om infectieziekten behorend tot groep A1 te bestrijden. De op grond van dit wetsvoorstel mogelijke maatregelen zijn toegelicht in paragraaf 3.2.

Bij het vaststellen van de ministeriële regelingen dient aan de hand van de actuele stand van de betreffende infectieziekte, de wetenschappelijke inzichten en voortgang van de bestrijding te worden beoordeeld in hoeverre maatregelen die grondrechten beperken, noodzakelijk zijn voor het doel van de bestrijding van de epidemie. Gelet op de vaste jurisprudentie over het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen kent de beoordeling van noodzakelijkheid verschillende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (ook aangeduid als subsidiariteit). Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de beperking en voor een of meer belanghebbenden bovengemiddeld nadelige gevolgen hebben (ook aangeduid als proportionaliteit). Om deze afweging uitdrukkelijk te borgen, is in het wetsvoorstel een algemene bepaling opgenomen die noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit als vereisten bij de uitoefening van de voorgestelde paragraaf expliciteert (artikel 58b Wpg). Dit betekent dat de vaststelling van de ministeriële regelingen slechts mag plaatsvinden voor zover de daarin geregelde maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van infectieziekten met een pandemisch potentieel, de gevolgen van de maatregelen niet onevenredig zijn aan dat doel en er geen gelijkwaardig alternatief is dat grondrechten minder beperkt.

Bij de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1.

Op grond van de indicatoren van een infectieziekte behorend tot groep A1 kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat de ernst en de gevolgen van een infectieziekte behorend tot groep A1, zowel voor individuen als op landelijke schaal, bijzonder indringend kunnen zijn.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen die getroffen kunnen worden, staan volgens de regering in redelijke verhouding tot de omvang en intensiteit van de gevolgen van infectieziekten behorend tot groep A1. Dat is in de eerste plaats vanwege de tijdelijkheid van de maatregelen. De mogelijkheid om bij ministeriële regeling maatregelen te treffen zorgt er bij uitstek voor dat snelle aanpassing van de maatregelen mogelijk is. Deze snelheid bij de aanpassing van de maatregelen is nodig gelet op de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen en de proportionaliteit van de maatregelen. Volgens de regering draagt de delegatie naar het niveau van ministeriële regelingen eraan bij dat eventuele beperkingen niet langer hoeven te duren dan noodzakelijk is. Hiertoe zal de regering, wanneer maatregelen getroffen zijn, met regelmaat de noodzaak en proportionaliteit van deze maatregelen heroverwegen.

Mede in het licht van de noodzakelijkheid en proportionaliteit voorziet artikel 58e Wpg in de mogelijkheid tot differentiatie, zodat maatregelen gericht vastgesteld kunnen worden voor die gebieden, activiteiten, leeftijdscategorieën en plaatsen waar dat nodig is voor de bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om uitzonderingen en ontheffingen te verlenen om lokaal maatwerk mogelijk te maken waar dat verantwoord is. Ten slotte is reeds gebleken dat de voorgestelde maatregelen geschikt en effectief kunnen zijn, omdat dezelfde maatregelen eerder van kracht zijn geweest om covid-19 te bestrijden. De maatregelen zijn noodzakelijk en effectief gebleken om het beoogde doel – bescherming van de gezondheid en in het bijzonder bestrijding van covid-19 – te bereiken.

De algemene vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 58b Wpg vormen een waarborg dat bij het vaststellen, wijzigen en intrekken van de maatregelen bij ministeriële regeling telkens de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen en andere betrokken belangen plaatsvindt. Bij de uitoefening van de meer concrete bevoegdheden die betrekking hebben op ontheffingen, aanwijzingen, bevelen, toezicht en handhaving is deze toets eveneens geboden. De algemene bepaling is ook daarop van toepassing. Ook zonder een dergelijke codificatie dient deze afweging plaats te vinden bij de toepassing van bevoegdheden die een beperking opleveren van grondrechten, vanwege verdragsrechtelijke en grondwettelijke eisen. Niettemin acht de regering het van belang de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de toepassing van de voorgestelde tijdelijke maatregelen in dit wetsvoorstel te expliciteren.

5.4 Persoonlijke levenssfeer

Het wetsvoorstel voorziet in enkele bepalingen die een beperking kunnen meebrengen van het recht op de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR), artikel 7 EU-Handvest en artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: Kinderrechtenverdrag). Daarnaast is in artikel 8 van het EU-Handvest het recht op bescherming van persoonsgegevens als op zichzelf staand grondrecht opgenomen. De bescherming van persoonsgegevens in de EU berust grotendeels op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (PbEU 2016, L 119/1). Dit wordt in paragraaf 5.12 nader toegelicht. Hierna wordt in paragraaf 5.4.1 ingegaan op de maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer, voor zover die niet het huisrecht betreffen. Het huisrecht komt aan de orde in paragraaf 5.4.2.

5.4.1 Persoonlijke levenssfeer algemeen

De maatregelen die kunnen raken aan de persoonlijke levenssfeer betreffen onder meer de voorschriften inzake de veilige afstand (artikel 58f Wpg) en de mogelijke regels over reizen, hygiënevoorschriften en beschermingsmiddelen (artikel 58g Wpg). Het is denkbaar dat mensen vanwege deze regels tijdelijk niet het leven kunnen leiden dat zij voordien gewend waren. 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. Steeds zal daarom bij (uitvoerings)maatregelen op basis van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk de noodzakelijkheid en proportionaliteit van die maatregelen moeten worden beoordeeld. Maatregelen zullen alleen worden vastgesteld indien de daarmee gepaard gaande beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd kan worden op grond van de daarvoor geldende eisen, zoals hiervoor genoemd in paragraaf 5.3. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien deze een legitiem doel dient, bij wet wordt voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het gerechtvaardigd doel van de voorgestelde maatregelen is voor een belangrijk deel gelegen in noodzakelijke bescherming van de volksgezondheid (zie paragraaf 5.2).

5.4.2 Huisrecht

Vanwege het fundamentele belang van het huisrecht zoals verankerd in onder meer artikel 10 van de Grondwet⁴⁴ en de beperkte maatschappelijke behoefte om dit recht in het belang van de bestrijding van de epidemie te beperken, heeft de regering ervoor gekozen om woningen van de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen uit te zonderen. Dit betekent dat de (gedrags)regels bij of krachtens paragraaf 8 van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn op situaties waarin het huisrecht in het geding is. Daarop geldt een uitzondering.

Indien de maatregelen die een zorgaanbieder neemt onvoldoende of onevenredig zijn om verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A1 naar dan wel vanuit een zorglocatie te voorkomen, maakt artikel 58n Wpg van het wetsvoorstel het mogelijk dat bij ministeriële regeling beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot zorglocaties van personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn en die geen mantelzorger zijn (bezoekers). Als het gaat om bezoek aan personen die langdurig in een zorginstelling verblijven, kan daarbij sprake zijn van een beperking van hun huisrecht. De regering is vastberaden om ervoor te zorgen dat ook personen die woonachtig zijn binnen een zorginstelling in hun persoonlijke woonruimte zo volledig mogelijk gebruik kunnen maken van hun huisrecht.

Het feit dat deze personen binnen een zorginstelling wonen kan echter beperkingen van het huisrecht onoverkomelijk maken. Met name in zorginstellingen voor langdurige zorg verblijven veelal kwetsbare personen. Een infectieziekte behorend tot groep A1 vormt een grote bedreiging voor de gezondheid van deze bewoners. Niet alleen omdat zij fysiek kwetsbaar zijn, maar ook omdat zij doorgaans in groepsverband wonen en de kans op onderlinge besmetting groot is. Veel bewoners van verpleeghuizen zijn bijvoorbeeld niet instrueerbaar en begrijpen niet dat het belangrijk is afstand tot elkaar te houden of zijn daar fysiek niet toe in staat. Dit kan ook gelden voor instellingen waar mensen met een verstandelijke beperking wonen. In dergelijke bijzondere gevallen kan het naar het oordeel van de regering noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen om de verspreiding van het virus tegen te gaan.

⁴⁴ Bescherming tegen binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is voorzien 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. Het EU-Handvest kent geen specifieke tegenhanger van het huisrecht; dit aspect valt onder het meer algemene artikel 7 (privé- en familie- en gezinsleven).

De regering is zich ervan bewust dat een beperking van de toegang tot zorglocaties een aanzienlijke impact kan hebben. In bijvoorbeeld de ouderenzorg is onderling contact tussen ouderen en hun naasten van groot belang. Vanwege die impact en het belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het beperken van de toegang tot zorglocaties. Dergelijke maatregelen dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de bewoners van zorglocaties en hun naasten. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 58n Wpg.

5.5 Vergaderen, betogen en belijden van godsdienst en levensovertuiging

In de eerste periode van de bestrijding van covid-19 zijn door middel van noodverordeningen maatregelen getroffen die van invloed zijn geweest op het grondwettelijk recht om gemeenschappelijk een godsdienst of levensovertuiging te belijden en om deel te nemen aan vergaderingen en betogingen. Met dit wetsvoorstel wil de regering ervoor zorgen dat de uitoefening van deze grondrechten – ook in het geval van opleving van het virus – zoveel mogelijk doorgang kan vinden. Wel geldt in principe de veiligeafstandsnorm en kunnen er hygiënevoorschriften worden gesteld, ook ten aanzien van religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten in gebouwen en besloten plaatsen, in overeenstemming met het bepaalde in de Grondwet. Op de verhouding tot de Wet openbare manifestaties wordt aan het slot van deze paragraaf ingegaan.

Artikel 6 van de Grondwet beschermt het recht om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden.⁴⁵ De formele wetgever is op grond van het eerste lid bevoegd om dit recht – ook binnen gebouwen en besloten plaatsen – te beperken. Dit volgt uit de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Het tweede lid maakt het mogelijk dat op een lager niveau bevoegdheden worden toegekend tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen. De wetgever kan een dergelijke bevoegdheid alleen toekennen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Beperkingen binnen religieuze gebouwen en besloten plaatsen kunnen niet bij lagere regeling worden vastgesteld; alleen de wetgever in formele zin kan daarin voorzien.

Artikel 9 van de Grondwet beschermt het recht op vergadering en betoging.⁴⁶ Vergaderingen en betogingen alsmede samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging worden tezamen ook wel aangeduid als ‘manifestaties’. Betogingen kenmerken zich door collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting. Bij vergaderingen gaat het om bijeenkomsten van mensen waarbij een onderlinge band tussen de deelnemers aanwezig moet zijn en ook door hen beoogd is.⁴⁷ Het is daarbij niet relevant of de bijeenkomst van tevoren georganiseerd is. Een vergadering kan ter plekke ontstaan. Gemeenschappelijke beraadslaging, vooral gericht op interne menings- en besluitvorming, staat voorop.⁴⁸ Het functioneren van bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties en vakbonden is in belangrijke mate beschermd vanuit de vrijheid van vergadering. Ook volgens artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is de formele wetgever bevoegd om het recht tot vergadering en betoging te beperken, vanwege de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. De wetgever kan eveneens op een lager niveau bevoegdheden toekennen tot beperking van vergaderingen en betogingen, ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Om de verspreiding van het virus tegen te gaan, acht de regering de inachtneming van de veilige afstand ook bij de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging en bij vergadering en betoging noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid, ook als dit binnen gebouwen en besloten plaatsen plaatsvindt (met uitzondering van woningen). Voor deze samenkomsten geldt daarom in beginsel de veiligeafstandsnorm. Omdat de regering het van belang acht dat geestelijke bedienaren hun handelingen in het kader van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging kunnen blijven uitoefenen, zijn geestelijke bedienaren en de personen jegens wie zij die handelingen uitvoeren op wetsniveau uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm voor zover de taak niet op gepaste wijze kan worden uitgeoefend met inachtneming van de veilige afstand (artikel 58f Wpg). Bij ministeriële regeling kunnen aanvullende uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm worden bepaald.

Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling voorgeschreven hygiënemaatregelen van toepassing zijn (artikel 58g Wpg). Worden hygiënenormen gesteld, dan zullen deze mogelijk enige hinder opleveren,

⁴⁵ Eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging is neergelegd in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 EVRM en artikel 10 EU-Handvest.

⁴⁶ De vrijheid van vergadering en betoging is beschermd in artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 EU-Handvest.

⁴⁷ In dit verband is er eveneens samenhang met het recht op vereniging, dat valt ook binnen de reikwijdte van artikel 11 EVRM en 12 EU-Handvest, en dit grondrecht is gewaarborgd in artikel 8 van de Grondwet.

⁴⁸ Ook een zwijgende samenkomst kan onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid vallen.

maar dat betreft naar het oordeel van de regering geen beperking van het recht als zodanig de godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden. Om die reden kunnen deze normen bij ministeriële regeling gesteld worden. De te stellen hygiënenormen mogen dan niet van dien aard zijn dat zij de uitoefening van het recht als zodanig beperken.

In het bijzonder met het oog op gebouwen en besloten plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten, is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde plaatsen uit te zonderen van de mogelijkheid om via een aanwijzing of bevel van de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester de naleving van de veiligeafstandsnorm, hygiëne maatregelen en dergelijke te verzekeren.

Op grond van de Wet openbare manifestaties en de daarop gebaseerde kennisgevingsstelsels in gemeentelijke verordeningen bestaat een meldingsplicht voor een voorgenomen manifestatie op een openbare plaats. Het bevoegde gezag kan naar aanleiding van een dergelijke melding besluiten de manifestatie vooraf te beperken of in het uiterste geval te verbieden, bijvoorbeeld wanneer het belang van de gezondheid dit vergt. In uiterste gevallen kan ook een niet gemelde manifestatie op grond van de Wet openbare manifestaties worden beëindigd indien het belang van de gezondheid dit vergt. Ten aanzien van manifestaties die niet op een openbare plaats worden gehouden geldt geen meldingsplicht en kan het bevoegd gezag alleen reactief optreden, door de manifestatie te beëindigen wanneer de volksgezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vereist. Dat betekent dat de Wet openbare manifestaties al voldoende reguliere instrumenten biedt om manifestaties ook in het belang van de bestrijding van de epidemie te kunnen beperken en dat het niet noodzakelijk is hiervoor in dit wetsvoorstel aanvullende regels te stellen.

5.6. Vrijheid van verplaatsing

Het recht van 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, artikel 45 EU-Handvest en – met een overeenkomstige strekking – artikel 12 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 onder meer gelegen zijn in de bescherming van de volksgezondheid.

5.7 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 van de Grondwet). Als zodanige beperking kan worden gezien de sluiting of beperkte openstelling van bijvoorbeeld horeca en beperkingen ter zake van de bezettingsgraad van het aanbieden van toeristische overnachtingsplaatsen. Daarnaast is het recht op eigendom onder andere beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 EU-Handvest. Een beperking van het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en 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 (‘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 (hierna: EHRM) leert dat het de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid (‘margin of appreciation’) laat om te bepalen of een inmenging in het algemeen belang is en of sprake is van een redelijke balans.

De ernst en omvang van de infectieziekte behorend tot groep A1 zijn de directe aanleiding voor de maatregelen die kunnen worden afgekondigd en die raken aan het eigendomsrecht. De noodzaak daarvan vloeit in algemene zin voort uit het belang om de volksgezondheid te beschermen en houdt verband met de positieve verplichtingen die voortvloeien uit gezondheidszorg als mensenrecht (§ 5.2). Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in mogelijke beperkingen die een legitiem doel dienen (bescherming van de volksgezondheid) en – met inachtneming van hetgeen hiervoor in § 5.3 is overwogen – noodzakelijk zijn te achten in een democratische samenleving.

5.8 (Leeftijds)differentiatie

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.2.4 kan bij de bestrijding van de epidemie differentiatie in de te treffen maatregelen nodig zijn. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een aantal mogelijkheden voor

differentiatie in de krachtens paragraaf 8 te stellen regels. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd een objectieve rechtvaardiging vergen.⁴⁹ Het maken van onderscheid naar leeftijd moet een legitiem doel dienen. Het voorkomen van verdere verspreiding van het virus onder risicogroepen en 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 leeftijds onderscheid een passend middel zijn om dat doel te bereiken. Als bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde statistische risico's reden geven voor het maken van onderscheid, 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 verder in redelijke verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit).

5.9 Kinderrechten

Maatregelen ter bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1 kunnen grote invloed hebben op het leven van kinderen. De rechten van kinderen zijn vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.⁵⁰ Dit verdrag 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.

Kinderrechten kunnen worden beperkt, zoals ter bestrijding van covid-19 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.

Bij de uitwerking van de maatregelen zal overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag worden gezien wat het effect ervan zal zijn op kinderen. De voorgestelde paragraaf 8 biedt voldoende ruimte om de belangen van kinderen mee te wegen. Op wettelijk niveau gelden uitzonderingen op de verplichting zich op een veilige afstand tot anderen buiten een woning op te houden. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 58f Wpg. Ook bestaat de mogelijkheid om bij de uitwerking van maatregelen onderscheid te maken tussen leeftijdsgroepen en kan worden voorzien in vrijstellingen. Hiermee kan enerzijds recht worden gedaan aan de bijzondere belangen, terwijl anderzijds ook kan worden op- en afgeschaald als de bestrijding van de infectieziekte behorend tot groep A1 en eventuele nieuwe inzichten over de verspreiding van de infectieziekte onder en door tussenkomst van kinderen daartoe aanleiding geven.

5.10 Rechten van personen met een handicap

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap beoogt de rechten van mensen met een handicap als bedoeld in het verdrag te bevorderen, beschermen en te waarborgen. Het verdrag geeft mensen met een beperking recht op een gelijke behandeling en gelijkwaardig meedoen aan de maatschappij. 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 en aan het werk te zijn, net als ieder ander.

De maatregelen ter bestrijding van de epidemie hebben ook impact op het leven van mensen met een beperking. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is hun positie vanzelfsprekend in ogenschouw genomen. Mede in het licht van het verdrag acht de regering het wenselijk om voor de begeleiding van personen met een beperking reeds op wetsniveau te voorzien in een uitzondering op de veiligheidsstandsnorm (artikel 58f Wpg). Daarvoor is aangesloten bij het begrip 'personen met een handicap' zoals opgenomen in het verdrag. Deze personen en hun begeleiders hoeven ten opzichte van elkaar geen veilige afstand te bewaren indien dat niet mogelijk is.

5.11 Vrij verkeer

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

⁴⁹ Zie daarnaast artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 26 IVBPR en artikel 21 EU-Handvest.

⁵⁰ Zie daarnaast artikel 24 EU-Handvest.

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 werking van 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 nagestreefte doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.⁵¹

De voorgestelde normen en eventueel aan een vrijstelling of ontheffing te verbinden voorschriften en beperkingen 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. Voor zover er bij de uitwerking van de maatregelen sprake is van een beperking van het vrij verkeer van personen, moet worden gezien 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.

Meer specifiek wordt het vrij personenverkeer gewaarborgd door Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEU 2004, L 158). De Raad van de Europese Unie heeft evenwel in meerdere aanbevelingen het belang van het tegengaan van de instroom van besmette personen onderstreept. In de Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de covid-19- epidemie (PbEU L 337) heeft de Raad van de Europese Unie onderkend dat de covid-19- epidemie een ongeziene noodsituatie op gezondheidsvlak heeft veroorzaakt en dat de bescherming van de volksgezondheid een topprioriteit is geworden voor zowel de Europese Unie als haar lidstaten. De Raad geeft aan dat lidstaten bevoegd zijn om te beslissen over de meest geschikte maatregelen om de volksgezondheid te beschermen, zoals quarantaine- of testvoorschriften. Bij de vaststelling en toepassing van beperkingen van het vrije verkeer moeten de lidstaten wel de beginselen van het EU-recht, en met name evenredigheid en non-discriminatie, eerbiedigen. De Raad beveelt aan dat de lidstaten de inreis van personen die vanuit een andere lidstaat reizen, niet mogen weigeren. Wel kunnen de lidstaten als zij dat nodig achten, op basis van hun eigen besluitvormingsprocedures, beperkingen van het vrije verkeer instellen en eisen dat personen die vanuit een andere lidstaat inreizen in quarantaine/zelfisolatie gaan en/of zich voor of na aankomst op een besmetting laten testen.

De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn in lijn met voornoemde aanbevelingen. Voor de beperkingen van het vrij verkeer als gevolg daarvan bieden de artikelen 27 en 29 van Richtlijn 2004/38/EG daarvoor de ruimte. Daarbij geldt dat bij de uitwerking van de maatregelen rekenschap is gegeven aan de eis van evenredigheid en de maatregelen ongeacht de nationaliteit van de reiziger gelden.

Voorts dient bij de uitwerking van ministeriële regelingen op grond van hoofdstuk V, paragraaf 8, de Richtlijn 2006/123/EG (hierna: Dienstenrichtlijn) in acht te worden genomen bij het stellen van regels over diensten. Dit betekent onder meer dat dergelijke regels non-discriminatoir moeten zijn en gerechtvaardigd moeten worden op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Op grond van artikel 4, onder 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. Dit moet bij de uitwerking onderbouwd worden.

5.12 Gegevensbescherming

Het EVRM kent geen bepaling die in het bijzonder is toegesneden op de bescherming van persoonsgegevens. Dit valt echter onder de reikwijdte van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van art. 8 EVRM, hetgeen is toegelicht in paragraaf 5.4. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft wel een eigen plaats gekregen in het EU-Handvest. Artikel 8 van het EU-Handvest bepaalt dat iedereen recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Dit geeft aan dat het hier gaat om

⁵¹ Zie o.a. HvJ EU 13 juli 2004, C-429/02, ECLI:EU:C:2004:432 (Bacardi France), punten 31–33.

een individueel fundamenteel recht dat de betrokkene beschermt tegen onrechtmatige verwerking van de gegevens die op zijn persoon betrekking hebben. Het begrip 'persoonsgegevens' dient daarbij ruim te worden geïnterpreteerd: dat zijn alle gegevens die zijn te herleiden tot een specifieke persoon. Het gaat hier dus niet slechts om gegevens die overduidelijk een persoon identificeren, zoals naam, geboortedatum, enzovoort, maar ook om gegevens waaruit, zo nodig in onderling verband, kan worden afgeleid dat ze behoren tot een specifieke persoon. Daarnaast stelt het artikel eisen aan de manier waarop persoonsgegevens worden verwerkt. Bij 'verwerking' gaat het om alle handelingen die kunnen worden verricht met persoonsgegevens. Verwerking moet eerlijk gebeuren en voor bepaalde doeleinden. Dat laatste legt ook de grondslag voor het beginsel van doelbinding. Bovendien mag de verwerking slechts plaatsvinden met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere in de wet voorziene gerechtvaardigde grondslag. De bescherming van persoonsgegevens berust grotendeels op de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Hieronder is toegelicht op welke manier daar in dit wetsvoorstel toepassing aan gegeven wordt.

Voor zover reizigers bij het inreizen moeten beschikken over een negatieve testuitslag geldt dat in dat verband geen sprake is van het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Weliswaar geldt een negatieve testuitslag als een medisch gegeven, maar de reiziger hoeft deze uitsluitend te tonen aan de vervoerder of een toezichthouder. Er rust op hem geen verplichting om deze verklaring af te geven. Deze negatieve testuitslag wordt dus niet opgenomen in een bestand. De AVG is daarmee materieel niet van toepassing op deze verwerking van gegevens.

Van zodanige verwerking van gegevens is wel sprake in het kader van de quarantaineplicht. Allereerst dienen reizigers bij het invullen van de quarantaineverklaring bepaalde gegevens te verstrekken (artikel 58u Wpg). Ingeval van een papieren quarantaineverklaring geldt dat de vervoerders in de lucht- en scheepvaart kunnen worden verplicht om deze verklaring in te nemen om deze op hun beurt weer door te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio (artikel 58w Wpg). Verwerking van de door de reiziger verstrekte gegevens vindt plaats door (het belteam van) de Minister van VWS en eventueel door toezichthouders en gemeenten bij de uitvoering van hun toezichthoudende en handhavende taken (artikel 58v Wpg). Op de verwerking zijn de algemene beginselen, neergelegd in de artikelen 5 en 6 van de AVG van toepassing. De verwerking van het gegeven is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG). Daarbij geldt voor de Minister van VWS dat hij naast zijn taak op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg om leiding te geven aan de bestrijding van de epidemie, in het kader van de quarantaineplicht de specifieke taak heeft om zorg te dragen voor de monitoring. De voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester heeft op grond van dit wetsvoorstel een handhavende taak ten aanzien van de quarantaineplicht. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voldaan aan het in artikel 6, derde lid, van de AVG opgenomen vereiste dat deze rechtsgrondslag bij lidstatelijk recht moet worden vastgesteld. Aan de andere in artikel 6, derde lid, van de AVG opgenomen vereisten zal bij de nadere uitwerking van de gegevensverwerking in de ministeriële regeling worden voldaan. Verder geldt dat verwerking van gegevens door de Minister van VWS alleen plaatsvindt ten aanzien van personen die door het belteam zullen worden nagebeld en eventueel door toezichthouders en burgemeesters ten aanzien van wie daarna toezicht en handhaving plaatsvindt. De gegevens van andere personen worden direct vernietigd. De gegevens van personen die naar het belteam worden doorgeleid zullen in overeenstemming met artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG door het belteam niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. Dat betekent dat deze gegevens niet langer worden bewaard dan voor de duur van de thuisquarantaine, zoals bij ministeriële regeling is bepaald. Dit is wettelijk geborgd in artikel 58v, vierde lid. Indien bij ministeriële regeling wordt bepaald dat aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer in de lucht- of scheepvaart papieren quarantaineverklaringen van passagiers moeten innemen en deze moeten verstrekken aan de voorzitter van de veiligheidsregio, die op zijn/haar beurt deze verklaringen moet afgeven aan (het belteam van) de Minister van VWS, zal in die regeling nader worden bepaald binnen welke termijn de verstrekking of de vernietiging van de verklaringen dient plaats te vinden.

Bij het online invullen van de quarantaineverklaring zal ook gebruik worden gemaakt van het burgerservicenummer (hierna: bsn). Op grond van artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer mogen overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het bsn. Dit artikel biedt dus de grondslag voor de verwerking van het bsn door (het belteam van) de Minister van VWS en eventueel door de burgemeester en de toezichthouders. Bij (het belteam van) de Minister van VWS wordt het bsn gebruikt bij de uitoefening van de taak van monitoring en door de burgemeester en toezichthouders bij het toezicht en de handhaving. Het bsn zal niet worden vermeld op de papieren quarantaineverklaring. Indien bij ministeriële regeling wordt bepaald dat aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht zijn om papieren quarantaineverklaringen van passagiers in te nemen, is daarbij dus geen sprake van verwerking van het bsn door deze vervoerders.

6. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

6.1 Toezicht op de naleving, opsporing en sanctionering (handhaving)

Gepaste handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8, bepaalde is essentieel. Dat kunnen zijn maatregelen, verleende ontheffingen, of aanwijzingen en bevelen. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in instrumentarium voor toezicht en handhaving, in deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

In paragraaf 6.1.1. wordt beschreven hoe het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8, is ingericht. Hierin wordt uiteengezet dat het mogelijk is om afhankelijk van de te treffen maatregelen per situatie te bekijken welke andere toezichthouders dan de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (hierna: NVWA) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) door de minister in overeenstemming met de minister die het mede aangaat moeten worden aangewezen. Het toezicht en de handhaving op de quarantaineplicht wordt afzonderlijk besproken in paragraaf 6.1.2. De wijze waarop de opsporing is ingericht is uiteengezet in paragraaf 6.1.3. In deze paragraaf wordt onder andere toegelicht dat het mogelijk is om via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar ook de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: 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) te belasten met de opsporing van strafbare feiten. Ook wordt er gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke herstelsancties. Dit wordt kort toegelicht in paragraaf 6.1.4. In paragraaf 6.1.5 wordt kort uiteengezet welke overtredingen strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Vervolgens wordt in paragraaf 6.1.6 toegelicht in welke gevallen overtredingen worden geregistreerd in de justitiële documentatie. In paragraaf 6.2 wordt ten slotte aandacht besteed aan de wijze waarop de rechtsbescherming is ingericht voor de gevallen waarin er gebruik is gemaakt van het strafrecht en de gevallen waarin er gebruik is gemaakt van het bestuursrecht.

6.1.1 Toezicht op de naleving

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de huidige Wpg zijn ingevolge artikel 64 Wpg de ambtenaren van de IGJ en de NVWA belast. Deze bevoegdheid heeft ook betrekking op de via dit wetsvoorstel in hoofdstuk V, paragraaf 8, 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. Omdat het onzeker is welke kenmerken een eventuele volgende epidemie heeft en welke maatregelen daarvoor getroffen moeten worden is het van belang dat ook andere toezichthouders dan de IGJ en NVWA kunnen worden aangewezen. Het wetsvoorstel voorziet via artikel 64a in een grondslag voor het aanwijzen van andere dan voornoemde toezichthouders die eveneens belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8.. In de praktijk zal dit een combinatie zijn van gemeentelijke toezichthouders en rijks-toezichthouders. De aanwijzing betreft een taak die zo veel als mogelijk passend is bij de al bestaande taken van de desbetreffende toezichthouder. Afhankelijk van de te treffen maatregelen zal per situatie worden bekeken welke toezichthouders door de minister van VWS in overeenstemming met de minister die het mede aangaat moeten worden aangewezen. Conform aanwijzing 9 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties doen de toezichthouders een uitvoerings-toets.

De NLA wordt niet aangewezen als toezichthouder op grond van de Wpg. Sinds 2010 geldt dat de verbinding van de infectieziektebestrijding met de aanpak van de arbeidsomstandigheden door bedrijven, via het instrument van de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) loopt. Toezicht en handhaving door de NLA vindt plaats op grond van de Arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving, waarvan ze kennis draagt en waarmee ze ervaring heeft. Gelet op de positieve ervaringen met die aanpak bij de bestrijding van covid-19 zal ook bij maatregelen in toekomstige pandemieën uit hoofde van infectieziektebestrijding de vertaling plaatsvinden naar bepalingen of werkwijzen op grond van de wetgeving waarop de NLA toezicht houdt.

Overigens is voor verkiezingen een bijzondere regeling opgenomen, waarbij de handhaving is belegd bij de voorzitter van het stembureau. Zie hierover de artikelsgewijze toelichting op artikel III.

De wijze van uitoefening van het toezicht en de mate waarin toezicht wordt gehouden is aan de aangewezen toezichthouder. Toezicht kan op verschillende manieren ingevuld worden. 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) worden toegepast, of risicogestuurd waarbij 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 V, paragraaf 8, een breed scala aan

sectoren en plaatsen betreft en verschillende gedragsnormen en zorgplichten omvat, 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 beschreven, invulling kan worden gegeven. 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 Uitvoeringswet AVG 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.

6.1.2 Toezicht en handhaving op de quarantaineplicht

Toezicht en handhaving op de quarantaineplicht vindt plaats via een getrappt systeem waarbij een belteam – al dan niet steekproefsgewijs – betrokkenen nabelt. Bevindingen van niet naleving van de quarantaineplicht kan voor een toezichthouder aanleiding zijn om een controle (toezicht) uit te voeren. Deze werkwijze is uitgebreid toegelicht in de Kamerstukken behorende tot de wet tot wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de (dreigende) epidemie van covid-19.⁵²

De toezichthouder heeft voor zijn toezichthoudende taak de bevoegdheden die zijn neergelegd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De toezichthouder heeft niet de bevoegdheid om, zonder toestemming van de eigenaar, de woning binnen te treden. Voor de controle op de naleving van de quarantaineplicht is die bevoegdheid ook niet noodzakelijk. Op de betrokkene rust immers in het kader van de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Awb de plicht om bereikbaar te zijn voor de toezichthouder.

Als een toezichthouder constateert dat een persoon zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan handhavend worden opgetreden door middel van oplegging van een bestuurlijke boete (titel 5.4 van de Awb) en eventueel een last onder dwangsom (titel 5.3 van de Awb). Het beleggen van de handhavende bevoegdheid bij de burgemeester sluit aan bij de in hoofdstuk V, paragraaf 8, gekozen systematiek. Vanwege het punitieve karakter gelden bij de toepassing van het instrument de bijzondere waarborgen die voor burgers ingeval van een «criminal charge» voortvloeien uit (onder meer) artikel 6 van het EVRM. In artikel 58za van de Wpg is bepaald dat het boetebedrag € 339 bedraagt. Een boete van € 340 of minder geldt namelijk als een 'lichte' boete waarvoor op grond van artikel 5:53 Awb ook een lichte procedure geldt. De bevoegde toezichthouders kunnen van de overtreding een boeterapport opmaken op grond van artikel 5:48 Awb en de betrokkene horen op grond van artikel 4:8 van de Awb, maar zijn hiertoe niet verplicht. Hierdoor kan het instrument van de bestuurlijke boete snel worden ingezet bij een geconstateerde overtreding van de quarantaineplicht en dit verhoogt de effectiviteit van de handhaving. Gezien de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de bestuurlijke boete als primair handhavingsinstrument wordt de bestuurlijke boete opnieuw als primair handhavingsinstrument ingezet. Voor de hoogte van het boetebedrag wordt zoveel mogelijk de uniformiteit bij gemeenten hierin bevorderd.

In Caribisch Nederland berust de bevoegdheid tot handhaving bij de gezaghebber (artikel 68a, onderdeel d, Wpg). Nadere regels omtrent de last onder dwangsom zijn reeds neergelegd in artikel 68ka van de Wpg. Met artikel 68kb van de Wpg is ook voorzien in nadere regels omtrent de bestuurlijke boete.

6.1.3 Opsporing

Ingevolge artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (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 omschreven 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 V, paragraaf 8, 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 boa's met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Wat betreft de op grond van artikel 142, eerste lid, onder a en b, Sv met de opsporing van strafbare feiten belaste boa's kan via een aanvulling van de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar worden bewerkstelligd dat met de opsporing van strafbare feiten uit hoofdstuk V tevens worden belast de boa's Openbare ruimte

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 35 808, nr. 3.

(domein I), de boa's Milieu, welzijn en infrastructuur, waaronder boswachters (domein II) en de boa's Openbaar vervoer (domein III).

Voor Caribisch Nederland bepaalt artikel 184, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES (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 (artikel 184, eerste lid, onder a en c, Sv BES). Voorts wordt via het artikel 65a Wpg nog voorzien in een aanvullende mogelijkheid om voor Europees Nederland buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen (vgl. artikel 142, eerste lid, onder c, Sv) en voor Caribisch Nederland bijzondere opsporingsambtenaren (vgl. 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, respectievelijk bijzonder opsporingsambtenaar in Caribisch Nederland, 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.

6.1.4 Bestuursrechtelijke (herstel) sancties

In voorkomende gevallen zullen regels uit hoofdstuk V, paragraaf 8, 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 van artikel 58z wordt daar nader op ingegaan. In het geval van niet naleving van de quarantaineplicht is het mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen. In de artikelsgewijze toelichting van artikel 58za wordt daar nader op ingegaan.

6.1.5 Strafrechtelijke sancties

Via artikel 68bis Wpg wordt overtreding van bij of krachtens hoofdstuk V gestelde regels strafbaar gesteld volgens de regels van het commune strafrecht. De Wpg zelf bevat reeds diverse strafbaarstellingen (artikelen 66 tot en met 68). Artikel 68bis Wpg sluit daar qua systematiek op aan. Alle strafbare feiten zijn aangemerkt als overtredingen en dus niet als misdrijven. Voor zowel de strafbaarstelling als de strafsanctie (hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 450) wordt aansluiting gezocht bij de Twm.

Doordat in dit wetsvoorstel wordt voorzien in afzonderlijke strafbepalingen is het mogelijk om te differentiëren in de strafposities. De strafhoogtes in de voorgestelde strafbepalingen acht de regering, gegeven de ernst van de overtredingen, passend en proportioneel. De strafmaxima laten voldoende ruimte voor een reëel recidivebeleid; de in verhouding tot het geldboetemaximum van de eerste categorie en de als vrij fors te beschouwen vrijheidsbenemende sanctie van zeven dagen hechtenis in artikel 68bis, eerste lid, Wpg doet daarbij dienst als stok achter de deur. In de Twm zijn ook uitzonderingen naar beneden gemaakt voor overtredingen van de veiligeafstandsnorm, omdat het gaat om een relatief licht vergrijp. Dit betekent dat voor dit vergrijp wederom is gekozen voor een geldboete van ten hoogste € 95.

Bovendien volgt uit de keuze die gemaakt is om overtredingen ook met hechtenis te bedreigen dat ook het opleggen van een taakstraf mogelijk is (artikel 9, tweede lid, Sr). Dat biedt de strafrechter en het openbaar ministerie ook een mogelijkheid om in de straftoemeting te differentiëren.

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.

In bepaalde omstandigheden zal een strafbaar feit kunnen worden begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf, bijvoorbeeld overtreding van de regels die gelden voor de openstelling van een bij ministeriële regeling aangewezen publieke plaats, zoals een winkel, café, restaurant of theater (58h Wpg). 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 € 450 bij veroordeling van een rechtspersoon in bepaalde omstandigheden geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de derde categorie, zijnde € 8.700 (artikel 23, zevende lid, eerste zin, Sr). Dit geldt ook bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, een maatschap, een rederij of een doelvermogen (artikel 23, achtste lid, Sr).

Bij de bestraffende sancties is gekozen voor een gemengd strafrechtelijk en bestuursrechtelijk

sanctiestelsel. Voorafgaand op de totstandkoming van het wetsvoorstel⁵³ tot wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 is onderzocht welk handavingsinstrument geschikt zou zijn om deze plicht te handhaven. Hiervoor is een expertwerkgroep ingesteld om te verkennen hoe de handhaving van de quarantaineplicht kon worden vorm gegeven, zodat dit voor de praktijk uitvoerbaar en effectief was.⁵⁴ Op advies van deze expertwerkgroep is de bestuurlijke boete als primair handavingsinstrument overgenomen en ingezet. Met het overnemen van dit advies is het gemengde sanctiestelsel tot stand gekomen. De handhaving van de quarantaineplicht is logischerwijs bij de voorzitter van de veiligheidsregio danwel de burgemeester neergelegd. Als een persoon verplicht is om in quarantaine te gaan is namelijk bepaald dat men in quarantaine gaat in de woonplaats of een andere verblijfsplaats naar keuze. Met dit voorstel wordt deze systematiek voortgezet.

6.1.6 Strafbeschikkingen en justitiële documentatie

Het instrument van de strafbeschikking voor een effectieve strafrechtelijke handhaving kan niet worden 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 in de justitiële documentatie, wordt het volgende opgemerkt. Wanneer het openbaar ministerie een dergelijke overtreding afdoet met een geldboete (strafbeschikking) van € 130 of meer dan wel de rechter de zaak afdoet met een taakstraf, hechtenis of geldboete van € 130 of meer, vindt registratie in de justitiële documentatie plaats. Deze registratie verdwijnt na vijf jaar in geval van een geldboete en na tien jaar in geval van een taakstraf of vrijheidsstraf. In de justitiële documentatie worden – uitzonderingen daargelaten – geen overtredingen geregistreerd als de opgelegde geldboete minder dan € 130 bedraagt. Onder de Twm bedroeg de boete voor het overtreden van de veiligheidsafstandsnorm ten hoogste € 95. Deze overtredingen werden dus niet geregistreerd in de justitiële documentatie. Met dit wetsvoorstel wordt dit gecontinueerd.

6.2 Rechtsbescherming

Voor zover dit wetsvoorstel voorziet in het nemen van bestuursrechtelijke 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 respectievelijk 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 van VWS jegens ingezetenen van Caribisch Nederland geldt de rechtsgang zoals deze is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES. De rechtsbescherming inzake strafrechtelijke sancties is vastgelegd in het strafrecht (Wetboek Strafvordering). 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 (artikel 257a Sv). 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.

7. Regeldruk

Het wetsvoorstel brengt materieel geen nieuwe regeldruk met zich. Het voorstel geeft aan wat de aard van de maatregelen is die bij ministeriële regeling kunnen worden getroffen om de (dreigende) epidemie van een A1-infectie te bestrijden. De gevolgen voor burgers en bedrijven hangen onder

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 35 808, nr. 3, p. 47.

⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 808, nr. 3, p. 47.

meer af van de aard en omvang van de te nemen maatregelen op het moment dat er sprake is van een infectieziekte met pandemisch potentieel. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen impact op verschillende sectoren. Afhankelijk van het type maatregelen kan het bijvoorbeeld gaan om het nemen van extra hygiënemaatregelen of looproutes aanbrengen voor aanwezigen. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de maatregelen meebewegen met de bestrijding van de (dreigende) epidemie, en worden de maatregelen telkens versoepeld waar het kan, maar zullen zij worden aangescherpt als dat moet.

8. Financiële gevolgen

De uitvoering van de maatregelen ligt voor een groot deel bij de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio. Artikel 2 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. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen. De financiële effecten van het wetsvoorstel worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelingen die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden vastgesteld en zijn niet op voorhand aan te geven. Ook is nog niet aan te geven waar de effecten landen, en wie dan de kosten draagt. De financiële effecten zullen daarom zo mogelijk aangegeven worden bij de desbetreffende uitvoeringsregelingen. Over de precieze invulling van de bekostigingswijze vindt op dat moment nader overleg plaats met de VNG en het Veiligheidsbe- raad.

9. Consultatie

9.1 Inleiding

De consultatieversie van het wetsvoorstel, met de memorie van toelichting, is voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties, waarop de in paragraaf 9.2 genoemde adviezen zijn ontvangen. Daarnaast is de consultatieversie van 8 juni tot en met 29 juni in consultatie openbaar in consultatie gebracht, via www.internetconsultatie.nl. Op de internetconsultatie zijn in totaal 107 reacties ontvangen. De regering gaat hierna in hoofdlijnen in op de ontvangen adviezen (paragraaf 9.2) en consultatiereacties (paragraaf 9.3) en de wijze waarop deze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verwerkt.

9.2 Ontvangen adviezen

9.2.1 De Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Bij maatregelen ter bestrijding van infectieziekten met pandemisch potentieel kan een breed scala aan verschillende grondrechten aan de orde zijn. De AP merkt op dat het recht op bescherming van persoonsgegevens als op zichzelf staand grondrecht erkenning heeft gevonden in een apart artikel in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in zekere mate eveneens in de Grondwet. In de catalogus van relevante grondrechten zoals die is opgenomen in de memorie van toelichting wordt dit recht echter niet behandeld. De AP adviseert hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. Dit advies is opgevolgd. De paragrafen 5.4 en 5.12 van de toelichting zijn op dit punt aangevuld.

Het RIVM registreert toegediende vaccinaties in het COVID-vaccinatie Informatie- en Monitoringsysteem (hierna: CIMS). De AP wees er eerder op dat de huidige Wet publieke gezondheid gebrekkig is op het punt van de wijze waarop registratie van vaccinaties is geregeld en concludeerde dan ook dat vastlegging op wetsniveau van tenminste de doelstellingen van een register als het CIMS aangewezen is.⁵⁵

De toen vastgestelde wet en het thans voorliggende wetsvoorstel bevatten dergelijke bepalingen echter nog niet. Nu wel beoogd wordt de 'pandemische paraatheid' in een aantal tranches met wetsvoorstellen structureel op peil te brengen rijst de vraag of opvolging van het eerdere advies van de AP wordt voorzien en zo ja op welke termijn. De AP adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De regering is in de memorie van toelichting op de spoedwet van 26 mei 2021 ingegaan op voorgaand

⁵⁵ Advies van 27 mei 2021 met kenmerk z2021-10370 over het concept voor een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met enkele verbeteringen en preciseringen van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbe- wijzen bij de bestrijding van het virus SARS-CoV-2.

advies van de AP. Hierin schreef zij: 'Omdat het RIVM op grond van artikel 6ba Wpg een eigenstandige taak heeft ter uitvoering van de verordening⁵⁶ heeft het RIVM daarmee ten behoeve van het DGC⁵⁷ tevens een grondslag voor het verstrekken van vaccinatiegegevens uit het CIMS. Het is immers evident dat het RIVM deze taak alleen kan uitvoeren door het verstrekken van vaccinatiegegevens. Voor wat betreft het vervolgens door het RIVM ook verstrekken van deze gegevens voor het coronatoegangsbewijs geldt dat er sprake is van een verenigbare verdere verwerking in de zin van artikel 6, vierde lid, van de AVG. Het doel van de gegevensverwerking voor een coronatoegangsbewijs is immers verenigbaar met het doel van de gegevensverwerking voor een DGC. Zij staan in nauw verband met elkaar.'

In aanvulling hierop, wordt nog het volgende opgemerkt. Het Ministerie van VWS is op dit moment niet voornemens om het coronatoegangsbewijs (hierna: CTB) in te zetten. Een wettelijke grondslag voor de inzet van het CTB is om die reden dan ook niet meegenomen in deze Eerste tranche wijziging Wpg. Indien de inzet van het CTB wel wenselijk zou zijn in de toekomst, zal dit nieuwe wetgeving vergen.

Ten aanzien van het DCC geldt het volgende. Lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid tot verstrekking van het DCC, zoals is vastgelegd in de DCC-verordening. Artikel 6ba Wpg betreft de implementatie van de DCC-verordening. In artikel 6ba, eerste en tweede lid, Wpg is geregeld dat door middel van een AMvB uitvoering gegeven kan worden aan taken die voortvloeien uit de DCC-verordening. De inzet van CIMS als bron voor het DCC is geregeld in artikel 6, van het Tijdelijk Besluit DCC.

In de derde tranche herziening Wpg zal nader gekeken worden naar het thema elektronische gegevensuitwisseling in het kader van infectieziektenbestrijding, waar gegevensverwerking onderdeel van zal zijn. Ten aanzien van het CTB geldt, zoals hierboven vermeld, dat er nu geen voornemen bestaat deze in te zetten. Om deze reden is het naar verwachting niet noodzakelijk om de doelstelling van CIMS in de derde tranche herziening Wpg mee te nemen ten aanzien van het CTB. In paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting is reeds nader ingegaan op de vervolgtranches. Daarnaast zal het Ministerie van VWS het RIVM verzoeken over te gaan tot opname van een passage in de privacyverklaring van CIMS waarbij vermeld wordt dat CIMS tevens ingezet kan worden als bron voor het verkrijgen van een DCC.

Om bovenstaande redenen is de memorie van toelichting niet aangepast op dit punt.

De AP heeft tot slot nog een opmerking geplaatst bij de gehanteerde bewaartermijnen voor testuitslagen. De AP adviseert om de bewaartermijn enkel te baseren op dat wat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de belangen van toezicht en klachtafhandeling en hierbij zo nodig onderscheid te maken tussen positieve en negatieve testuitslagen. Aangezien er geen relevante verschillen zijn tussen positieve en negatieve testuitslagen die maken dat de eerste categorie langer bewaard moeten worden dan de tweede, kiest de regering ervoor niet te differentiëren tussen positieve en negatieve testuitslagen. Wel is de motivering hiervoor aangescherpt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

9.2.2 Het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) begrijpt het nut en de noodzaak van deze wijziging van de Wpg. Zij constateert ook dat het wetsvoorstel een opsomming is van mogelijk in te zetten collectieve maatregelen en dat dit geen directe regeldruk gevolgen heeft voor burgers en bedrijven. Om die reden zijn mogelijk minder belastende alternatieven nog niet aan de orde. Dit is pas het geval als er collectieve maatregelen daadwerkelijk worden getroffen bij ministeriële regeling. Hoewel zij hiervoor begrip toont plaatst het ATR vraagtekens bij dit voorstel. Het traject om tot een wijziging van de Wpg te komen is namelijk gestart, voordat de uitkomsten van de evaluatie van de aanpak en bestrijding van de corona epidemie bekend zijn. Deze evaluatie(s), zoals bijvoorbeeld het OVV-onderzoek, zijn nog lopende. Zonder de uitkomsten van deze evaluatie(s) is het voor hen niet mogelijk om te beoordelen of er eventueel minder belastende alternatieven zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden. Om die reden adviseert zij de regering het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met dit punt rekening is gehouden.

De regering heeft begrip voor het standpunt van het ATR en hecht net als zij belang aan de uitkomsten van onderzoeken dan wel evaluaties. Echter, de regering is van oordeel dat gelet op de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de Twm, deze eerste tranche, met deze bevoegdheidsgrondslagen, reeds tot stand gebracht kan worden. Daarnaast is de regering van oordeel dat de grondslagen voor de bevoegdheden in dit wetsvoorstel voldoende zijn onderbouwd. Voor deze onderbouwing verwijst de regering naar paragraaf 3.2.5 van de memorie van toelichting. Mede gelet op het advies

⁵⁶ Verordening (EU) 2021/953 (DCC-Verordening)

⁵⁷ Dit is nu het Digitaal Corona Certificaat (DCC).

van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 20 april 2022 is besloten om de Wpg in tranches aan te passen.⁵⁸ In dat advies merkte de Afdeling op dat een integrale herziening van de Wpg (met inbegrip van de noodzakelijke bestuurlijke hervormingen) niet kan worden afgewacht. Daarvoor is meer tijd nodig. Daarom gaf de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden en te starten met de eerste tranche. Met dit wetsvoorstel geeft de regering ook uitvoering aan de motie Tielen die de regering onder andere verzoekt om voor 1 september 2022 een wetsvoorstel voor aanpassing van de Wpg naar de Kamer toe te sturen.⁵⁹

De Afdeling signaleerde in het genoemde advies voorts dat het zonder meer laten vervallen van de Twm, op aanzienlijke bezwaren stuit. De mogelijke gevolgen van een situatie waarin zich een ongunstig scenario voltrekt zijn, zo geeft de Afdeling aan, verstrekkend. Het kabinet deelt dit standpunt van de Afdeling. Om die reden is reeds in de brief van 31 maart 2022⁶⁰ gewezen op de mogelijke situatie dat bij het wegvallen van de Twm gedurende weken of zelfs maanden geen specifieke wettelijke grondslag voorhanden is om acuut de noodzakelijke juridische verplichtende maatregelen te nemen (anders dan via noodverordeningen). De Afdeling wijst er in dit verband op dat de kans dat de wetgever dan vanwege het ontbreken van die wettelijke grondslag opnieuw te laat ingrijpt, aanzienlijk is. De Afdeling acht dat risico gelet op de potentieel ernstige gevolgen ervan onverantwoord.⁶¹ Thans ontbreekt een specifieke wettelijke grondslag om – indien noodzakelijk verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen om de (dreigende) epidemie van covid-19 te bestrijden. De regering acht het ook gelet hierop van belang om te kunnen beschikken over een wettelijk instrumentarium en kan om die reden de relevante uitkomsten van de verschillende (lopende) onderzoeken zoals het OVV-onderzoek, de Parlementaire enquête en/of Europese onderzoeken niet afwachten. Dit neemt echter niet weg dat de regering bij het nemen van collectieve maatregelen onder andere de proportionaliteit en noodzakelijkheid (waaronder de effectiviteit) van de voorgestane maatregelen zal beoordelen en motiveren. Het voorkomen van onnodige belemmeringen en regeldruk voor burgers en bedrijven maakt onderdeel uit van deze proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets.

9.2.3 Het College voor de rechten van de mens

Het College voor de rechten van de mens (hierna: CRM) heeft op verzoek gereageerd op het wetsvoorstel. Het CRM adviseert de regering enkele keuzes nader toe te lichten in de memorie van toelichting. Het gaat hier om de keuze niet aan te sluiten bij de bekende constructie van separate toepassing van bepalingen van staatsnoodrecht, de keuze in de bepaling dat differentiatie naar leeftijd is toegestaan en de keuze om enkele maatregelen in dit voorstel niet op te nemen die wel op grond van de Twm zijn ingezet zoals de avondklok en het coronatoegangsbewijs (ctb). Tevens adviseert het CRM om in de toelichting de vrijheid van vereniging, het recht op onderwijs en het recht op onderneming expliciet te benoemen en vraagt het CRM aandacht voor de positie van personen met een handicap of chronische infectieziekte en de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om hun participatie te garanderen. Tot slot wijst het CRM op het belang van betrokkenheid van de Kamer. De regering gaat afzonderlijk op de verschillende onderdelen van het advies van het CRM in.

Ten aanzien van de systematiek van het wetsvoorstel werpt het CRM de vraag op waarom, gegeven het feit dat het gaat om bevoegdheden die zware grondrechtenbeperkingen kunnen opleveren, niet is gekozen om aan te sluiten bij de systematiek van separate toepassing van bepalingen van staatsnoodrecht. In geval van aansluiting bij de constructie van ‘separatie toepassing’ van bepalingen van staatsnoodrecht zou, zo geeft het CRM, nog steeds sprake kunnen zijn van het onderbrengen van de bevoegdheid tot het treffen van collectieve maatregelen in de Wpg, maar zou een extra tussenstap vereist zijn om die maatregelen daadwerkelijk te kunnen treffen. Namelijk inwerkingstelling van de betreffende artikelen via een koninklijk besluit. Er zou dan een hoofdstuk in de Wpg kunnen worden ingevoegd (in waakvlamstand), dat pas in werking treedt als die artikelen bij koninklijk besluit worden ‘geactiveerd’. De regering maakt graag gebruik van de gelegenheid om de misvatting weg te nemen dat geen sprake zou zijn van een waakvlamstand. Wel merkt zij hierbij op dat de consultatieversie op dit punt niet volledig was, hetgeen mogelijk heeft bijgedragen aan onduidelijkheid.

Een infectieziekte kan worden aangewezen als A1 indien het belang van de volksgezondheid dat vordert (artikel 20, eerste lid, Wpg). Daarbij wordt in de incorporatieregeling bepaald welke Wpg-bepalingen daarop van toepassing zijn, en de incorporatieregeling wordt gevolgd door een incorporatiewetsvoorstel. In dat wetstraject kunnen beide Kamers der Staten-Generaal zich uitspreken over die aanwijzing en daarmee over het activeren van de toepasselijke bepalingen. Dit is vergelijkbaar met de separate toepassing van staatsnoodrecht, zij het dat bij het activeren geen sprake is van een koninklijk

⁵⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 526, nr. 62.

⁵⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 042, nr. 11.

⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 25 295, 1824.

⁶¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 526, nr. 62, p. 8.



besluit, gevolgd door een wet, maar van een regeling – vastgesteld in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad – gevolgd door een wet. De afschaalbepaling die hieraan wordt toegevoegd, werkt op vergelijkbare wijze. Zodra het belang van de volksgezondheid een aanwijzing als A1-infectieziekte – en daarmee de activering van de daarop van toepassing zijnde bepalingen – niet langer vereist, moet afschaling van de aanwijzing als A1 plaatsvinden. Beoordeeld dient daarbij te worden of de aanwijzing als A1 kan vervallen of dat de infectieziekte in het belang van de volksgezondheid in een andere groep moet worden geplaatst (in welk geval geen dan wel andere bevoegdheden gelden). Dat gaat op vergelijkbare wijze, namelijk bij ministeriële regeling, gevolgd door een wetsvoorstel, waarbij aan beide Kamers dus zeggenschap toekomt. De parlementaire betrokkenheid wordt voorts gewaarborgd op het niveau van de maatregelen, op vergelijkbare wijze als onder de Twm.

Naar aanleiding van de aanbeveling van het College om in de memorie van toelichting meer uitleg te verschaffen is paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 aangevuld, waarin ook wordt ingegaan op de afschaling.

Met betrekking tot de mogelijkheid tot leeftijdsdifferentiatie vraagt het CRM, naast een nadere toelichting, ook of de regering andere persoonskenmerken op het oog heeft waarnaar gedifferentieerd kan worden, nu de formulering niet tot leeftijd beperkt is. Ten eerste stelt de regering dat het gebruikelijk is dat infectieziekten personen van uiteenlopende leeftijden anders raken. Bij corona hebben we gezien dat dodelijke afloop van een besmetting vele malen waarschijnlijker was bij ouderen en tegelijkertijd dat een besmetting bij jonge kinderen meestal asymptomatisch was. Een zorgvuldige balans tussen grondrechten en volksgezondheid vereist in zo'n situatie een zekere mate van differentiatie naar leeftijd. Bijvoorbeeld door de schaarse voorraad vaccins eerst aan de oudsten onder ons beschikbaar te stellen. De regering deelt het oordeel van het CRM dat daadwerkelijke differentiatie naar leeftijd in het concrete geval duidelijk en objectief moet worden onderbouwd. Ten tweede stelt de regering dat, hoewel het geen andere persoonskenmerken op het oog heeft, niet uitgesloten kan worden dat een toekomstige epidemie de bevolking op een dusdanige manier zal raken dat differentiatie naar andere persoonskenmerken gepast kan zijn. Omdat we niet weten hoe een volgende epidemie er uit zal zien zijn geen andere persoonskenmerken geëxpliciteerd, maar moet wel in brede zin met de mogelijkheid rekening worden gehouden. Ter illustratie kan hierbij worden teruggedacht aan de zeldzame, maar heftige bijwerkingen die sommige vrouwen ondervonden na toediening van het AstraZeneca vaccin. In dat geval is ervoor gekozen geheel te stoppen met het toedienen van dit vaccin, maar aangezien de bijwerkingen enkel vrouwen troffen had dit ook aanleiding kunnen zijn voor differentiatie naar geslacht.

Het derde punt waarop het CRM nadere toelichting vraagt is de afwezigheid in dit voorstel van maatregelen als de avondklok en het ctb, die wel op enig moment onder te Twm zijn genomen. De regering merkt in algemene zin op dat het inderdaad niet is uitgesloten dat aanvullende bevoegdheidsgrondslagen nodig zijn. De regering zal nader bezien of, en zo ja, welke bevoegdheidsgrondslagen via volgende tranches aan hoofdstuk V, paragraaf 8 moeten worden toegevoegd. De regering deelt de inschatting van het CRM dat de inzet van het ctb van toegevoegde waarde kan zijn, waarbij wordt opgemerkt dat dit mede afhankelijk is van de eigenschappen van een ziekteverwekker. Het ctb wordt onder voorwaarden genoemd in bepaalde sectorplannen. Daarbij wordt door de sectoren aangegeven dat inzet van dit bewijs kan voorkomen dat andere maatregelen noodzakelijk zijn. De regering heeft ervoor gekozen om een wettelijke basis voor eventuele inzet van een ctb bij bepaalde viruseigenschappen niet op te nemen in dit wetsvoorstel. Deze inzet vergt nog nader onderzoek om te bezien in welke situatie een vorm van een ctb effectief is. Ook zal er nog een nader dialoog moeten plaatsvinden om te bepalen of er voldoende draagvlak is in de samenleving voor deze maatregel. Voor de avondklok geldt dat de grondslag is vervat in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze grondslag blijft bestaan.

Het CRM vraagt de regering om de vrijheid van vereniging, het recht op onderwijs en het recht op ondernemerschap expliciet te benoemen. Ten eerste wil de regering benadrukken dat het wetsvoorstel waarborgen bevat die zien op alle grondrechten, niet enkel de grondrechten die in de toelichting expliciet worden genoemd. Dat de drie betreffende grondrechten geen eigen passages in de toelichting hebben vermindert dus niet de mate waar in hier rekening mee moet worden gehouden in de toepassing van maatregelen. Ten aanzien van de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderneming stelt de regering dat de aspecten van deze vrijheden die daadwerkelijk door de in het wetsvoorstel gevatte maatregelen kunnen worden getroffen dusdanig overlappen met de reeds expliciet behandelde vrijheid van vergadering en het recht op eigendom dat separate behandeling van deze grondrechten geen toegevoegde waarde zou hebben. Dit is anders waar het gaat om het recht op onderwijs. De regering neemt de aanbeveling van het CRM ter harte en wil hierbij benadrukken dat bij de toepassing van maatregelen tijdens een epidemie te allen tijde rekening moet worden gehouden met het recht op onderwijs. Dit houdt onder meer in dat de overheid onderwijs zoveel mogelijk ongestoord doorgang moet laten vinden. De afgelopen twee jaar hebben ons daarbij bovendien geleerd dat afstandsonderwijs geen volwaardig alternatief is voor fysiek onderwijs. Hoewel in een

acute pandemische situatie fysiek onderwijs wellicht niet altijd mogelijk zal zijn, dient dit wel het streven te zijn en moet afstandsonderwijs, vooral in het primair en voortgezet onderwijs, pas worden toegepast als het echt niet anders kan. De achterstanden die sommige leerlingen gedurende de corona epidemie hebben opgelopen zijn erg moeilijk in te halen en hun gevolgen zullen nog lange tijd waarneembaar zijn. De lange termijn waarop ook een korte onderbreking in het onderwijs zal na-ebben maakt het des te belangrijker ook korte onderbrekingen te voorkomen.

Het CRM vraagt in welke zin de participatie van mensen met een beperking is meegenomen in het opstellen van het wetsvoorstel. In paragraaf 5.10 van de memorie van toelichting is reeds toegelicht dat mensen met een beperking zijn uitgezonderd van specifieke verplichtingen. De belangenorganisatie IederIn is daarnaast, gelet op de participatie van mensen met een beperking, uitgenodigd om een reactie te geven op de consultatieversie van het wetsvoorstel. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Dit neemt overigens niet weg dat overleg ook via andere reguliere kanalen kan plaatsvinden. In dit verband wordt gewezen op de reguliere overlegstructuren van het ministerie van VWS met belangenbehartigers van personen met een handicap. Vanzelfsprekend is de participatie van eenieder in de samenleving iets dat ook in tijden van epidemie zo goed mogelijk moet worden gewaarborgd. De regering streeft er dan ook naar de belangen van mensen met een beperking zo goed mogelijk te behartigen.

Vervolgens werpt het CRM de vraag op hoe in het wetsvoorstel de betrokkenheid van de Kamer kan worden gegarandeerd bij het intrekken van maatregelen. In het wetsvoorstel wordt het intrekken van maatregelen overgelaten aan de beoordeling van de ministers van VWS en BZK. Het CRM betoogt dat ook vanuit het parlement tot intrekking van maatregelen zou moeten kunnen worden besloten, zonder voorstel daartoe vanuit de regering. Ook vraagt het CRM zich af of de Staten-Generaal mede moeten kunnen bepalen of er sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot de groep A1. De regering onderschrijft het belang van parlementaire betrokkenheid van de aanwijzing- en afschaling van A1-infectieziekten. De parlementaire betrokkenheid bij het afschalen is op verschillende manieren geborgd. Beide Kamers kunnen door middel van een motie oproepen tot het afschalen van de A1-ziekte. Ook zal bij het afschalen een wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Daarnaast is het denkbaar dat met een initiatiefwet wordt geregeld dat een infectieziekte niet langer behoort tot groep A1. De regering heeft overwogen om aanvullend hierop te voorzien duidelijke en eenvoudige procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de inwerkingstelling. Zoals in paragraaf 3.3.5 is aangegeven is binnen een dergelijke regeling binnen het rechtsbestel, waaronder ook het staatsnoodrecht, alleen bekend voor de (gedeeltelijke) noodtoestand, waarbij de noodtoestand wordt opgeheven bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering.⁶² Bij dit wetsvoorstel is echter geen sprake van een dergelijke noodtoestand, maar is er sprake van een aanwijzing van een infectieziekte in een bepaalde categorie. Als een infectieziekte niet langer wordt aangewezen als behorende tot groep A1, dient tegelijkertijd te worden bepaald of deze infectieziekte dan wel tot een andere categorie dient te behoren. Een dergelijke keuze vergt een complexe, feitelijke afweging van het passende infectieziekteniveau op grond van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Het behoort bij uitstek tot de taken van de ministeries om deze inzichten te verzamelen en te duiden in conceptregelgeving. Voorts ligt het ingewikkeld binnen de staatsrechtelijke verhoudingen als de Staten-Generaal middels een besluit (niet zijnde een wetsvoorstel) een regeling wijzigt. Zoals is toegelicht is de parlementaire betrokkenheid bovendien al wel op meerdere punten gewaarborgd. Een eventueel aanvullend instrument, op de motie en de initiatiefwet, vergt een zorgvuldige, nadere overweging, mede in het bredere kader van het staatsnoodrecht. Hier zal dan ook verder over worden nagedacht in het kader van de algemene herziening staatsnoodrecht.

Tot slot doet het CRM een wetstechnisch voorstel om te verduidelijken dat een besluit als bedoeld in artikel 58c, vierde lid Wpg, genomen moet worden door een meerderheid van de Kamer. Aangezien reeds uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer volgt dat een besluit bij meerderheid wordt genomen (artikel 8.28), is volstaan met een verduidelijking in de artikelsgewijze toelichting.

9.3 Openbaar bestuur

9.3.1 Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het Veiligheidsberaad, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Omdat het wetsvoorstel raakt aan de rol van de colleges van B&W en van de gemeenteraden, aan de bevoegdheden van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio en aan de functie van de veiligheidsregio's, hebben het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (hierna: NGB), het Veiligheidsberaad (hierna: VB) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)

⁶² Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

gezamenlijk op het wetsvoorstel gereageerd. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft in aanvulling hierop een afzonderlijke consultatiereactie ingediend die in grote lijnen overeenkomt met de gezamenlijke reactie van het NGB, VB en de VNG. De aanvullende zienswijze ziet met name op de oproep om verduidelijking van de verhouding tussen de opschaling in de algemene kolom en de opschaling uit de Wpg. De regering is blij met de uitgebreide reacties waaruit een gedeeld belang blijkt om te komen tot een robuust stelsel voor de bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1 die ook voor de lange termijn houdbaar is. Dat is ook steeds de inzet geweest van de regering bij het maken van dit wetsvoorstel. Daarbij heeft de regering ook aandacht voor de bredere ontwikkelingen rondom crisisbeheersing en het staatsnoodrecht in het algemeen. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vraagt expliciet om hiervoor oog te hebben, de regering onderschrijft dit. Samengevat concludeert de regering dat de betrokken partijen in beginsel de ingezette lijn steunen, waarbij zij wel op onderdelen verduidelijking en aanscherping nodig achten. Een aantal aandachtspunten staan daarbij centraal.

Wetswijziging vanuit hybride argumenten

Het eerste aandachtspunt ziet op de zorg dat de wetswijziging wordt doorgevoerd vanuit hybride argumenten, namelijk een wetswijziging die ten fundamentele ziet op een stelselaanpassing en die tevens dient als regeling voor een tijdelijk probleem (in dit geval covid-19). De partijen vinden dit ongewenst. De regering merkt hierover het volgende op. De covid-19-epidemie heeft laten zien dat Nederland goed voorbereid moet zijn op epidemieën die een dreiging vormen voor de volksgezondheid. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022, is besloten om de Wpg in meerdere tranches aan te passen en zo een wettelijke en structurele grondslag te creëren voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een epidemie die verder gaat dan enkel covid-19. De regering gaat tevens mee in de overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden, omdat een integrale herziening van de Wpg niet kan worden afgewacht. Voorts voldoet de regering met de eerste tranche van de Wpg aan de motie Tielen. In hoofdstuk 1 van deze toelichting is hierop ingegaan.

Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsleemten

Ten tweede wordt aandacht gevraagd voor de gebruikte terminologie die ziet op de overdracht van de bevoegdheden tussen burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio. In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd gesproken over de uitgangssituatie waarbij de bevoegdheidsoverdracht van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio verliep wanneer de infectieziekte behorend tot groep A1 een 'meer dan plaatselijk effect had'. Terecht wordt gewezen op het verloop van een dergelijke infectieziekte waarbij per definitie sprake zal zijn van 'meer dan plaatselijke effecten'. Bovendien wordt er op gewezen dat een omgekeerde werking – namelijk dat de wet aangeeft dat de voorzitter van de veiligheidsregio eerst aan zet is tijdens de *acute fase* en de burgemeester pas in positie komt als gebleken is dat de acute en slagvaardige afdoening op het niveau van de burgemeester kan en moet liggen – logischer is. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft dit in haar aanvullende consultatiereactie eveneens benadrukt. In lijn met de reacties zal er gebruikgemaakt worden van een faseringsmodel waarin de *acute fase* en *beheerfase* van elkaar worden onderscheiden. De voorzitter van de veiligheidsregio is in de *acute fase*, de fase die het begin van een uitbraak van een infectieziekte behorend tot groep A1 kenmerkt, leidend en bevoegd. In dat kader wordt in de memorie van toelichting uitgelegd waarom de voorzitter van de veiligheidsregio en niet de burgemeester deze rol toebedeeld krijgt, waarmee aan het verzoek van de partijen om hier meer duidelijkheid over te geven wordt voldaan. Volledigheidshalve wordt hier verwezen naar paragraaf 4.2.

Ook wordt gehoor gegeven aan de wens om nader te verduidelijken op welke wijze de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording dient af te leggen zodat het tekort aan democratische legitimiteit zo beperkt mogelijk kan worden gehouden (zie paragraaf 4.3). Een meer algemene afweging over de verantwoording van de voorzitter van de veiligheidsregio's zal worden gemaakt in het kader van de modernisering van het crisisrecht. Verder is in het wetsvoorstel opgenomen dat de aan de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van hoofdstuk V, paragraaf 8 toegekende bevoegdheden in de *beheerfase* uitsluitend aan de burgemeester toekomen indien de uitoefening van die bevoegdheden naar verwachting slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft (zie paragraaf 4.2). Met deze aanpak wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat wat lokaal kan, lokaal moet. De bevoegdheidsverschuiving vindt plaats door een besluit van de Ministers van VWS, BZK en JenV, en na overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's.

Fundamentele discussie over bevoegdheidsverdeling

Voorts wordt gevraagd om voldoende onderscheid tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden om maatregelen te treffen door de burgemeester, voorzitter van de veiligheidsregio en in het verlengde daarvan door het college van B&W, de gemeenteraad en het bestuur van de GGD tijdens de

verschillende fasen. In de memorie van toelichting is de paragraaf die ziet op de verhouding tot andere gemeentelijke beleidsterreinen en het lokaal bestuur geactualiseerd (zie paragraaf 4.4). Deze paragraaf geldt voor zowel de *acute fase* als de *beheerfase* en voor de beide bevoegde organen op dat moment. Dit geldt ook voor de onderlinge afstemming in breder perspectief. Ook de rol van de GGD wordt in de memorie van toelichting nader omschreven. Meer specifiek in het geval van het verlenen van ontheffingen van landelijke regels in bijzondere gevallen. Zoals opgenomen in artikel 58e laat de voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester zich bij het verlenen van een ontheffing adviseren door de GGD.

Algemeen verbindende voorschriften/algemene keten in de Wpg

Het volgende aandachtspunt betreft het verzoek om onderscheid te maken tussen zuiver medische functionele ketenmaatregelen en medische/niet-medische maatregelen in de algemene keten met maatschappelijke of economische effecten. Het verzoek komt voort uit het algemene uitgangspunt dat maatregelen (algemeen verbindende voorschriften) in het kader van de bestrijding van een epidemie met (grote) maatschappelijke of economische effecten volgens de reactie stelselmatig gezien niet thuishoren in de functionele keten maar in de algemene keten. De partijen benadrukken dat de Minister van VWS hier niet (alleen) over kan gaan en dat er een belangrijke rol voor de Minister van JenV ligt. Dit kan wat de reagerende partijen betreft eventueel gezamenlijk of in afstemming met de Minister van VWS. De regering merkt op dat voor de maatregelen geldt dat deze niet alleen betrekking hebben op openbare orde en veiligheid (of op veiligheidsregio's of erediensten, beleidsthema's waarvoor de Minister van JenV verantwoordelijk is), maar ook op beleidsterreinen van andere ministeries. De Afdeling advisering van de Raad van State merkte die brede gevolgen en ministeriële betrokkenheid bij de Twm ook op.⁶³ Dat liet en laat zich borgen door het gevoel van de ministerraad te verlangen voordat een regeling wordt vastgesteld. Daarin komt de opvatting van alle betrokken ministers naar voren. Als het in een concreet geval werkelijk een specifiek terrein van een bewindspersoon betreft, dient een regeling voorts in overeenstemming met die Minister of staatssecretaris te worden vastgesteld. Er is wat de regering betreft geen reden om de Minister van JenV daarnaast een bijzondere positie toe te kennen of om die minister algemeen verbindende voorschriften vast te laten stellen als die de in de reactie genoemde gevolgen kunnen hebben. De betrokken partijen begrijpen verder niet waarom er een rol voor de Minister van BZK is weggelegd bij het inwerkingstellen van de voorgestelde paragraaf 8 van hoofdstuk V Wpg. Er wordt op gewezen dat de Minister van BZK geen bijzondere rol heeft bij het inwerkingstellen van die paragraaf (door het aanwijzen van een infectieziekte als behorende tot groep A1). De Minister van BZK is wel betrokken bij het vaststellen van de ministeriële regeling waarbij maatregelen worden getroffen. Deze rol heeft te maken met de mogelijke grondrechtelijke gevolgen die samenhangen met een dergelijk besluit.

Democratische legitimatie

In de consultatiereactie wordt ook een aantal specifieke aandachtspunten genoemd. Allereerst wordt gewezen op de wijze van het afleggen van verantwoording door de voorzitter van de veiligheidsregio aan de betrokken gemeenteraden zodat het tekort aan democratische legitimiteit zo beperkt mogelijk kan worden gehouden. Dit punt is reeds hierboven besproken waarbij wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting waarin dit vraagstuk nader wordt verduidelijkt.

Handhaving van maatregelen

Een ander aandachtspunt ziet op de onderlinge verhouding tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester wanneer het gaat om de handhaving van maatregelen en de betrokkenheid van de boa's. Het wetsvoorstel legt de opsporing van strafbare feiten ingevolge artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), neer bij de boa's. Op grond van de *Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar* kunnen een aantal andere groepen boa's worden toegevoegd aan deze groep. Deze groepen werken in een gemeente onder aansturing van de burgemeester of een andere organisatie (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer of de provincie). De betrokken partijen vragen aandacht voor het vraagstuk of deze groepen in de *acute fase* onder het bevel komen te staan van de voorzitter van de veiligheidsregio of dat dit bij de burgemeester blijft. Verzocht wordt om verduidelijkt te zien dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de *acute fase* blijft steunen op de burgemeester voor de inzet van de boa's. De regering wijst er op dat artikel 142, eerste lid, Sv bepaalt welke personen als boa met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Dit zijn onder meer degenen aan wie de Minister van JenV of het College van Procureurs-Generaal een akte van opsporingsbevoegdheid hebben verleend en de meerderjarige personen behorend tot door de Minister aangewezen categorieën of eenheden. Artikel 142, tweede lid, Sv bepaalt dat de opsporingsbevoegdheid van de hiervoor genoemde personen strekt tot de in de akte van opsporingsbevoegdheid of aanwijzing

⁶³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 17.

aangeduide strafbare feiten. De akte of aanwijzing kan daartoe verwijzen naar een bij regeling van de Minister van JenV vastgesteld domein. De *Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar* betreft de in artikel 142, tweede lid, Sv bedoelde regeling. Hierin zijn strafbare feiten gecategoriseerd in zes domeinen: Openbare ruimte (domein I), Milieu, welzijn en infrastructuur (domein II), Onderwijs (domein III), Openbaar vervoer (domein IV), Werk, inkomen en zorg (domein V) en Generieke opsporing (domein VI). De inzet van boa's is dus zeer divers en zij vallen onder verschillende werkgevers. Per domein is er een set aan bevoegdheden en taken waarvoor de boa kan worden ingezet. In de *Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar* is voor elk domein een domeinlijst opgenomen, waarin de strafbare feiten staan waarop een boa mag handhaven. Dit zijn maximale opsporingspakketten. Beslissingen over de inzet en de invulling van de taken van de boa liggen bij de werkgever van de boa. In de *acute fase* zijn de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden met betrekking tot hoofdstuk V, paragraaf 8 Wpg belegd bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Op grond van artikel 39 Wvr roept de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn bij de ramp of crisis, alsmede uit de hoofdofficier van justitie. Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio geen besluiten dan nadat hij/zij het regionaal beleidsteam hierover heeft geraadpleegd. Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt over toezicht en handhaving en de inzet van de boa's.

Lacune in artikel 39 Wvr

De betrokken partijen vragen ook aandacht voor het herstel van een volgens hen bestaande lacune in artikel 39 Wvr en artikel 125 van de Gemeentewet en de aansluiting van de Wvr en de Wpg op elkaar in het algemeen. Daarbij benadrukken zij dat de Wvr in tijden van crises altijd leidend is, ongeacht het soort crisis. De regering vindt niet dat er sprake is van een lacune in artikel 39 Wvr. Redelijke wetstoepassing brengt naar haar opvatting op zichzelf met zich dat de bevoegdheid van artikel 125 van de Gemeentewet mee overgaat van burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio, indien artikel 39 Wvr van toepassing is.⁶⁴ Overigens zijn de bevoegdheden van artikel 125 van de Gemeentewet, namelijk het opleggen van een last onder bestuursdwang en van een last onder dwangsom opgenomen in het voorgestelde artikel 58z. Bij de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A1 of A2 is sprake van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, en daarmee is met betrekking tot de bestrijding van die infectieziekte artikel 39 Wvr van toepassing. In dit wetsvoorstel is geregeld hoe de Wpg en artikel 39 Wvr verder op elkaar aansluiten.

Verkiezingen

In de consultatiereactie wordt specifiek verzocht om de bevoegdheid om kiezers te vragen het stemlokaal te verlaten, elders te beleggen dan bij de voorzitter, en daarbij een handhavingskader te maken dat kan worden betrokken bij de afweging om deze bevoegdheid in te zetten. De stembureauleden en de voorzitter moeten volgens de consultatiereactie, ook vanwege de uitzonderlijke situatie van een epidemie die impact maakt op de samenleving, niet worden opgezadeld met fundamentele discussies hierover op een drukke verkiezingsdag. Het past volgens de partijen niet bij hun positie om kiezers in dergelijke bijzondere omstandigheden niet hun stem uit te laten brengen, oordelen de partijen. De reactie hierop is in gezamenlijkheid met de reacties van de Kiesraad en de NVVB verwerkt. Om die reden wordt verwezen naar paragraaf 9.3.3.

Financiële gevolgen

Voorts wordt aandacht gevraagd voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Er is begrip voor het feit dat de financiële gevolgen niet op voorhand zijn aan te geven, noch waar die gevolgen landen en wie de kosten draagt. Wel wordt verzocht om een wettelijke spelregel die stelt dat directe financiële consequenties van een maatregel in beginsel niet voor rekening van een ander bestuursorgaan kunnen komen en wordt verzocht om hierover nader in overleg te gaan. Zoals in paragraaf 8 van deze toelichting is beschreven worden de financiële effecten van het wetsvoorstel bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelingen die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden vastgesteld. Gelet op de onvoorspelbaarheid van een infectieziekte behorend tot groep A1 is, zoals partijen erkennen, niet op voorhand aan te geven of en zo ja wanneer dergelijke uitvoeringsregelingen moet worden genomen, wat de omvang is van de te nemen maatregelen, wat de financiële kosten zijn en hoe die gedragen moeten worden. De regering begrijpt echter ook de wens om de financiële gevolgen in een zo vroeg mogelijk stadium te bespreken. Daarom zal de regering vanaf het moment dat een infectieziekte op grond van artikel 20 is aangemerkt als behorend bij groep A1, in overleg treden met betrokken partijen over de wijze waarop financiële kosten van partijen worden gedekt indien er op grond van paragraaf 8 van het wetsvoorstel collectieve maatregelen worden vastgesteld.

⁶⁴ Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 454, nr. 3, para. 13, en nr. 6, antwoord 67.

Uitvoerbaarheid en maatschappelijke effecten van de maatregelen

Omwille van de uitvoerbaarheid van maatregelen wordt verzocht om gezamenlijk een goede uitvoeringstoets op de dan voorgestelde maatregelen te laten doen met gemeenten, veiligheidsregio's, het VB en allicht de GGD-en en het RIVM. De regering wijst erop dat er ten tijde van de Twm bij de totstandkoming van de regelingen een handhavings- en uitvoeringstoets plaatsvond en onderschrijft het belang hiervan. Vanuit de gedragsunit van het RIVM en via een uitvoeringstoets kunnen onder meer handhavers vanuit de Nationale Politie, de veiligheidsregio's en de VNG betrokken worden. Gemeenten en de GGD-en zouden op eenzelfde wijze betrokken kunnen worden.

De partijen vragen ook aandacht voor de besluitvorming rondom de maatregelen. De regering erkent dat de impact van de maatregelen die zijn genomen in het kader van de bestrijding van de covid-19-epidemie enorm was. Ook begrijpt zij de behoefte van gemeenten om daar in de toekomst – waar mogelijk – afspraken over te kunnen maken met alle lokale partijen. In paragraaf 3.2. van de memorie van toelichting wordt nader gesproken over de grondslagen voor verplichtende collectieve maatregelen om een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten te bestrijden. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat het proces rondom de besluitvorming, de te volgen procedure bij maatregelen op basis van een ministeriële regeling, de parlementaire betrokkenheid en het creëren van de mogelijkheid om differentiatie en lokaal en regionaal maatwerk toe te kunnen passen, hier worden toegelicht. De regering schept hiermee een duidelijk beeld over het verloop van de besluitvorming en de totstandkoming van maatregelen in het algemeen.

Materiële gedragsregels

De betrokken partijen vragen tevens om argumentatie waarom bepaalde grondslagen – die wel in noodverordeningen en de Twm zijn gebruikt – niet in deze wet zijn overgenomen. Onder verwijzing naar paragraaf 3.2.5. kan hierover het volgende worden gezegd. Het wetsvoorstel bevat verschillende grondslagen om verplichtende collectieve maatregelen te treffen om een (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot de groep A1 te kunnen bestrijden. Deze grondslagen zijn gebaseerd op de grondslagen die waren opgenomen in de voorgenomen zesde verlenging van de Twm. Het kan ook zinvol zijn om andere grondslagen op te nemen voor infectieziekten met andere kenmerken dan covid-19 dan momenteel voorgesteld worden. In een vervolgotranché kan worden gezien of dergelijke grondslagen toegevoegd moeten worden.

De partijen merken tot slot op dat zij hechten aan de inrichting van een adequaat, wettelijk instrumentarium waarmee een ogenblikkelijk en slagvaardig optreden op ten minste regionaal niveau kan worden bereikt. De regering onderschrijft dat belang en streeft dit door middel van dit wetsvoorstel na. Ook ziet zij erop toe dat dit ook voor de volgende tranches het uitgangspunt blijft.

9.3.2 Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De openbare lichamen Bonaire en Saba onderstrepen in hun reactie op de consultatie het belang van de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk en verzoeken dit op een aantal onderdelen van de wijziging van de Wpg verder toe te passen dan reeds is opgenomen. Bonaire wijst hierbij op een aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur omtrent meer ruimte voor een decentrale aanpak van de Covid-crisis en verzoekt om expliciet in de memorie van toelichting op te nemen dat het lokale bestuur de mogelijkheid heeft om maatregelen op te nemen in noodregelgeving buiten de Wpg. Het gaat dan om maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bestrijden van infectieziekten, maar dusdanig specifiek zijn voor het bijzondere karakter van Bonaire dat deze niet onder de Wpg zijn opgenomen. Het openbaar lichaam geeft aan dat het op dit moment lijkt dat de Wpg deze bevoegdheid afhankelijk maakt van een bevel van de Minister van VWS (artikel 58d Wpg).

Dit is correct en in lijn met de algemene bepalingen in de Wpg met betrekking tot infectieziektebestrijding. In artikel 7 van de Wpg is bepaald dat de minister leiding geeft aan de bestrijding en de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van maatregelen. Gelet op het bijzondere karakter van de bestrijding van een (dreigende) epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 in Caribisch Nederland, is het wenselijk dat het mogelijk is om indien nodig voor korte tijd met een noodverordening te werken. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dit daarom verder ingevuld in het voorgestelde artikel 58d, tweede en derde lid, waarin is opgenomen dat de minister de gezaghebber opdracht kan geven om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen.

Daarnaast verzoekt het openbaar lichaam Bonaire om in de gewijzigde Wpg of de memorie van toelichting te specificeren dat er ook binnen de Wpg de nodige maatwerkmogelijkheden zijn. De huidige memorie van toelichting geeft aan dat er twee soorten maatwerk zijn voor Caribisch Nederland: de individuele ontheffing en de mogelijkheid om de differentiëren naar geografische plaats

(paragraaf 3.2.4). Het openbaar lichaam geeft aan dat de ervaring met Covid-19 heeft geleerd dat differentiatie naar activiteit, binnen of buiten en tijdstippen absoluut noodzakelijk zijn om te komen tot proportionele en effectieve maatregelen. Dit onderschrijft de regering en de mogelijkheid om te differentiëren is daarom ook opgenomen in de Wpg. Op grond van het voorgestelde artikel 58e, eerste lid, Wpg kan in de ministeriële regelingen onderscheid worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; personen, op basis van leeftijd; activiteiten en openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan, indien dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk en wenselijk is. Hiermee kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om een op Bonaire toegespitste regeling op te stellen. Op deze manier worden geen onnodige maatregelen getroffen op de eilanden en in het Europese deel van Nederland en gaan de maatregelen ter plaatse niet verder dan nodig is. Daarnaast biedt de mogelijkheid van ontheffingen in meer specifieke situaties inderdaad ook ruimte voor lokaal maatwerk.

Ook verzoekt het openbaar lichaam Bonaire om toezichtsbevoegdheden op te nemen in de Wpg of via de Wpg de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit laatste gebeurt ook al ten aanzien van de handhavingsbevoegdheden in de nieuwe artikelen 68ka en 68kb, waar dus bij aangesloten zou kunnen worden. Dit voorstel wordt nader verkend en indien nodig opgenomen in het wetsvoorstel. Ten slotte wijst het openbaar lichaam Bonaire op de korte consultatieperiode. De regering is zich ervan bewust dat afgeweken is van de gebruikelijke termijn en is de bestuurscolleges zeer erkentelijk voor het reageren binnen dit korte tijdsbestek.

Het openbaar lichaam Saba verzoekt om in de Wpg daar waar burgemeester staat de gezaghebber toe te voegen. In verband met de leesbaarheid van de Wpg wordt deze aanbeveling niet overgenomen. In de memorie van toelichting staat onder paragraaf 3.4 reeds opgenomen: 'De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester en voorzitters van de veiligheidsregio's worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber'. Daarnaast verzoekt het openbaar lichaam Saba om een overlegconstructie met de gezaghebber in te bouwen onder art. 58p lid 3 onder c. Dit betreft de termijn waarbinnen een test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreizen. Een overlegconstructie is hier echter niet mogelijk, aangezien dit geen bestuurlijke keuze is, maar deze termijn wordt vastgesteld op basis van epidemiologische gegevens en OMT-adviezen.

Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde wijziging van de Wpg.

9.3.3 De Kiesraad, Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken e.a.

In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de consultatiereactie van de VNG, NGB en het Veiligheidsberaad voor zover zij zijn ingegaan op de verkiezingen. In de adviezen van de Kiesraad, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB), de VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad wordt ingegaan op de handhaving van de hygiëne- en beschermingsvoorschriften, in het bijzonder op de keuze om de handhavende taak bij het stembureau te beleggen. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijkheid om de kiezer in een uiterste geval de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen dan wel te vragen het stemlokaal te verlaten en de vraag hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt voor differentiatie van maatregelen in leeftijd en regionaal maatwerk. In de toelichting bij artikel III worden deze adviezen geadresseerd en is de toelichting aangevuld. Op basis van de naar voren gebrachte argumenten menen de Kiesraad en de VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad dat een weigering van een kiezer om de verplichte maatregelen na te leven op een minder ingrijpende manier behandeld zou moeten worden en adviseert het wetsvoorstel daarop aan te passen, en dat deze afweging niet bij de voorzitter van het stembureau dient te worden gelegd. De regering volgt dit advies niet, aangezien zij meent dat de regeling die zij voorstaat nodig is om het veilige verloop van een verkiezing mogelijk te maken en in de uitvoering proportioneel is. Zie voor een nadere onderbouwing van dit standpunt de aangevulde toelichting onder artikel III. De NVVB uit in dit kader de zorg dat het weigeren van kiezers kan leiden tot (hoog-)oplopende discussies en adviseert om in de voorbereiding van stembureauvoorzitters expliciet aandacht te geven aan de omgang met dergelijke situaties en hier een handhavingskader voor op te stellen. Zoals ook aangegeven in de toelichting onder artikel III kan de regering zich goed vinden in deze suggestie en neemt deze ter harte.

Verder vraagt de Kiesraad om in het wetsvoorstel een uitzondering op te nemen op de veiligeafstandsnorm voor degene die de kiezer bijstand verleent in het stemlokaal (vgl. de uitzondering voor zorgverleners en mantelzorgers). De regering is het eens met de Kiesraad dat hiervoor een voorziening dient te worden getroffen, maar niet in het wetsvoorstel zelf. In het wetsvoorstel zijn generieke uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm opgenomen, die niet aan een specifieke plaats gebonden zijn. Dat is de hulp aan de kiezer in het stemhokje wel. Op basis van artikel 58f, derde lid, onderdeel e zal in de lagere regelgeving wel de uitzondering worden opgenomen voor de persoon die de kiezer bijstand verleent in het stemlokaal.

De Kiesraad ziet dat er in het wetsvoorstel een grondslag is gecreëerd voor het sluiten dan wel onder voorwaarde openstellen van publieke plaatsen die niet voor iedereen toegankelijk zijn, en dat daarop een uitzondering is opgenomen voor verkiezingslocaties. De Kiesraad stelt dat op prijs, maar leest het wetsvoorstel op die manier dat ervan wordt uitgegaan dat een ruimte eerst als stemlokaal wordt aangewezen en daarna wordt aangewezen als een beperkt opengestelde publieke plaats. De Kiesraad vraagt er aandacht voor dat vaker voor zal komen dat een plaats eerst wordt aangewezen als een beperkt opengestelde plaats en vervolgens als stemlokaal. Zij vraagt om te verduidelijken of dit ook in het wetsvoorstel is ondervangen. In reactie hierop kan de regering bevestigen dat de uitzondering in artikel 58h, derde lid, ook geldt indien een plaats eerst als beperkt opengestelde plaats is aangewezen en vervolgens als verkiezingslocatie. De volgorde van aanwijzen is dus niet bepalend voor de vraag of de uitzondering geldt. Onder de Twm was dit op dezelfde wijze geregeld.

Voorts gaat de Kiesraad in op eventuele verdere maatregelen die de pandemische paraatheid bij verkiezingen versterken. De Kiesraad raadt aan om in de Kieswet nu enkel maatregelen op te nemen die op zichzelf geen nadere afweging vragen van de rechten en belangen van kiezers en die de voortgang van de stemming tot doel hebben. Hierbij denkt de Kiesraad aan een aantal maatregelen die nu ook in de Twv waren opgenomen, zoals het mogelijk maken voor kiezers om hun identiteitsbewijs te tonen in plaats van te overhandigen aan het stembureau. De Kiesraad adviseert om verdergaande maatregelen, zoals vervroegd stemmen of een langere periode voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen, niet nu al op te nemen. Naar het oordeel van de Kiesraad kan hierover een passende afweging plaatsvinden op het moment dat een gezondheidscrisis zich aandient. De minister van BZK heeft in een Kamerbrief van 30 mei jl. kenbaar gemaakt te werken aan een regeling in de Kieswet die voorziet in een permanente grondslag voor een aantal organisatorische voorzieningen tijdens verkiezingen in tijden van epidemie.⁶⁵ De regering zal de in het advies van de Kiesraad opgebrachte punten betrekken bij de uitwerking van het voorstel tot wijziging van de Kieswet. Het conceptwetsvoorstel zal ook ter consultatie aan de Kiesraad worden aangeboden.

Tot slot vinden de Kiesraad en de NVVB de plaatsing van artikel Z11c ongelukkig in het licht van de chronologische opbouw van de Kieswet. Deze keuze is door de regering echter bewust gemaakt, omdat het betreffende artikel enkel nodig is gedurende pandemische omstandigheden. Wel zal in het bovengenoemde wetsvoorstel – tot aanpassing van de Kieswet in verband met enkele organisatorische voorzieningen – worden geregeld dat deze bepaling wordt ingebed in de nieuwe paragraaf met daarin regels voor het houden van een verkiezing in tijden van epidemie. Hiermee is beoogd alle epidemie gerelateerde regels te bundelen in één paragraaf in de Kieswet.

De VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad verzoeken om zoveel als mogelijk tijdig duidelijkheid te verschaffen over welke maatregelen er zullen gelden tijdens een verkiezingsperiode. De regering begrijpt dit verzoek en onderkent dat grote wijzigingen vlak voor een verkiezing een grote uitvoeringslast meebrengen. Indien mogelijk geeft zij daarom graag gehoor aan dit verzoek. Echter, het is door een grillig verloop van infectieziekten waarschijnlijk niet altijd mogelijk om tijdig duidelijkheid te geven. In dergelijke situaties is het belangrijk dat er overleg tussen het ministerie van BZK en gemeenten blijft plaatsvinden, zoals ook bij de verkiezingen tussen november 2020 en maart 2022 is gebeurd.

9.4 Rechtspraak, Openbaar ministerie en advocatuur

9.4.1 Raad voor de rechtspraak

Het ontwerpvoorstel geeft de Raad geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Over de Twm heeft de Raad op 10 juni 2020 advies uitgebracht.⁶⁶ Over de wijziging van de Wpg vanwege de invoering van aanvullende maatregelen in het internationaal personenverkeer heeft de Raad eveneens advies uitgebracht.⁶⁷

In het ontwerpvoorstel komen geen nieuwe onderwerpen aan bod die de rechtspleging raken en die in de eerdere advisering over de corona-wetgeving niet al zijn aangekaart door de Raad. Zo is voor het handhavingsinstrumentarium aangesloten bij de Twm, namelijk strafrechtelijke handhaving, bestuursrechtelijk (bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete) en waar het gaat om quarantaine is net als in de Twm voorzien in een verzoekschriftenprocedure bij de civiele rechter. De Raad volstaat daarom met het verwijzen naar de eerder uitgebrachte adviezen. De reacties van de Raad in de eerder uitgebrachte adviezen hebben bij de toenmalige wetsvoorstellen geleid tot tal van verbeteringen,

⁶⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 887, nr. 9.

⁶⁶ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2020-19-advies-tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.pdf>

⁶⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2021-14-advies-wijziging-wpg-quarantaineplicht.pdf>

verduidelijkingen en aanvullingen die ook in dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn meegenomen.

Met betrekking tot de regeldrukparagraaf geeft de Raad aan dat het ontwerpvoorstel kaderwetgeving betreft, op grond waarvan concrete maatregelen telkens bij ministeriële regeling zullen worden genomen. Dit betekent dat de werklasteffecten voor de rechtspraak afhankelijk zijn van de te nemen maatregelen, en op dit moment niet in kaart kunnen worden gebracht. De Raad verzoekt eventuele ministeriële regelingen, mochten deze opgesteld gaan worden, aan de Raad voor advies voor te leggen.

De financiële effecten van het wetsvoorstel worden bepaald door de inhoud van de uitvoeringsregelingen die op grond van dit wetsvoorstel wordt vastgesteld en zijn dan ook niet op voorhand aan te geven, aldus de Raad. De financiële effecten zullen daarom zo mogelijk aangegeven worden bij de desbetreffende uitvoeringsregelingen, waarbij waar nodig advies zal worden gevraagd.

9.4.2 Openbaar Ministerie

Het bestuur van het OM – het college van procureurs-generaal (in deze paragraaf: College) – wijst de regering op een aantal inhoudelijke en redactionele aandachtspunten. Op grond van artikel 58e, eerste lid, is het mogelijk om te differentiëren indien dit noodzakelijk en proportioneel is. Het College wijst de regering erop dat verschillen in regelgeving tussen verschillende regio's in de praktijk strafrechtelijk niet is te handhaven. Om die reden adviseert zij de regering om verschillen in regelgeving tussen regio's te voorkomen en de strafrechtelijke handhaafbaarheid van een ministeriële regeling nadrukkelijk te betrekken bij het ontwerpen daarvan.

Zoals eerder is aangegeven in paragraaf 3.2.4 is de mogelijkheid tot differentiatie opgenomen zodat er gedifferentieerd kan worden in de maatregelen voor Europees Nederland en Caribisch Nederland. De feiten en omstandigheden kunnen in Caribisch Nederland dusdanig van Europees Nederland verschillen dat het noodzakelijk is om andere maatregelen te treffen dan voor Europees Nederland. Ook kan het in bepaalde regio's noodzakelijk zijn om meer of andere maatregelen te treffen dan in andere regio's, bijvoorbeeld omdat in die regio het virus rondgaat. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een grensregio of een regio met een attractie waar veel mensen op afkomen. In het belang van eenduidige handhaving is ook de regering van mening dat zo veel als mogelijk voorkomen moet worden dat in een deel van Europees Nederland andere maatregelen gelden dan in andere delen van Europees Nederland. Infectieziekten kunnen echter een grillig verloop hebben waardoor differentiatie tussen gebieden in Europees Nederland niet zijn uit te sluiten, zoals bovengenoemde voorbeelden ook laten zien. Indien een onderscheid in maatregelen tussen gebieden in Europees Nederland geboden zijn zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de strafrechtelijke handhaafbaarheid.

De tweede inhoudelijke opmerking van het College ziet op het systeem van ontheffingen van artikel 58e, tweede lid. Zij begrijpt dit artikel zo dat dit artikel is gericht op concreet bepaalde individuele gevallen zoals individuele exploitanten of specifieke bijeenkomsten en evenementen. Hierbij merkt zij op dat het langs dit artikel geen generieke regels gesteld zouden moeten worden die zich in het algemeen richten tot burgers om zo verschillen in regelgeving tussen regio's te voorkomen. Daarnaast geeft zij aan dat een ontheffing slechts in zeer uitzonderlijke situaties aan de orde moeten zijn en zich telkens moeten beperken tot een individueel concreet geval. Het College geeft de regering mee dat vooral een ontheffing van de in artikel 58g genoemde hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen een ontheffing is dat een generiek effect kan hebben. Verder adviseren zij de regering het mogelijk te maken dat de driehoek wordt geraadpleegd voorafgaand aan het verlenen van een ontheffing, zodat rekening kan worden gehouden met de handhaafbaarheid.

De regering heeft begrip voor de aandachtspunten die door het College naar voren zijn gebracht en licht deze punten graag nader toe. Bij ontheffingen kan gedacht worden aan bijzondere situaties rondom uitvaarten of het uitreiken van koninklijke onderscheidingen, waarbij bijzondere omstandigheden spelen. Als een verzoek tot ontheffing is gedaan is de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de Awb verplicht om alle relevante feiten en omstandigheden te onderzoeken en in zijn besluitvorming te betrekken. Op basis van dit onderzoek kan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio eveneens beoordelen of het noodzakelijk is om de driehoek te betrekken bij het verlenen van de ontheffing. Hierbij merkt de regering wel op dat in de acute fase van de crisis er in beginsel terughoudend moet worden omgegaan met deze bevoegdheid. In de beheerfase is er wellicht meer reden tot het overgaan van ontheffingen.

De redactionele opmerkingen van het College zijn verwerkt in het wetsvoorstel. De vraag van het College met betrekking tot artikel 68bis beantwoordt de regering als volgt. De uitzondering is in de Wpg opgenomen, omdat dit een specifiek geval betreft. Om deze reden is er voor gekozen om dit in de



Wpg te regelen. Ten tijde van de Twm is gekozen voor deze wetssystematiek. Deze systematiek wordt met dit voorstel voortgezet.

9.5 Gezondheidszorg

9.5.1 GGD GHOR en GGD Haaglanden

De GGD-GHOR geeft aan dat de begripsbepalingen van artikel 58a, resultaat en testuitslag, ervan uit gaat dat het bij een A1-ziekte altijd om een virus gaat, terwijl dat niet het geval is. Vervanging door ziekteverwekker zou beter zijn. De regering erkent dit aspect en heeft de begripsbepaling conform aangepast.

De GGD-GHOR geeft aan de verantwoordelijkheid bij A1-ziekten tussen burgemeester en voorzitter veiligheidsregio niet te steunen. De GGD-GHOR vraagt ook aandacht voor onderscheid tussen maatregelen die medische functionele ketenmaatregelen bevatten en maatregelen die de algemene keten met maatschappelijke of economische effecten aangaan en de afstemming daarover met voorzitter veiligheidsregio, burgemeester, gemeentewet en JenV. Hierop is reeds ingegaan bij de consultatiereactie van de NGB, VB, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de VNG onder het kopje 'Algemeen verbindende voorschriften/algemene keten in de Wpg' (paragraaf 9.3.1).

De GGD-GHOR vraagt aandacht voor de grondslagen voor gegevensverwerking, en adviseert te bekijken in hoeverre de meldplicht in het kader van de Wpg kan worden uitgebreid met testuitslagen en gegevens over vaccinatie. De regering geeft aan dat het koppelen van gegevens breder onderwerp van beleid is waarop zij in een later stadium terug zal komen.

De GGD-GHOR geeft aan dat het verhelderend kan zijn om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van quarantaine. De regering geeft aan dat de begrippen isolatie en quarantaine ingewikkeld zijn. De regering kiest er daarom voor deze niet nader in de Wet te duiden maar via publiekscommunicatie nader uit te leggen.

De GGD Haaglanden geeft aan dat in de wet zou moeten worden opgenomen dat er in de gemeente speciale plekken aangewezen worden voor quarantaine/isolatie van bijzondere groepen. De regering is van mening dat dit niet past bij deze eerste tranche wijziging van de wet. Voor gedwongen quarantaine zijn landelijk instituten aangewezen, en het is, naar de mening van de regering, niet noodzakelijk om regionale plekken voor de door GGD Haaglanden genoemde groepen, in deze wet te regelen.

De GGD Haaglanden geeft aan dat de mogelijkheid om binnen te treden bij bedrijven in de wet opgenomen zou moeten worden. De regering geeft aan dat voor de derde tranche wordt overwogen of aanvullende collectieve maatregelen gewenst zijn. De GGD Haaglanden geeft aan dat het koppelen van gegevens een belangrijk onderwerp is. De regering geeft aan dat het koppelen van gegevens breder onderwerp van beleid is waarop zij in een later stadium terug zal komen. De GGD Haaglanden heeft opmerkingen over de definitie van reiziger. De regering geeft aan dat het voor deze bepaling gaat om reizigers uit door de minister van VWS aangewezen gebieden in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Dergelijke hoogrisicogebieden worden aangewezen op basis van bepaalde criteria (zoals mate van testen, sequenzen en voorkomen van VOC).

9.5.2 Nederlandse Vereniging Infectieziektebestrijding

De Nederlandse Vereniging Infectieziektebestrijding (hierna: NIVB) geeft aan dat het logischer zou zijn om de term thuisquarantaine algemener te formuleren omdat de term breder is gebruikt tijdens de COVID crisis. Suggesties van de NIVB zijn 'gedwongen afzondering in de eigen woning of specifiek aan de persoon toegewezen verblijfplaats'. En het verplichtende karakter voor reizigers in de artikelen 58r en 58x te omschrijven als 'verplichte thuisquarantaine'. In het wetsvoorstel is geregeld dat de thuisquarantaine onder bepaalde voorwaarden geldt voor inreizigers. Het begrip is verduidelijkt en in het wetsvoorstel wordt, ter onderscheid met de quarantaine bedoeld in artikel 35 Wpg, gesproken over thuisquarantaine. De regering merkt voor de volledigheid op dat het begrip thuisquarantaine is in het wetsvoorstel opgenomen om te onderscheiden van het begrip quarantaine. Het is niet beoogd de geregelde thuisquarantaineplicht breder in te zetten dan voor inreizigers.

De mogelijke impact van artikel 58l, is vergelijkbaar met de maatregelen zoals beschreven in de artikelen 31, 35, 38, 47, 53, 54 of 55. Daarom is het naar het oordeel van de NIVB aangewezen dat er ten aanzien van dit artikel 58l eveneens een advies van de gemeentelijke gezondheidsdienst wordt verlangd, conform art. 18 jo art. 17 Wpg. De strekking van artikel 58l is volgens de regering niet vergelijkbaar met de door het NIVB genoemde artikelen. De bevelsbevoegdheid zoals voorgesteld in artikel 58l gaat om de onmiddellijke beëindiging van een feitelijke situatie indien er ernstige vrees is

voor de onmiddellijke verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A1. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel. Er dient op dat moment onmiddellijk te worden opgetreden. De door de NVIB genoemde artikelen zien op het opleggen van individuele maatregelen (isolatie- en quarantaineplicht, individueel verbod op het uitoefenen van werkzaamheden), en maatregelen die zien op het geven van een opdracht aan de exploitant van een burger(lucht-)haven of vervoerexploitant waarbij niet zodanig onmiddellijk hoeft te worden opgetreden dat een advies van de GGD afgewacht kan worden.

9.5.3 Landelijk overleg Infectieziektenbestrijding

Het Landelijk overleg Infectieziektenbestrijding (hierna: LOI) wijst op de noodzaak van duidelijke criteria voor classificatie van infectieziekten tot A1infectieziekte. Daarnaast merkt het LOI op dat gezien de snelheid waarmee epidemieën zich voltrekken en de noodzaak daar eveneens snel op te acteren, een extra besluitvorming over de vraag of er wel of niet sprake is van uitsluitend plaatselijke effecten bij een A1infectieziekte, naar het idee van het LOI, onnodig vertragend kan werken in de bestrijding. Op deze aspecten wordt ingegaan in paragrafen 3.2.2, 4.2.3 en 9.3.

Het LOI adviseert in artikel 58a het woord virus te vervangen door ziekteverwekker, aangezien niet alleen virussen maar ook andere ziekteverwekkers in staat zijn een A1 ziekte met pandemisch potentieel te veroorzaken. Dit sluit aan bij opmerkingen die ook de GGD-GHOR en het RIVM maken. De regering erkent dit aspect en heeft het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hiermee in lijn gebracht.

Het LOI is van mening dat de term thuisquarantaine breder wordt gebruikt dan slechts conform artikel 58r en 58x. In de afgelopen periode van de COVID-19 crisis hebben immers vele burgers van de GGD een advies ontvangen om in thuisquarantaine te gaan. De regering herkent wat de LOI aangeeft, het advies om in thuisquarantaine te gaan is echter geen wettelijke maatregel, waardoor de smalle begripsbepaling wel op zijn plek is.

Het LOI is, net als de NIVB, van mening dat aan het bevel dat de burgemeester op basis van artikel 58l een advies van de gemeentelijke gezondheidsdienst vooraf dient te gaan op grond van het feit dat de grondslag van het bevel gevormd wordt door *een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van een infectieziekte*, waarbij de beoordeling van deze grondslag bij uitsluiting behoort tot de deskundigheid van de arts gespecialiseerd in infectieziektebestrijding. De strekking van artikel 58l is volgens de regering niet vergelijkbaar met de door het NVIB genoemde artikelen. De bevelsbevoegdheid zoals voorgesteld in artikel 58l gaat om de onmiddellijke beëindiging van een feitelijke situatie indien er ernstige vrees is voor de onmiddellijke verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A1. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

9.5.4 Nederlandse Vereniging voor Medische Microbiologie

De Nederlandse Vereniging voor Medische Microbiologie (hierna: NVMM) heeft opmerkingen die zien op onderhavig wetsvoorstel en enkele opmerkingen die buiten de scope van dit wetsvoorstel vallen maar mogelijk terugkomen in volgende tranches van de wijziging van de Wpg. Eerst wordt ingegaan op de opmerkingen die zien op onderhavig wetsvoorstel.

De NVMM heeft voorgesteld om een begripsomschrijving van 'isolatie' in de Wpg op te nemen. Daarvan is afgezien in dit wetsvoorstel. Voor zover het gaat om de maatregel van isolatie geldt dat uit het onderhavige wetsvoorstel alleen voortvloeit dat de verwijzing naar groep A in artikel 31, eerste lid, Wpg wordt vervangen door een verwijzing naar groep A1 en A2. Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel kan de maatregel van isolatie dus worden opgelegd aan een persoon die lijdt aan infectieziekte behorend tot één van deze groepen. Daarmee is het belangrijkste verschil gegeven met de maatregel van quarantaine, welke maatregel kan worden opgelegd als er een vermoeden op besmetting bestaat. Voor zover er in de praktijk onduidelijkheden over de maatregel van isolatie bestaan, zal worden gezien hoe die onduidelijkheden het beste kunnen worden weggenomen. Mocht aanpassing van de Wpg in dat verband wenselijk zijn, dan zal dit worden meegenomen in een later traject.

Daarnaast vraagt de NVMM zich af of de punten genoemd in de VWS brief aan van 23 november 2020 over het doorgeven van gegevens meldplicht A-ziekte aan GGD meegenomen. De genoemde punten uit de brief zijn meegenomen in het wetsvoorstel Wijziging Wet Publieke Gezondheid vanwege invoering vergunning- en meldplicht. Ten aanzien van de meldplicht geeft het NVMM aan dat het emailadres of telefoonnummer van burgers vaak niet bekend zijn bij het laboratorium. In het wetsvoorstel is opgenomen om ook het telefoonnummer en e-mailadres van de betrokken persoon op te nemen als gegevens die een arts bij een melding aan de GGD dient te verstrekken op te nemen. Daarbij geldt dat een arts uiteraard geen telefoonnummer of e-mailadres kan verstrekken indien de betrokken persoon hier niet over beschikt.

In artikel 58k Wpg is bepaald dat geen beperkingen worden gesteld aan een aantal vormen van

toegang, waaronder de toegang tot een familielid of naaste die naar verwachting van een behandelend arts zou komen te overlijden. Voor de NVMM is het onduidelijk of familieleden in deze gevallen een *recht* van toegang hebben om bij hun naaste te zijn, en merkt hierbij op dit tot gevaarlijke situaties kan leiden. De regering vindt het van belang dat de belangen van cliënten en familieleden zo veel als mogelijk worden gerespecteerd, zeker als het gevallen betreft waarin afscheid wordt genomen van een client die op sterven ligt. Bij toegang van familieleden is het van belang de dan geldende veiligheidsmaatregelen, zoals het dragen van beschermingsmiddelen, in acht te nemen.

Naar aanleiding van de passage over maatregelen in verband met inreizen in de memorie van toelichting vraagt de NVMM zich af of thuisquarantaine van toepassing is voor contacten van personen met een bewezen groep A meldingsplichtige infectieziekte. Uit het wetsvoorstel volgt dat de thuisquarantaine alleen geldt voor reizigers uit door de minister van VWS aangewezen gebieden in het buitenland, Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Andere personen vallen niet onder de thuisquarantaineplicht. Contacten van personen met een bewezen groep A1 infectieziekte vallen over het algemeen derhalve niet onder deze thuisquarantaine.

Volgens de NVMM is toelichting nodig over 'de wijze waarop de testuitslag wordt getoond' en 'op basis van een resultaat' genoemd onder paragraaf 8.4. verwijzend naar de artikelen 58p, derde lid, onder c en 58r, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel. In artikel 58p is opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere eisen gesteld kunnen worden aan een test. In de artikelsgewijze toelichting wordt niet op ingegaan, aangezien de uitwerking volgt via een ministeriële regeling, indien het nemen van een maatregelen als hier bedoeld noodzakelijk wordt geacht. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de term 'resultaat' in artikel 58e, is geschrapt, aangezien de grondslagen voor regels over inreizen reeds specifieke grondslagen bevatten.

Ook merkt de NVMM in haar reactie op dat het niet voldoende duidelijk is wat de bewaartermijnen zijn voor de positieve testuitslagen in het geval van betrokkenheid van een GGD. De GGD valt onder de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) waardoor er voor uitslagen van de door de GGD afgenomen coronatesten een bewaartermijn van 20 jaar geldt. Omdat Covid-19 aangemerkt is als een A-ziekte geldt er een meldingsplicht. Gegevens die op basis van deze meldingsplicht binnen komen kennen een bewaartermijn van ten hoogste 5 jaar. Een andere termijn kan niet gehanteerd worden (tenzij de patiënt om vernietiging van de gegevens verzoekt.). Ook voor testuitslagen gegenereerd door met GGD samenwerkende laboratoria geldt er een bewaartermijn van 20 jaar of 5 jaar. Het laboratorium heeft deze gegevens namelijk of via de GGD ontvangen of deze gegevens zijn op basis van de meldingsplicht binnen gekomen.

Tot slot geeft de NVMM aan graag betrokken te zijn bij besluitvorming en organisatie van de bestrijding van infectieziekten. De NVMM pleit voor een betere positionering van de medisch microbiologische laboratoria over de (zorg)sectoren heen. De regering waardeert dit aanbod. In de beleidsagenda pandemische paraatheid die 14 april jl. naar de Kamers is verstuurd wordt aangegeven dat er wordt gekeken naar de paraatheid van het microbiologische landschap en specifiek de laboratoria Nederland, inclusief het inrichten van een opschalingsstructuur voor de diagnostiek.

In haar reactie heeft de NVMM nog op enkele thema's en knelpunten bij de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding gewezen. Hiervoor geldt dat deze buiten het traject van het onderhavige wetsvoorstel nader zullen worden gezien. Mocht aanpassing van de Wpg in dat verband wenselijk zijn, dan zal dit worden meegenomen in een later traject.

Deze onderwerpen betreffen:

- het ontbreken van een wettelijk kader bij het doorgeven van lijsten van contacten aan de GGD in het kader van het bron- en contactonderzoek
- de oprichting van de LFI en het borgen en financieren van de testcapaciteit van Dienst Testen. In de tweede tranche van de Wpg wordt de sturing verankerd die benodigd is om de LFI effectief te laten opereren. De taken en de taken en verantwoordelijkheden worden geïntegreerd in het LFI.
- het voorzien van een meldplicht van een persoon die overlijdt aan een groep A meldingsplichtige infectieziekte.

Tot slot benoemt de NVMM nog een aantal thema's die buiten de scope van de eerste en volgende tranches vallen. De NVMM heeft de wens om deel uit te maken dan wel betrokken te worden bij de samenstelling van het OMT. Het is aan het OMT zelf om te besluiten over haar samenstelling. Ook benadrukt de NVMM in haar reactie de behoefte van netwerkpartners van NVMM om ten aanzien van software leveranciers eisen te stellen aan uitwisselbaarheid van eenheid en taal. Het maken van afspraken over eenheid van taal is bevorderlijk voor het voor elektronische gegevensuitwisseling. In beginsel is het aan de beroepsgroep zelf om eisen te stellen aan de softwareleveranciers.

Daarnaast maakt het NVMM een opmerking over de wettelijke meldingsplicht voor een vermoeden

van besmetting die van toepassing is voor artsen en hoofden van laboratoria voor infectieziekten in groep A1 en A2. NVMM vraagt zich af of artikel 24 lid 1, de meest effectieve wijze is om aanpassing van een meldingsplicht door te voeren. De regering is van mening dat door middel van artikel 21 lid 4, gecombineerd met de LCI richtlijnen voldoende effectieve aanpassing van de meldplicht mogelijk is.

9.6 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport en Nederlandse Arbeidsinspectie

9.6.1 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) onderschrijft in haar reactie op het wetsvoorstel dat er aansluiting zal moeten worden gevonden bij de reguliere toezichtstaken. Zij onderschrijft dat er voorafgaand aan het vaststellen van de te treffen maatregelen een uitvoeringstoets dient plaats te vinden. De IGJ adviseert de regering om in de praktijk uit te werken hoe toezichthouders in tijden van een epidemie zouden kunnen samenwerken vanuit hun rol en taakstelling en hoe in de praktijk tot een goede werkwijze kan worden gekomen om toezicht te houden op de maatregelen die nodig zijn om een epidemie in te perken. Een (ad hoc in te stellen) adviserend orgaan van betrokken partijen kan hiervoor een middel zijn. De regering onderschrijft de suggestie om in de praktijk uit te werken hoe toezichthouders in tijden van een (dreigende) epidemie zouden kunnen samenwerken en zal met de meest betrokken toezichthouders in overleg gaan om dit voorstel verder uit te werken.

De IGJ onderschrijft ook het voorstel dat het aanwijzen van de toezichthouder in overeenstemming met de betrokken ministers zal gaan. Zij plaatst een kanttekening bij artikel 58n. Als op basis van dit artikel een maatregel wordt getroffen kan het voor zorgverleners en zorgaanbieders, maar ook voor de IGJ zelf, onduidelijk zijn wanneer er sprake is van een situatie waarbij het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij de toegang of wanneer er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Om deze reden adviseert zij om bij het vaststellen van de maatregel aandacht te besteden aan de invulling van deze belangenafweging en de uitzonderlijke omstandigheden. De regering deelt deze opvatting. Indien op grond van dit artikel maatregelen getroffen worden zal er, evenals bij alle andere maatregelen die getroffen worden op basis van de andere artikelen, een brede belangenafweging plaatsvinden waaraan een brede advisering vanuit zowel epidemiologische perspectief, alsook bredere maatschappelijke en sociaaleconomische overwegingen aan ten grondslag liggen.

9.6.2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De NVWA geeft in haar reactie aan dat zij begrip heeft voor het feit dat op dit moment geen concrete toezichthouders aangewezen kunnen worden. Ook geeft zij, net als de IGJ, aan er waarde aan te hechten dat de toezichthoudende taken die op grond van de Wpg worden opgelegd blijven aansluiten bij de bestaande toezichthoudende taken. Ook de NVWA geeft de regering een aantal aandachtspunten mee m.b.t. het wetsvoorstel welke zijn verwerkt in de desbetreffende paragrafen van dit voorstel.

9.6.3 Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) heeft in de reactie op het wetsvoorstel aangegeven er vanuit te gaan dat ILT-inspecteurs, mits zij zijn aangewezen door de minister van VWS en gelet op de formulering van het voorgenomen artikel 64a, alleen toezicht zullen houden op de naleving en niet belast worden met de handhaving. De ILT maakt met betrekking tot aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer namelijk deel uit van een keten van toezicht.

Het klopt dat het voorgenomen artikel 64a voorziet in een grondslag om toezichthouders aan te wijzen. Indien de ILT wordt aangewezen als toezichthouder zal rekening worden gehouden met de al bestaande taken van de ILT en zal daar zoveel als mogelijk bij worden aangesloten. De handhaving van de maatregelen rondom (bedrijfsmatig) personenvervoer is een bevoegdheid van de minister van VWS. In voorkomende gevallen kan deze bevoegdheid op grond van artikel 10:3 van de Awb worden gemandateerd aan anderen. Een eventueel besluit om mandaat te verlenen aan de ILT kan op grond van artikel 10:4 Awb enkel met instemming van de ILT.

De ILT staat ook stil bij het belang van een uitvoeringstoets op het moment dat bij ministeriële regeling maatregelen getroffen zullen worden. Op het moment dat bij ministeriële regeling maatregelen getroffen zullen worden zal, zoals eerder aangegeven in paragraaf 6.1.1., conform aanwijzing 9 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties een uitvoeringstoets worden gevraagd.

Daarnaast heeft de ILT aangegeven dat het voor hen van belang is om de begrippen 'bedrijfsmatig personenvervoer' en 'aanbieden' zodanig toe te lichten zodat het duidelijk is dat dit gericht is tegen iedere aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer. Het begrip aanbieden strekt verder dan het

aanbieden van personenvervoer door de vervoerder zoals genormeerd in de Wet personenvervoer 2000. Hier is uitvoering aangegeven door de door ILT voorgestelde definities en toelichting te verwerken in het wetsvoorstel.

9.6.4 Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) geeft in hun reactie aan dat het inefficiënt en ineffectief is om hen als toezichthouder aan te wijzen voor de Wpg. De NLA geeft aan dat het veel beter is om binnen de bestaande wetgeving op zoek te gaan naar oplossingen. De NLA verwijst hierbij naar hun, in de afgelopen jaren, opgebouwde ervaring met de toezichtsaanpak binnen de Arbo-systematiek. De NLA verzoekt om in de toelichting toe te voegen dat de NLA niet als toezichthouder wordt aangewezen en heeft hiervoor ook een tekstvoorstel gedaan.

De NLA heeft onder de covid-19-epidemie toezicht gehouden op de collectieve maatregelen via de mogelijkheden op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. Hierbij heeft de NLA toezicht gehouden op arbeidsplaatsen. Handhaving vond plaats op grond van artikel 3 van de Arbowet, artikel 3.2a van het Arbobesluit (vervallen) en de bevoegdheid om het werk stil te kunnen leggen. Voor dat laatste bevatte de Twm een wijziging van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet waardoor de NLA de stillegging van werk kon bevelen op het moment dat de geldende collectieve maatregelen in ernstige mate niet werden getroffen. Deze wijziging is met het vervallen van de Twm ook komen te vervallen.

Bij een infectieziekte met pandemisch potentieel waarbij er collectieve maatregelen genomen moeten worden om onder andere maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan is het van belang dat er op efficiënte, en zo veel als mogelijk, eenduidige wijze wordt gehandhaafd. De regering begrijpt daarbij de wens van de NLA om zoveel mogelijk vanuit het bestaande instrumentarium toezichthoudende taken te vervullen en ondersteunt deze ook. Om deze taak zo goed mogelijk te kunnen vervullen is in dit wetsvoorstel opnieuw de bevoegdheid opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet dat de NLA de stillegging van werk kan bevelen op plaatsen op het moment dat de dan geldende collectieve maatregelen in ernstige mate niet worden getroffen. Dit betekent dat de NLA niet wordt aangewezen als toezichthouder op grond van de Wpg. De toelichting is hierop aangepast.

De NLA staat in hun reactie ook stil bij het persoonlijk beschermingsmiddel en geeft aan dat hun voorkeur uit gaat naar een ander begrip. Persoonlijk beschermingsmiddel impliceert dat het de drager beschermt terwijl de context van dit middel in de Wpg een hele andere is namelijk het tegen gaan van de verspreiding van virussen en andere ziektekiemen. Het begrip 'persoonlijk beschermingsmiddel' is zowel in de Arboregelgeving als in de zorgketen een ingeburgerde term. Het heeft daarom niet de voorkeur van de regering om in de Wpg voor het begrip 'persoonlijk beschermingsmiddel' een ander woord te gebruiken. Gelet op het feit dat het gaat om een ingeburgerde term los je enige bestaande verwarring niet op met het introduceren van een nieuw begrip. Wel is naar aanleiding van dit advies in het wetsvoorstel het begrip 'persoonlijk beschermingsmiddel' nader gedefinieerd, zodat het beter aansluit bij de definitie zoals die in de Arboregelgeving wordt gebruikt.

Tenslotte heeft de NLA geconstateerd dat de systematiek m.b.t. de zorgplicht in besloten plaatsen verschilt met de systematiek zoals deze wordt gebruikt in de Arboregelgeving. Het is voor hen dan ook onduidelijk welk aanvullend doel deze zorgplicht heeft en hoe de Arboregelgeving zich hiertoe verhoudt. Op grond van de Wpg kunnen bij ministeriële regeling verplichtende collectieve maatregelen worden genomen. Dit kan enkel op het moment dat de collectieve maatregelen proportioneel en noodzakelijk zijn. In dat kader wordt in de dan op te stellen ministeriële regeling, op dat moment bezien welke uitzonderingen er mogelijk zijn op de collectieve maatregelen. In dat kader zal er op dat moment afstemming plaatsvinden over de verhouding met Arboregelgeving.

9.7 Overig

9.7.1 VNO-NCW en MKB-Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland juichen toe dat er een structurele grondslag wordt gecreëerd voor verplichtende collectieve maatregelen voor de infectieziektebestrijding van A-ziekten (waaronder COVID-19). Wel pleiten deze partijen er voor om in dit wetsvoorstel te voorzien in een mogelijkheid om een coronatoegangsbewijs voor te schrijven voor bepaalde locaties om de verspreiding van een virus te remmen.

De regering deelt de visie dat de inzet van het coronatoegangsbewijs van toegevoegde waarde kan zijn, waarbij wordt opgemerkt dat dit mede afhankelijk is van de eigenschappen van een virus. Het coronatoegangsbewijs wordt onder voorwaarden genoemd in bepaalde sectorplannen. Daarbij wordt door de sectoren aangegeven dat inzet van dit bewijs kan voorkomen dat andere maatregelen noodzakelijk zijn. De regering heeft ervoor gekozen om een wettelijke basis voor eventuele inzet van

een coronatoegangsbewijs, niet op te nemen in dit wetsvoorstel. Deze inzet vergt nog nader onderzoek om te bepalen in welke situatie een vorm van een coronatoegangsbewijs effectief is en een nadere dialoog om te bepalen of er voldoende draagvlak is in de samenleving voor deze maatregel.

9.7.2 Interkerkelijk Contact Overheidszaken

Veilige afstand (artikel 58 f. lid b onder b en c)

Interkerkelijk Contact Overheidszaken (hierna: CIO) stelt voor de verduidelijking die werd gegeven in de ministeriële regeling die per 1 december 2020 in werking trad (Staatscourant 30-11-2020 nr. 62031) hierin op te nemen. Naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting op dit punt aangevuld.

Zorgaanbieders en zorglocaties (artikel 58 n)

CIO bepleit dat tevens zal worden bepaald dat 'geestelijk bedienaren' toegang hebben tot de tot hun geloofsgemeenschap behorende persoon die in de zorglocatie verblijft. In de afgelopen periode heeft het ontbreken van een dergelijke bepaling tot onduidelijkheden geleid die schrijnende situaties tot gevolg hadden. De regering act het van belang dat geestelijke bedienaren hun handelingen in het kader van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging kunnen blijven uitoefenen, ook als het ziet op personen die in zorglocaties verblijven. Mede naar aanleiding van de reactie van CIO is artikel 58n lid 5 op dit punt aangepast. In aansluiting bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 58f, is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58n aangegeven wat onder geestelijk bedienaar wordt begrepen.

Opmerkingen die niet tot aanpassingen leiden

Besloten plaatsen (artikel 58 a lid 1):

CIO stelt vast dat de uitwerking van de bepalingen met toepassing van dit uitgangspunt tot een verantwoorde aanpak leidt.

De zorgplicht voor besloten plaatsen (artikel 58 k):

Zorgplicht door middel van protocollen

CIO refereert hierbij aan de protocollen die in dit verband door de aan CIO deelnemende kerkgenootschappen zijn opgesteld en aan de plaatselijke kerkbesturen ter beschikking zijn gesteld. Deze zullen ook in een onverhoopt toekomstige situatie opnieuw kunnen worden ingezet. De regeling waaraan het CIO refereert, was inderdaad opgenomen in de regeling ter uitvoering van de Twm. Die regeling kon tot stand worden gebracht dankzij de inzet van de gezamenlijke religieuze organisaties, die sinds de uitbraak van het virus SARS-COV-2 hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor het treffen van (aanvullende) maatregelen om de verspreiding van dat virus tegen te gaan. In dit verband wijst de regering ook op de communiqués die door religieuze organisaties zijn uitgebracht in diverse fasen van de epidemie. Bij de totstandkoming van uitvoeringsregeling zal het CIO uiteraard waar nodig en waar redelijkerwijs mogelijk worden betrokken.

Bij ministeriële regeling kunnen bepaalde plaatsen worden uitgezonderd van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. (artikel 58 k lid 5) (CIO verwijst hierbij naar de ministeriële regeling die per 1 december 2020 in werking trad (Staatscourant d.d. 30-11-2020 nr 62031) en de daarin opgenomen bepaling in artikel 7 lid 1 met de daarbij behorende toelichting.)

CIO stelt het op prijs t.z.t. in de gelegenheid te worden gesteld op het concept voor deze ministeriële regeling te kunnen reageren. Bij het opstellen van de ministeriële regeling zal waar nodig en waar redelijkerwijs mogelijk afstemming worden gezocht met stakeholders.

9.7.3 Artsenfederatie KNMG

Artsenfederatie KNMG vraagt zich af wie precies worden bedoeld met 'de aanwezige personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn.' In artikel 58a Wpg (nieuw) noch in de toelichting op het wetsvoorstel wordt een eenduidige uitleg gegeven over wie worden verstaan onder 'niet bij de zorg betrokken aanwezige personen'. Zo wordt in de artikelsgewijze toelichting ook gesproken over 'bezoekers' en het beperken van 'bezoek'. KNMG vraagt zich af of het bijvoorbeeld alleen gaat om bezoekers aan een cliënt in een verpleeghuis of ook om een vertegenwoordiger die een (minderjarige) cliënt vergezelt naar een afspraak bij de huisarts. KNMG roept op om duidelijkheid te scheppen, ofwel in de begripsbepaling en/of artikel 58n Wpg (nieuw) dan wel in de toelichting op het desbetreffende artikel.

In de memorie van toelichting staat 'onder bezoekers wordt verstaan personen die niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken zijn of die geen mantelzorger zijn.' Hiermee wordt bedoeld alle mensen die niet tot de benoemde categorieën behoren. Artikel 58n bevat een

zorgplicht voor zorgaanbieders, waar ook de huisarts onder valt. Hieruit vloeit voort dat een zorgaanbieder er zorg voor draagt dat bezoekers zich aan de bij of krachtens artikel 58f tot en met 58i Wpg gestelde regels kunnen houden. Met deze zorgplicht worden zorgaanbieders in de gelegenheid gesteld dit zelf nader in te vullen. Zij hebben namelijk vaak eigen protocollen ontwikkeld waarmee zij aan de zorgplicht kunnen voldoen. Het kabinet ziet geen aanleiding om de toelichting op dit punt aan te passen.

9.7.4 Seniorencolitie

De seniorencolitie geeft aan dat het wetsvoorstel voorziet in een adequaat wettelijk instrumentarium om ten behoeve van de volksgezondheid collectieve maatregelen te kunnen treffen bij een infectieziekte behorend tot groep A1. De seniorencolitie vraagt aandacht voor terughoudendheid bij het beperken van de toegang tot zorglocaties. Als er besluiten worden genomen die kwetsbare ouderen raken, moeten de ouderen en hun naasten nadrukkelijk worden betrokken en elke gezamenlijke oplossing wordt verkend om de contactlijnen op te houden.

Verder vraagt de seniorencolitie in het algemeen nog aandacht voor goede informatievoorziening die toegepast is op doelgroepen van ouderen en de beschikbaarheid van voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen, ook voor mantelzorgers. De seniorencolitie vraagt ook blijvende aandacht voor het risico van eenzaamheid onder ouderen als gevolg van maatregelen ter bestrijding van een epidemie.

De regering is zich ervan bewust dat het beperken van de toegang tot zorglocaties grote impact heeft op bewoners, patiënten of cliënten en hun naasten.

In de memorie van toelichting is dan ook opgenomen:

Vanwege die impact en het belang van het huisrecht moet terughoudendheid worden betracht bij het beperken van de toegang tot zorglocaties. Dergelijke maatregelen dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de bewoners van zorglocaties en hun naasten.

In artikel 58n Wpg is over beperkingen in de toegang tot zorglocaties opgenomen dat het belang van de volksgezondheid en de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang worden afgewogen. In de ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt tussen zorglocaties of categorieën daarvan.

Volgens het kabinet borgt deze omschrijving voldoende dat terughoudend wordt omgegaan met beperking van de toegang tot zorglocaties en dat de belangen van bewoners en naasten voldoende worden meegewogen. Het kabinet onderschrijft de mening van de ouderencolitie dat gezamenlijke oplossingen verkend moeten worden om de contactlijnen zoveel mogelijk open te houden.

9.8 Internet consultatie

9.8.1 Inleiding

Op de internetconsultatie zijn 107 reacties gekomen. Deze reacties zijn opgedeeld in vier categorieën. De categorieën zijn:

1. grondrechten en noodzakelijkheid van wetgeving;
2. algemene zorgen;
3. categorie A-ziekte en sterftepercentage; en
4. pandemisch potentieel, controle- en testmaatschappij en Twm.

In de volgende paragrafen komen deze categorieën aan bod.

9.8.2 Grondrechten en noodzakelijkheid van wetgeving

Uit de internetconsultatie zijn zorgen betreffende grondrechten naar voren gekomen die burgers hebben ten aanzien van dit wetsvoorstel. Bovenal uitten vele respondenten hun onvrede over het feit dat het wetsvoorstel bevoegdheden bevat tot het nemen van maatregelen die grondrechten beperken. Deze onvrede begrijpt de regering goed. Sinds het uitbreken van de covid-19-epidemie nu ruim twee jaar geleden heeft de regering verschillende zeer pijnlijke maatregelen moeten nemen, vele van uitzonderlijke aard. Het is ook naar mening van de regering van groot belang dat deze maatregelen uitzonderlijk blijven en niet genormaliseerd worden. Tegelijkertijd heeft de covid-19 epidemie ons allen met de neus op de feiten gedrukt. In de moderne wereld is internationaal reizen en handelen zo makkelijk en gebruikelijk geworden dat nieuwe infectieziektes zich razendsnel over de gehele wereld

kunnen verspreiden. De regering kan niet anders dan deze realiteit onder ogen zien. Het SARS-COV2 is, met name na mutatie tot de omikronvariant, gelukkig minder dodelijk gebleken dan oorspronkelijk werd gevreesd. Desondanks zijn de gevolgen onmiskenbaar groot. Duizenden Nederlanders zijn aan het virus overleden, de druk op de zorg nam ongekeerde proporties aan waarbij zorgprofessionals bovendien hun eigen gezondheid riskeerden. Nog altijd zijn er vele Nederlanders die als gevolg van long covid hun leven onherkenbaar hebben zien veranderen, voor sommigen nu al ruim twee jaar lang. Ook dit schaadt grondrechten. Onder andere het recht op leven, recht op gezondheidszorg en de persoonlijke levenssfeer komen onder grote druk te staan wanneer een gevaarlijke infectieziekte om zich heen grijpt. Het is in zo een situatie een taak van de overheid om te proberen alle grondrechten zo goed mogelijk te balanceren. Dit kan betekenen dat de overheid maatregelen moet nemen die grondrechten beperken, om zo de impact van de infectieziekte zelf te matigen. De beste bescherming van grondrechten in een maatschappij ontwrichtende epidemie is niet een overheid die toekijkt en niets doet.

Diverse respondenten beklagden zich ook over een vermeende inbalans de afgelopen jaren tussen de bescherming van de volksgezondheid en het onderhouden van andere aspecten van de maatschappij. Alleenstaanden die vereenzaamden, kwetsbaren die hun dierbaren moesten missen op hun sterfbed, ondernemers die hun levenswerk zagen instorten en kinderen die op steeds grotere leerachterstand kwamen te staan zijn slechts enkele voorbeelden. De regering deelt deze zorg en erkent dat hoewel bij bestrijding van een epidemie de volksgezondheid grote prioriteit heeft, dit niet de enige prioriteit moet zijn. Deze erkenning uit zich onder andere in het voorstel tot oprichting van een maatschappelijk impact team (MIT). Dit is een onafhankelijk team dat parallel en gelijkwaardig aan het OMT de regering adviseert over de aanpak van de corona-epidemie en mogelijk ook andere epidemieën met brede sociaalmaatschappelijke en economische gevolgen. Waar het OMT op medische gronden adviseert over de gezondheidssituatie, is de rol van het MIT juist om ervoor te waken dat andere maatschappelijke aspecten niet ondersneeuwen. De regering hoopt dat de oprichting van het MIT zal leiden tot een nog gebalanceerdere aanpak van epidemieën.

De laatste grote zorg die respondenten naar voren brengen is de proportionaliteit tussen de heftigheid van de maatregelen en de ernst van de infectieziekte. De respondenten zien in het wetsvoorstel een risico dat de overheid zeer ingrijpende maatregelen kan nemen terwijl de infectieziekte die daarmee bestreden wordt niet de ernst heeft om die maatregelen te rechtvaardigen. Zo vragen zij zich af aan welke objectieve maatstaven wordt getoetst of een infectieziekte thuis hoort in categorie A1.

Om te gelden als A1-ziekte moet een infectieziekte tenminste aan de volgende eisen voldoen (zie ook paragraaf 3.2.2):

1. het betreft een infectieziekte waartegen in de bevolking geen of weinig immuniteit aanwezig is,
2. de infectieziekte infecteert mensen en veroorzaakt zware klachten (bij een deel van de besmettingen); en
3. de infectieziekte verspreidt gemakkelijk onder de bevolking (bijvoorbeeld verspreiding via de lucht, besmettelijk voordat er verschijnselen zijn).

Lang niet elke infectieziekte komt dus in aanmerking voor categorisering in de groep A1. Verkoudheid voldoet bijvoorbeeld duidelijk aan eis 3, maar niet aan eis 1 en 2. Apenpokken voldoet juist aan eis 1, maar weer niet aan eis 2 en 3. Alleen die infectieziektes die dusdanig gevaarlijk zijn dat zij de maatschappij ernstig kunnen ontwrichten kunnen dus onder categorie A1 en het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel vallen, indien het belang van de volksgezondheid dat vordert.

9.8.3 Algemene zorgen

In de internetconsultatie zijn ten algemene veel zorgen geuit. Deze zorgen zijn zeer divers. In het algemeen valt in de reacties op dat het voorliggende wetsvoorstel veelvuldig wordt gekoppeld aan de bestrijding van de coronacrisis, terwijl dit wetsvoorstel ook de grondslagen treft voor de bestrijding van andere, toekomstige epidemieën. Meer specifiek wordt er in de reacties twijfel geuit over de effectiviteit van de maatregelen die de afgelopen twee jaar getroffen zijn ter bestrijding van de coronacrisis, en wordt er in verschillende reacties opgeroepen om dit wetsvoorstel dan ook geen doorgang te laten vinden. In andere reacties wordt deze weerstand verbreed en wordt er aangegeven dat er in het geheel geen vertrouwen meer is in door de regering voorgestelde wetgeving. Het kabinet is in zenders van de reacties erkentelijk voor hun bijdragen. Zij ziet de internetconsultatie als een waardevol onderdeel van de maatschappelijke dialoog en een manier om het gesprek tussen overheid en burgers verder te brengen en te verrijken met verschillende meningen en opvattingen. Concreet leert het kabinet van de verschillende reacties dat zij moet blijven luisteren naar de gevoelens en het sentiment onder de bevolking en tegelijkertijd helder uit dient te blijven leggen waarom onderhavig wetsvoorstel noodzakelijk is ter bestrijding van toekomstige epidemieën.

9.8.4 Categorie A-ziekte en sterftepercentage

Bij de internetconsultatie waren een aantal reacties die zich richtten op de wijze van indeling van de infectieziekten in de groep A1 en groep A2. Er zijn zorgen geuit over het classificeren van covid-19 als een A1infectieziekte, gelet op het – in de ogen van de respondenten – lage sterftepercentage. Ook is aangehaald dat de voorgestelde indeling te ruim is gelet op het feit dat er collectieve maatregelen c.q. grondrechten kunnen worden ingeperkt op basis van de classificatie als A1infectieziekte. Tot slot werd het belang van parlementaire betrokkenheid benadrukt bij de besluitvorming of een bepaalde infectieziekte nog steeds als een A1infectieziekte kan worden beschouwd.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven hebben de infectieziekten die vallen onder de nieuwe indeling A1 een dusdanige omvang dat het maatschappelijke leven er door kan worden ontwricht en dat voor de bestrijding daarvan collectieve maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. De minister van VWS zal zich laten adviseren door experts voor de inschaling van infectieziekten in onder meer de nieuwe groep A1. Het RIVM of OMT zal bij het advies meewegen of er sprake is van een infectieziekte met pandemisch potentieel indicatoren voor 'pandemisch potentieel' (zie paragraaf 3.2.2)

Het sterftepercentage van een infectieziekte is op zichzelf geen reden om een infectieziekte in een bepaalde categorie op te nemen. Het is wel een aspect waar naar wordt gekeken door OMT en RIVM bij het bepalen van de ernst van een infectieziekte. De regering ziet geen aanleiding om de wet of de memorie van toelichting op dit punt aan te passen. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een gelaagd systeem van regelgeving en uitvoering voorgesteld, waarbij bij het nemen van collectieve maatregelen de regering de proportionaliteit en noodzakelijkheid zal beoordelen.

9.8.5 Pandemisch potentieel, controle- en testmaatschappij en Twm

Ook in deze categorie hebben burgers hun zorgen geuit met betrekking tot de legitimering en het gebruik van de bevoegdheidsgrondslagen zoals deze met deze wet zijn voorgesteld. Hierop wil de regering hen meegeven dat in het wetsvoorstel waarborgen zijn ingebouwd. De betrokkenheid van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer en de bescherming van grondrechten zijn wettelijk verankerd. Bij aanwijzing van een infectieziekte als behorend tot A1 worden de bevoegdheidsgrondslagen geactiveerd, waaronder die van hoofdstuk V, paragraaf 8. Dat geschiedt bij ministeriële regeling, gevolgd door een wetsvoorstel waardoor de democratische legitimering is gewaarborgd. Het activeren van de bevoegdheden kan alleen als het belang van de volksgezondheid dit vordert (artikel 20 Wpg). Als het belang van de volksgezondheid deze indeling in groep A1 niet langer vordert, moet afschaling plaatsvinden. Ook daarbij is betrokkenheid van het parlement gewaarborgd. Daarna moet ook voor het toepassen van maatregelen een ministeriële regeling worden vastgesteld. In deze regeling dient de proportionaliteit en noodzaak, waaronder de effectiviteit, te worden beoordeeld en gemotiveerd. Ook bij het vaststellen van de ministeriële regeling is de democratische legitimiteit gewaarborgd. Dit betekent dat in meerdere momenten van het proces de democratische legitimering is gewaarborgd.

10. Ondertekening

Dit wetsvoorstel wordt mede-ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gelet op het feit dat er bevoegdheden in dit wetsvoorstel zijn opgenomen waarmee in bijzondere omstandigheden collectieve maatregelen genomen kunnen worden die raken aan de grondrechten in de gehele samenleving. Daarnaast heeft de mede-ondertekening te maken met de samenhang met de rol van het lokale bestuur, en met name de burgemeester, bij de bestrijding van infectieziekten behorend tot groep A1 en de regeling die wordt getroffen voor zover het betrekking heeft op de verkiezingen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging Wet publieke gezondheid

Onderdelen A, D en G

In artikel 1 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) wordt de huidige groep A opgesplitst in een groep A1 en een groep A2. Het betreft een vervanging van de groepsaanduiding, waarop geen nieuwe regels van toepassing worden. Er is derhalve geen sprake van een inhoudelijke wijziging, maar een technische wijziging die ook wordt doorgevoerd in andere artikelen waarin groep A genoemd staat. In groep A1 worden de ziekten ondergebracht die als pandemisch potentieel worden aangemerkt, die een dusdanige omvang hebben dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht. In paragraaf 3.2.2. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is dit nader toegelicht. Ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel is er geen infectieziekte die behoort tot de groep A1.

Groep A2 bestaat uit de infectieziekten die ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel zijn aangemerkt als groep A.

Hierbij geldt dat uitsluitend voor ziekten die in groep A1 zijn geplaatst, de bevoegdheden van Hoofdstuk V, paragraaf 8 van toepassing zijn (zie artikel 58b). Indien een ziekte in groep A1 wordt geplaatst geschiedt dat volgens de procedure van artikel 20 (zie toelichting op onderdeel E). Na inwerkingtreding van de in artikel 20 genoemde wet waarbij de incorporatie wordt geregeld, wordt de aanduiding van de ziekte toegevoegd in onderdeel db, waarbij de daar thans opgenomen zin zal komen te vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel voorziet ten eerste in technische aanpassingen van artikel 6 Wpg, in verband met de wijziging van categorie A in A1 en A2.

Daarnaast voorziet dit onderdeel in de toedeling van bevoegdheden aan de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio voor zover het gaat om de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot de groep A1 of een directe dreiging daarvan. Voorzien wordt in een regeling waarbij bevoegdheden die zijn opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8, afhankelijk van de fase van de bestrijding van de (dreigende) epidemie, toekomen aan ofwel de voorzitter van de veiligheidsregio ofwel de burgemeester. Het gaat hierbij om aanwijzings- en bevelsbevoegdheden en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden en in bijzondere gevallen om het verlenen van ontheffingen in bijzondere situaties. De betreffende artikellieden worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 6, vierde lid

Het uitgangspunt blijft dat de voorzitter van de veiligheidsregio de zorg heeft voor de bestrijding van infectieziekten behorend tot de groep A. Dit betreft onder meer de coördinatie maar ook het bij uitsluiting uitoefenen van de in de Wpg genoemde bevoegdheden, zoals het toepassen van individuele maatregelen. Door de hierboven genoemde technische aanpassing wordt geregeld dat dit na inwerkingtreding van onderhavig voorstel geldt voor zowel A1-infectieziekten als A2-infectieziekten. Daaraan wordt toegevoegd, dat als het gaat om de bestrijding van A1-infectieziekten, de voorzitter van de veiligheidsregio voorts bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de artikelen 58e, tweede tot en met vijfde lid, 58j, tweede tot en met vierde lid, 58k, tweede tot en met vierde lid, 58l, 58m, 58s, tweede lid, 58v, tweede en derde lid, 58z, derde en vierde lid, en 58za, eerste lid, welke zijn opgenomen in hoofdstuk V, paragraaf 8, dat met het onderhavige wetsvoorstel aan de Wpg wordt toegevoegd.

Zoals reeds in paragraaf 4.1. van het algemeen deel is toegelicht, gaat het hier om een fase van de crisis, waarin er nog veel onbekend is over de ziekte; de effecten van de ziekte zijn moeilijk in te schatten; er is (nog) weinig kennis voorhanden en er bestaat onduidelijkheid over de benodigde aanpak om de ziekte te bestrijden en de maatschappelijke impact hiervan. Het is in deze fase noodzakelijk dat de uitvoering van taken en bevoegdheden, met het oog op de slagvaardigheid, zo gecoördineerd mogelijk op regionaal niveau plaatsvindt. Uniformiteit in handelen en een snelle informatie-uitwisseling zijn van essentieel belang. De voorzitter van de veiligheidsregio is in deze acute fase het aangewezen bevoegde orgaan voor de toepassing van de in het vierde lid genoemde bevoegdheden. Daarmee liggen alle bevoegdheden bij één orgaan, wat bijdraagt aan effectief optreden in deze fase.

Artikel 6, vijfde lid (nieuw)

Als de uitoefening van die bevoegdheden, bedoeld in paragraaf 8, naar verwachting slechts gevolgen van plaatselijke betekenis heeft, komen die bevoegdheden, bij uitsluiting toe aan de burgemeester. Hiervoor is eerst een besluit nodig van de minister van VWS, dat genomen wordt in overeenstemming met de minister van JenV en de minister van BZK, na overleg met de voorzitters. Zolang dit besluit niet wordt gewijzigd (zie zevende lid), is de burgemeester bij uitsluiting bevoegd. Hierbij wordt opgemerkt dat de regeling van artikel 6, vierde lid, er ook in deze fase nog steeds in voorziet dat de zorg voor de bestrijding van infectieziekten bij de voorzitter van de veiligheidsregio ligt; in dit verband is van belang de coördinerende taak die de voorzitter heeft in de crisisbestrijding.

Zoals in paragraaf 4.1. is toegelicht gaat het hier om een fase waarin er meer duidelijkheid is over de A1-infectieziekte, waardoor er in deze fase meer ruimte is voor een lokale aanpak en een terugkeer naar de normale bestuurlijke verhoudingen, en waarin de burgemeester het aangewezen orgaan is voor de lokale toepassing van bevoegdheden. In dat geval wordt namelijk verwacht dat de uitoefening van die bevoegdheden naar verwachting slechts gevolgen van plaatselijke betekenis zal hebben.

In deze situatie geldt voorts, in afwijking van artikel 39, eerste lid, Wvfr, dat voor de bestrijding van de (dreigende) epidemie, ten behoeve van deze bestrijding, de burgemeester bevoegd is toepassing te

geven aan de bepalingen die in dat artikel zijn genoemd. Uitgezonderd hiervan zijn de artikelen 5 en 7 van de Wvr en artikel 176, Gemeentewet. Aangezien de epidemie nog steeds een (dreigende) crisis van meer dan plaatselijke betekenis betreft, zouden deze bevoegdheden, zonder deze voorziening, op grond van artikel 39 Wvr belegd blijven bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat zou met zich brengen dat de burgemeester onvoldoende mogelijkheden zou hebben om de bevoegdheden van hoofdstuk V, paragraaf 8 uit te oefenen. Deze bepaling voorziet er daarom in dat in die situatie ten behoeve van het bepaalde in hoofdstuk V paragraaf 8, de burgemeester bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de meeste artikelen die zijn genoemd in artikel 39, eerste lid, Wvr. Het gaat in dat artikellid om de toepassing van bevoegdheden uit de Wvr, de Gemeentewet, de Wet openbare manifestaties, en om het gezag over de politie en de Koninklijke marechaussee op grond van de Politiewet 2012. Twee bevoegdheden gaan niet over naar de burgemeester. Het gaat ten eerste om de toepassing van artikel 7 Wvr, wat betekent dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg blijft dragen voor informatievoorziening over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de epidemie. Dit sluit aan bij artikel 6, vierde lid, Wpg, op grond waarvan de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding van een (dreigende) epidemie en zijn coördinerende taken die ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijven bestaan. In de tweede plaats is de bevoegdheid tot het vaststellen van noodverordeningen uitgezonderd (artikel 176 van de Gemeentewet). Voor het overige geldt artikel 39 Wvr onverkort voor de voorzitter van de veiligheidsregio, wat betekent dat het regionaal beleids-team blijft functioneren (artikel 39, tweede tot en met het zesde lid, Wvr).

Artikel 6, zesde en zevende lid

Deze bepalingen voorzien in procedurele regels. De minister van VWS bepaalt in overeenstemming met de ministers van JenV en BZK of naar verwachting sprake is van gevolgen van slechts plaatselijke betekenis als bedoeld in het vijfde lid. Hij kan dat besluit wijzigingen, volgens dezelfde procedurele regels, als die omstandigheid zich niet langer voordoet. Als het besluit wordt gewijzigd, komen de bevoegdheden, bedoeld in paragraaf 8, ingevolge het vierde lid weer toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat geldt ook voor de Wvr-bevoegdheden: in het vijfde lid is geëxpliciteerd dat ook de bevoegdheden, bedoeld in artikel 39, eerste lid, Wvr, toekomen aan de burgemeester totdat de minister zijn besluit heeft gewijzigd. Als dat besluit wordt gewijzigd komen de Wvr-bevoegdheden derhalve weer toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

Onderdeel C

In artikel 6ba is bepaald dat regels ter uitvoering van de DCC-verordening bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld kunnen worden. Deze regels zijn vastgesteld in het Tijdelijk besluit DCC. In het tweede lid van artikel 6ba is bepaald dat het aanwijzen van personen of organisaties in het kader van de uitvoering van de verordening alleen krachtens amvb kan geschieden. Tot op heden is het daarom enkel mogelijk om personen of organisaties die taken uitvoeren die voortvloeien uit de DCC-verordening in het Tijdelijk besluit DCC aan te wijzen. De wijze waarop deze taken worden uitgevoerd worden tevens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit betekent onder meer dat, indien een GGD moet worden aangewezen om een bij of krachtens het besluit omschreven taak uit te voeren, iedere keer het Tijdelijk besluit DCC moet worden gewijzigd. Het is vaak gewenst dat GGD'en zo snel als mogelijk kunnen starten met het uitvoeren van taken, omdat het voor burgers gewenst is dat zij bij zo veel mogelijk GGD'en terecht kunnen. Derhalve wordt op dit moment een GGD eerst aangewezen via een spoedregeling en wordt vervolgens het Tijdelijk besluit DCC gewijzigd (conform artikel 6ba, vierde lid). Dit is een tijdrovend proces. Door de voorgestelde wijziging van artikel 6ba, tweede lid, van de Wpg, wordt het mogelijk gemaakt om personen en organisaties bij of krachtens het Tijdelijk besluit DCC aan te wijzen voor het uitvoeren van taken die voortvloeien uit de DCC-verordening.

Onderdeel E

De huidige groep A is via de wijziging opgenomen in onderdeel A, aangepast naar groep A2, waarin alle huidige als 'A' aangewezen infectieziekten worden geplaatst. Dit artikel bevat in verband daarmee enkele technische wijzigingen waarbij verwijzingen naar A hiermee in lijn worden gebracht. Voorts vinden de volgende verduidelijkingen plaats: in het derde lid wordt expliciet bepaald dat na inwerkingtreding van een incorporatieregeling, de toepassing van deze wet conform die regeling plaatsvindt. Ingevolge de incorporatieregeling bedoeld in artikel 20, eerste en tweede lid, kan een aanwijzing van een ziekte plaatsvinden of een opschaling naar een andere categorie, via een regeling waarna een incorporatiewet volgt. Uit het vierde lid volgt reeds dat die regeling van toepassing is na inwerkingtreding, evenwel wordt het wenselijk geacht dit rechtsgevolg expliciet te maken in deze bepaling. In het vierde lid wordt daarnaast het gevolg expliciet gemaakt van intrekking dan wel verwerping van het incorporatiewetsvoorstel door een van beide Kamers. In dat geval trekt de Minister van VWS de regeling onverwijld in. De regeling vindt dan dus geen toepassing meer. Wordt het voorstel tot wet

verheven, dan vervalt de regeling van rechtswege op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

Onderdeel F

Het nieuwe artikel 20a regelt ten eerste de plicht om af te schalen zodra dat kan.

Ten tweede wordt de procedure hiervoor bepaald, waarbij ook de parlementaire zeggenschap bij afschaling wordt gewaarborgd. De procedure is hetzelfde als bij opschaling (artikel 20). Voor afschaling naar groep C geldt echter de procedure van artikel 19.

Zodra het belang van de volksgezondheid niet langer vereist dat een infectieziekte in A1 is geplaatst, moet deze worden afgeschaald. Dat kan betekenen dat de infectieziekte niet meer als A1 wordt aangemerkt en dus de incorporatie ongedaan moet worden gemaakt. Het kan ook betekenen dat de incorporatie moet worden gewijzigd, dat is het geval als het belang van de volksgezondheid inschaling in een andere groep vordert.

Afschaling naar groep A2, B1 of B2 vindt net als bij artikel 20 plaats in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, bij regeling van de minister van VWS en gevolgd door een wet. De regeling vindt toepassing na inwerkingtreding daarvan (derde lid). Na het tot stand komen van een regeling wordt binnen acht weken een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden om de Wpg dienovereenkomstig aan te passen. Intrekking dan wel verwerping van het incorporatiewetsvoorstel door een van beide Kamers leidt ertoe dat de Minister van VWS de regeling onverwijld intrekt. De regeling vindt dan geen toepassing meer. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan vervalt de regeling van rechtswege op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

Onderdeel H

Voorgesteld wordt de nieuwe bepalingen betreffende collectieve maatregelen op te nemen in een afzonderlijke paragraaf 8, in hoofdstuk V van de Wpg, dat bijzondere bepalingen bevat voor infectieziektebestrijding.

§ 8.1. Algemene bepalingen

Artikel 58a. Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de begrippen opgenomen die voor de toepassing van de voorgestelde paragraaf 8 van belang zijn. Bij het opstellen van de definities is een aantal definities uit de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 overgenomen en is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke begrippen uit andere relevante wetgeving. Waar nodig zullen de begrippen verder geconcretiseerd worden bij ministeriële regeling. Hieronder worden enkele begrippen nader toegelicht.

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

Ook gebouwen en plaatsen waar de belijding van godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt, zoals beschermd in artikel 6 van de Grondwet, worden uitsluitend voor de toepassing van deze paragraaf 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 de voorgestelde paragraaf 8 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 uit te zonderen van de toepassing van de artikelen 58h en 58j. Op deze besloten plaatsen zijn de artikelen 58k en 58l van toepassing.

Woningen zijn eveneens besloten plaatsen, met een bijzondere grondwettelijke bescherming. Voor zover in deze paragraaf een woning specifiek wordt benoemd, wordt hier aangesloten bij de artikelen 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Woning geldt hier als een feitelijk begrip; bepalend voor de bescherming is het feitelijk gebruik als woning. Het gaat dan om de ruimte die – ook voor een gedeelte – als woning in gebruik is.⁶⁸ Als een woning kan worden aangemerkt een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.⁶⁹ Naast het woonhuis vallen bijvoorbeeld ook een woonwag en -schip, een caravan en een kamer van een huurder onder het begrip woning. De

⁶⁸ Zie o.a. ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204; Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 2–8.

⁶⁹ Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20–21.

aanwezigheid van voldoende en bestendige relaties met een bepaalde plaats,⁷⁰ waar men op regelmatige wijze leeft,⁷¹ zijn eveneens 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 via een uitbreidende definitie van het begrip 'woning' bewerkstelligd dat daaronder mede valt 'een daarbij behorend erf'.

Evenement: Voor deze definitie is 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 de epidemie geen reden om op voorhand al evenementen uit te zonderen van de definitie. Voor zover het voor publiek toegankelijke verrichtingen van vermaak zijn, vallen dus ook onder het evenementenbegrip van artikel 58a (in de model-APV-bepaling uitgezonderde) bioscoop- en theatervoorstellingen, markten, kansspelen, geboden dansgelegenheid, vertoningen, speelgelegenheden en sportwedstrijden. In de ministeriële regeling op grond van artikel 58i worden de evenementen waarvoor voorwaarden of een verbod gelden nader aangeduid.

Mantelzorger: Dit is een natuurlijke persoon die rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie zorg of hulp verleent zonder dat dit beroeps- of bedrijfsmatig geschiedt. Het kan gaan om het verlenen van hulp bij dagelijkse activiteiten of verzorging maar ook om meer verpleegkundige handelingen zoals het toedienen van een insuline-injectie aan een diabetespatiënt. Een sociale relatie kan onder meer betreffen een familielid of vriend. Voor de omschrijving van het begrip mantelzorger is gebruikgemaakt van de begrippen mantelzorg of mantelzorger zoals omschreven in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Wet langdurige zorg (Wlz).

Openbare plaats: Aangesloten is bij de aanduiding van openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de 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 eenieder 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.⁷² 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 als had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoopt. De openbare weg is te beschouwen als een openbare plaats.⁷³ 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 verlov 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.⁷⁴

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) en de nadere toelichting in § 5.10. Met personen met een handicap 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.

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, WolBES, 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

⁷⁰ EHRM 18 november 2004, nr. 58255/00 (Prokopovich/Rusland), § 36.

⁷¹ EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (Giacomelli/Italië), § 76.

⁷² Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15–16.

⁷³ Artikel 4, eerste lid, van de Wegenwet.

⁷⁴ Vgl. A.E. van Rooij, Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 56.

bijvoorbeeld gaan om een entreprijs, minimumleeftijd of verzoek om identificatie. Bij een bijzondere bestemming of gebruiksvoorwaarden is het publiek gebruik van de ruimte doelgebonden. Te denken valt aan musea, bibliotheken, de voor het publiek openstaande ruimten en zittingszalen in gerechtsgebouwen ten behoeve van openbare zittingen, winkels, cafés, restaurants en de bijbehorende terrassen,⁷⁵ bioscopen, theaters, dierentuinen, attractieparken en andere dagattracties, 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.⁷⁶ 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 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.⁷⁷ 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 deze paragraaf zijn die onder hetzelfde toepassingsbereik geplaatst.

Thuisquarantaine: Het gaat hier om de quarantaineplicht die met dit wetsvoorstel wordt geregeld voor reizigers die vanwege verblijf in een aangewezen gebied na inreis in Nederland in quarantaine moeten. Zij mogen de quarantaine ondergaan op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze.

Zorgverlener: Dit betreft een breed begrip. Hieronder vallen personen die beroepsmatig zorg in de zin van de Wet langdurige zorg of Zorgverzekeringswet leveren, alsmede jeugdhulpverleners en beroepskrachten die maatschappelijke ondersteuning leveren.

Artikel 58b. Reikwijdte en doel

In dit artikel wordt de reikwijdte aangegeven en wat het doel is van paragraaf 8 en de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden: de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan. Dat betekent dat er in elk geval sprake moet zijn van een ziekte die, gelet op het bepaalde in artikel 20 en artikel 20a, is aangewezen als behorend tot de groep A1.

Daarnaast is bepaald dat bij de toepassing van de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden beoordeeld. Dit afwegingskader voor de uitoefening van de voorgestelde tijdelijke bevoegdheden is uitdrukkelijk wettelijk verankerd in artikel 58b. Aangesloten wordt bij de noodzakelijkheidstoets zoals die in de jurisprudentie over het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen is ontwikkeld. Die toetsing kent de volgende aspecten: elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken en er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (ook aangeduid als subsidiariteit). Daarnaast moet het met de maatregel gediende belang in verhouding zijn met de beperking en voor een of meer belanghebbenden onevenredig nadelige gevolgen (ook aangeduid als proportionaliteit). In artikel 3:4, tweede lid, Awb is eveneens het evenredigheidsbeginsel geregeld. Op grond van die bepaling vindt toetsing van besluiten van bestuursorganen aan het evenredigheidsbeginsel plaats. Als het echter gaat om algemeen verbindende voorschriften, zoals de algemeen geldende maatregelen die bij ministeriële regelingen worden vastgesteld, is artikel 3:4, tweede lid, Awb slechts van toepassing voor zover de aard van bevoegdheden zich daar niet tegen verzet (artikel 3:1, eerste lid, Awb). Artikel 58b biedt in aanvulling hierop een expliciete en rechtstreekse toets van de evenredigheid van dergelijke algemene maatregelen in ministeriële regelingen.

Het afwegingskader van artikel 58b is dus in de eerste plaats relevant voor het vaststellen van algemene regels bij ministeriële regeling. Steeds zal beoordeeld moeten worden of een maatregel noodzakelijk is voor de bestrijding van de epidemie en of deze evenredig is aan de bestrijding als doel. Als de noodzaak van een maatregel gezien de wetenschappelijke inzichten of de actuele stand van een ziekteverwekker is vervallen, vergt het noodzakelijkheidsvereiste eveneens dat de ministeriële regeling aangepast of ingetrokken wordt.

Artikel 58b is daarnaast van toepassing bij de bevoegdheidsuitoefening in concrete gevallen, zoals bij

⁷⁵ ABRvS 5 juni 2002, Gst. 2002/10 (Nijmegen).

⁷⁶ Zie Kamerstukken II 2000/01, 26 865, nr. 7, p. 9 en Kamerstukken II 2011/12, 33 165, nr. 2.

⁷⁷ 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).

de uitoefening van de meer concrete bevoegdheden die betrekking hebben op ontheffingen, aanwijzingen, bevelen, toezicht en handhaving. Dan hangt de afweging sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Hier zal veelal een afweging moeten worden gemaakt tussen individuele belangen en de belangen die zijn gediend met de bestrijding van de ziekte behorend tot groep A1, waarbij tevens van belang is in hoeverre voor de minst vergaande geschikte maatregel is gekozen. Bij verschillende toepasselijke instrumenten, kan alleen worden overgegaan tot een beperkende maatregel als minder vergaande maatregelen niet volstaan voor de bestrijding van de ziekte behorend tot groep A1 als doel.

Met de veranderingen ten opzichte van artikel 58b, tweede lid, Twm is geen materiële wijziging beoogd in de wijze waarop de belangenafweging plaatsvindt, maar vooral een verduidelijking.

Artikel 58c. Procedurevoorschriften ministeriële regelingen

Zoals in hoofdstuk 3 van het algemeen deel uiteen is gezet, kent de wet in verband met de noodzaak om slagvaardig en met maatwerk maatregelen te kunnen treffen (of om op of af te schalen) een stelsel van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Gelet op het departementsoverstijgende belang van deze ministeriële regelingen is betrokkenheid van de ministerraad gewenst. Dit is uitdrukkelijk vastgelegd in het eerste lid, door het voorschrift dat de ministeriële regelingen moeten worden vastgesteld 'in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad'. Daarbij kan de minister-president – voor wat betreft covid-19 – zo nodig gebruikmaken 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 parlementaire betrokkenheid bij de vast te stellen uitvoeringsregelingen van groot belang. Daarom is voor de ministeriële regelingen voorzien in een voorhangprocedure, op grond waarvan deze dus in het ontwerp-stadium aan het parlement moeten worden voorgelegd. Gelet op de noodzaak om snel te kunnen op- of afschalen, kan daarbij echter niet de reguliere voorhangtermijn van vier weken worden toegepast. Om die reden is een korte voorhangtermijn van één week opgenomen. Deze termijn stelt het parlement in staat om over de voorgenomen maatregelen met de regering van gedachten te wisselen.

Indien er een dringende omstandigheid is waarin direct handelen vereist is, of wanneer het treffen van maatregelen niet langer noodzakelijk of proportioneel is, kan de ministeriële regeling direct na de vaststelling en bekendmaking in werking treden. De regeling wordt in dat geval binnen twee dagen naar beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Indien de Tweede Kamer binnen een week besluit niet in te stemmen met de regeling, vervalt deze van rechtswege. Dit besluit kan worden genomen op voorstel van een derde van de leden. Deze spoedprocedure is vastgelegd in het vierde en vijfde lid.

In het zesde lid is benadrukt dat indien een vastgestelde ministeriële regeling of een onderdeel daarvan niet langer noodzakelijk of proportioneel is voor de bestrijding, die regeling of het betreffende onderdeel daarvan onverwijld wordt gewijzigd of ingetrokken.

Artikel 58d Noodbevoegdheid

Dit artikel voorziet in noodbevoegdheden, voor de toepassing waarvan aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan. Zoals reeds is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 2.3) acht de regering het geven van aanwijzingen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, Wpg, om op basis van artikel 39, eerste lid, Wvr, noodverordeningen vast te stellen met collectieve maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten, uit het oogpunt van democratische legitimatie voor de langere termijn minder geschikt dan een wet die is vastgesteld door de regering en het parlement. Tegen die achtergrond voorziet dit wetsvoorstel in een structureel wettelijk kader voor beperkende maatregelen. De in dit artikel opgenomen noodbevoegdheden zijn dan ook gebaseerd op het uitgangspunt dat collectieve maatregelen voor A1-infectieziekten worden genomen op basis van de bevoegdhedenstructuur van hoofdstuk V, paragraaf 8. Tegelijkertijd merkt de regering uitdrukkelijk op dat dit wetsvoorstel – als een eerste tranche van de Wpg-herziening in verband met de pandemische paraatheid – niet voorziet in een uitputtende regeling van bevoegdheidsgrondslagen voor de bestrijding van een (dreigende) epidemie van A1-infectieziekten. Zoals reeds in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt paragraaf 8 in latere tranches zo nodig aangevuld. In dit artikel worden twee situaties onderscheiden, waarop hieronder wordt ingegaan.

In situaties waarin sprake is van een dringende omstandigheid waarin direct moet worden gehandeld en waarin paragraaf 8 niet in de benodigde bevoegdheidsgrondslagen voorziet (en derhalve ontoereikend is voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan) kunnen onder voorwaarden op grond van het eerste en tweede lid, met betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal wel met spoed de nodige collectieve maatregelen

len worden genomen zonder dat de Minister van VWS een beroep hoeft te doen op de in artikel 7, eerste lid, Wpg, gegeven mogelijkheid om de voorzitters van de veiligheidsregio's opdracht te geven tot het vaststellen van noodverordeningen. Deze noodbevoegdheid brengt daarmee tevens tot uitdrukking dat de regering in zo'n situatie de voorkeur geeft aan het gebruik van nationale wetgeving boven het gebruik van noodverordeningen. De formulering 'dringende omstandigheden' sluit aan bij artikel 58c, derde lid, en brengt de dringende noodzaak om te handelen tot uitdrukking. De formulering dat een geldende of vast te stellen ministeriële regeling niet toereikend is, brengt tot uitdrukking dat paragraaf 8 niet voorziet in de benodigde specifieke bevoegdheidsgrondslag.

Benadrukt wordt dat ook voor de toepassing van deze bepaling moet worden voldaan aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit, bedoeld in artikel 58b, hetgeen reeds uit dat artikel volgt. Gelet op de aard van deze noodbevoegdheid zal met de toepassing daarvan zeer terughoudend moeten worden omgegaan. Daarbij zullen de in paragraaf 8 opgenomen bevoegdheden, voor zover thans voorzienbaar, het uitgangspunt vormen en zal een nieuwe bevoegdheid als dat mogelijk is gelet op onder meer gelet op de epidemiologische situatie, via de gangbare procedure – voorstel van wet waarin paragraaf 8 aangevuld – moeten plaatsvinden.

De betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal is hierbij stevig gewaarborgd, omdat hierop twee procedures van toepassing zijn. Ten eerste geldt, zoals ook voor de spoedprocedure, bedoeld in artikel van 58c, derde lid, dat de ministeriële regeling volgens de procedure van dat artikel tot stand wordt gebracht. Dat betekent dat de regeling in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad tot stand wordt gebracht en moet worden nagehangen bij beide Kamers. Aan beide Kamers komt in het kader van deze nahang het gebruikelijke instrumentarium toe, zoals het indienen van moties, en ingevolge artikel 58c, komt aan de Tweede Kamer voorts het in dat artikellid geregelde blokkeringsrecht toe. De regeling vervalt als deze wordt geblokkeerd door de Tweede Kamer.

Voorts moet een regeling als hier bedoeld onverwijld worden gevolgd door een wetsvoorstel, waarmee alsnog wordt voorzien in aanvulling van paragraaf 8 met de ontbrekende bevoegdheidsgrondslag(en). Via dat spoedwetstraject is de Afdeling advisering van de Raad van State in de gelegenheid advies uit te brengen over dat voorstel en hebben beide Kamers zeggenschap over aanvulling van de Wpg met de voorgestelde bevoegdheidsgrondslagen.

Indien dat wetsvoorstel vervolgens wordt ingetrokken of verworpen, dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken. Dit dient onverwijld te geschieden. Indien het voorstel tot wet wordt verheven, vervalt de regeling van rechtswege. Omdat de intrekking van de regeling rechtstreeks volgt uit de voorafgaande procedure met parlementaire betrokkenheid en snel gestalte moet krijgen, wordt zij in afwijking van artikel 58c vastgesteld door alleen de ministers van VWS en BZK, zonder betrokkenheid van de ministerraad en zonder nahang.

Daarnaast wordt in dit artikel een noodbevoegdheid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgenomen (derde en vierde lid). Deze noodbevoegdheid ziet anders dan het eerste en tweede lid, op de situatie waarin paragraaf 8 wel voorziet in de nodige specifieke bevoegdheidsgrondslagen, maar een ministeriële regeling – ondanks de mogelijkheid van artikel 58c, derde lid – niet snel genoeg tot stand kan komen. Deze bepaling heeft uitsluitend betrekking op Caribisch Nederland.

Ter bestrijding van een (dreigende) A1-infectieziekte kunnen in zowel Caribisch Nederland als in Europees Nederland verschillende maatregelen getroffen worden. De aanpak in Caribisch Nederland vergt, vanwege de kleinschalige eilandsetting, een andere aanpak dan die in Europees Nederland. Gezien de kleinschalige eilandsetting, het gebrek aan uitwijkmogelijkheden en de beperkte uitwijkop-ties voor curatieve zorg, kan het nodig zijn om op zeer korte termijn maatregelen te treffen. Gelet op dit bijzondere karakter van de bestrijding van een ziekte behorend tot groep A1 aldaar, is het wenselijk dat het mogelijk is om indien nodig met een noodverordening te werken indien de spoed dat vereist. Het betreft hier een situatie waarin een regeling ook met toepassing van artikel 58c, derde lid, naar verwachting niet snel genoeg tot stand zal komen als nodig is. Artikel 132a van de Grondwet geeft ook uitdrukkelijk de mogelijkheid om voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba andere specifieke maatregelen te treffen met het oog op de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Binnen twee weken na de opdracht tot het vaststellen van een noodverordening, moet een ministeriële regeling worden vastgesteld tot regeling van de in de noodverordening genoemde onderwerpen. Daarop is de procedure van artikel 58c van toepassing.

Artikel 58e. Differentiatie en lokaal maatwerk

Dit artikel betreft de mogelijkheid om bij de uitwerking en uitvoering van paragraaf 8 maatwerk te leveren. Het eerste lid stelt buiten twijfel dat in de ministeriële regelingen op basis van deze paragraaf in elk geval onderscheid kan worden gemaakt binnen en tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (onderdeel a), personen, op basis van leeftijd

(onderdeel b), activiteiten (onderdeel c) en openbare, publieke en besloten plaatsen, of gedeelten daarvan (onderdeel d), indien dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk en wenselijk is.

Met betrekking tot artikel 58e, onder a, wordt ter toelichting nog het volgende opgemerkt. Differentiatie binnen en tussen gemeenten geeft de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten aanzien van stranden of natuurgebieden een specifieke regeling te treffen. Differentiatie tussen gemeenten maakt het mogelijk om te differentiëren naar (clusters van) gemeenten, provincies maar ook veiligheidsregio's of andere samenwerkingsverbanden.

Het tweede lid maakt maatwerk mogelijk via een ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de geldende voorschriften ten aanzien van de openstelling van publieke plaatsen (artikel 58h) en organisatie van evenementen (artikel 58i). In Caribisch Nederland komt deze bevoegdheid toe aan de gezaghebber (in samenhang met artikel 68a). Die bevoegdheid ziet op het verlenen van ontheffing in bijzondere omstandigheden, waarbij de burgemeester in ieder geval de criteria genoemd in het vierde lid betreft. Betrokken worden onder meer de aard van de plaats, de activiteit en de gevolgen voor de naleving van de norm. Het gaat erom dat de burgemeester afweegt of een ontheffing zich naar zijn oordeel verzet tegen het belang van de bestrijding van de ziekte behorend tot groep A1. In dat geval verleent hij de ontheffing niet. Hierbij worden eveneens andere relevante aspecten, zoals sociale en economische belangen, meegewogen. Alvorens een beslissing te nemen, dient de burgemeester de GGD om advies te vragen (derde lid).

§ 8.2 Maatregelen

Voor alle hieronder genoemde maatregelen geldt dat daartoe alleen bij ministeriële regeling kan worden besloten voor situaties waarin dat noodzakelijk en proportioneel is voor de bestrijding van de A1-ziekte of het voorkomen van de verspreiding daarvan (artikel 58b).

Artikel 58f. Veilige afstand

In het eerste lid is de norm vervat dat eenieder zich buiten de woning 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 vallen het louter passeren en het per abuis in nabijheid van elkaar geraken waarna onmiddellijk weer afstand wordt genomen, buiten de wettelijke verbodsnorm. Een voorbeeld is de situatie waarin een persoon bij het passeren van anderen niet ten minste de veilige afstand houdt of de situatie waarin iemand een hulpbehoevend persoon helpt met in- of uitstappen. Deze norm geldt in beginsel op alle plaatsen buiten woningen. De veilige afstand wordt ingevolge het tweede lid vastgesteld bij ministeriële regeling.

In het derde lid zijn uitzonderingen vastgesteld op de veiligeafstandsnorm. In de eerste plaats geldt een uitzondering voor personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn (onderdeel a). Het gaat om een brede uitzondering; niet vereist is dat die personen een gezin of huishouding vormen. Onder de uitzondering vallen bijvoorbeeld personen die op één woonadres in de basisregistratie personen staan ingeschreven, zoals ook bij studentenhuizen het geval is, maar ook andere situaties waarin sprake is van het feitelijk woonverblijf van de betrokken personen op hetzelfde adres. Te denken valt aan pleegkinderen die tijdelijk 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, studenten die een deel van de tijd bij hun ouders wonen en senioren die door een van de volwassen kinderen tijdelijk in huis zijn genomen. In het geval van minderjarige kinderen geldt overigens ook de uitzondering in onderdeel d van het derde lid.

Afhankelijk van de specifieke situatie kan ook op het terrein van de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning sprake zijn van het woonachtig zijn op twee adressen, bijvoorbeeld in een instelling waar iemand hoofdzakelijk verblijft en bij de mantelzorger waar iemand regelmatig verblijft. Personen die gezamenlijk kortdurend verblijven in een shortstay, vakantiewoning of andere toeristische verblijfplaats worden niet geacht samen 'woonachtig' te zijn op datzelfde adres. Dat is bijvoorbeeld het geval bij arbeidsmigranten die in wisselende samenstelling zonder inschrijving in de basisregistratie personen verblijven in dit type tijdelijke verblijfplaatsen.

Een tweede wettelijke uitzondering geldt voor opsporingsambtenaren, toezichthouders, beveiligingsmedewerkers, zorgverleners, mantelzorgers of geestelijk bedienaren en personen die werkzaam zijn bij een justitiële inrichting, bij de politie, de brandweer of de krijgsmacht, dan wel eerste hulp bieden in een noodsituatie (onderdeel b). Ook de personen jegens wie zij hun taken of de eerste hulp uitvoeren, zijn uitgezonderd van de veiligeafstandsnorm (onderdeel c). De zinsnede 'voor zover deze zijn taak of het bieden van eerste hulp niet op gepaste wijze kan uitoefenen met inachtneming van de veilige afstand' in onderdeel b brengt tot uitdrukking dat voor deze gevallen de veilige afstand het uitgangspunt blijft. 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 penitentiare 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 taken worden uitgevoerd, zoals de aangehouden verdachte, gevisiteerde gedetineerde, onderzochte patiënt en beknelde automobilist. Voor de formulering van onderdeel b is deels aangesloten bij artikel 3, eerste lid, van de Regeling optische en geluidssignalen 2009. Het begrip opsporingsambtenaar is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 58a. Daarin wordt onder andere verwezen naar de artikelen 141 en 142 Sv, waaruit blijkt dat hier ook alle buitengewone opsporingsambtenaren onder worden begrepen (artikel 142, eerste lid, Sv).

Ook voor geestelijke bedienaren geldt een wettelijke uitzondering, opdat zo veel mogelijk recht kan worden gedaan aan religieuze en levensbeschouwelijke situaties. In het kader van het (in gemeenschap) uitoefenen van een godsdienst of levensovertuiging worden handelingen verricht waarbij naar hun aard de veilige afstand niet kan worden gehouden, zoals doopplechtigheden of inzegeningen. Daarom zijn geestelijke bedienaren ook in onderdeel b opgenomen. De personen jegens wie zij de handelingen uitoefenen zijn eveneens uitgezonderd op grond van onderdeel c. Het begrip 'geestelijke bedienaar' is ontleend aan 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.

De vierde uitzonderingsgrond (onderdeel d) betreft de begeleiding van kinderen tot en met 12 jaar en personen met een beperking, voor zover zij buiten de woning niet de veilige afstand kunnen bewaren tot hun begeleider. Als het gaat om begeleiding van een persoon met een beperking kan onder meer gedacht worden aan een persoon met een fysieke beperking die begeleiding nodig heeft bij verplaatsing met een rolstoel, een persoon met een visuele of auditieve beperking die begeleiding nodig heeft bij sport of fysieke ondersteuning nodig heeft bij communicatie, of een persoon die vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening fysiek contact of nabijheid behoeft tijdens begeleiding, zoals iemand met een angststoornis of personen met het geestesvermogen van een zeer jong kind.

Onderdeel e biedt de grondslag om bij ministeriële regeling aanvullende uitzonderingen te bepalen voor personen die of situaties waarbij de veilige afstandsnorm niet in acht kan worden genomen.

Artikel 58g. Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen

Deze bepaling biedt een grondslag voor het regelen van hygiënemaatregelen of een verplichting tot het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Wat hieronder wordt verstaan, wordt verduidelijkt in de begripsbepaling (artikel 58a, eerste lid). Artikel 1.1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit kent eveneens een definitie voor 'persoonlijke beschermingsmiddelen' voor werknemers, maar bij persoonlijke beschermingsmiddelen als bedoeld in artikel 58j wordt een bredere reikwijdte beoogd. Voorbeelden van persoonlijke beschermingsmiddelen zijn (niet-medische) mondkapjes (die zowel mond als neus bedekken), spatbrillen, handschoenen of kleding die bescherming biedt tegen overdracht van een ziekteverwekker, zowel voor de drager als voor anderen. Voorts is het zo dat hygiënemaatregelen anders dan persoonlijke beschermingsmiddelen (die bestemd zijn om te worden gedragen of vastgehouden) zien op de inrichting van ruimten, in die ruimten te gebruiken voorwerpen of materialen, of het treffen van voorzieningen ten behoeve van de reinheid teneinde besmetting met of overdracht van een ziekteverwekker zoveel mogelijk te voorkomen. Een voorbeeld daarvan zijn kuchschermen die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij kassa's als afscheiding tussen de medewerker en de klant.

De verplichting tot het dragen van persoonlijke beschermingsmiddelen kan raken aan de persoonlijke levenssfeer. Het is afhankelijk van de uitwerking in de ministeriële regeling of daadwerkelijk sprake is van een beperking van dit recht, of dat die verplichting alleen enige hinder met zich brengt. Voor zover sprake is van een beperking, voorziet deze bepaling in de door artikel 10, eerste lid, Grondwet vereiste grondslag. Artikel 58g voorziet uitdrukkelijk niet in een grondslag voor het dragen of het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen in woningen.

Artikel 58h. Openstelling van 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 (verspreiding van) de A1-ziekte niet geopend mogen worden voor het publiek. Daarnaast kunnen voorwaarden of beperkingen worden gesteld aan openstelling, zoals toelating na reservering, toelating na een controlegesprek om in te

schatten of er gezondheidsrisico's zijn, verplichte placering, gebruik van zitplaatsen, aanbrengen van markeringen, instellen van looproutes of gescheiden bezoekersstromen. Ook kan voor openstelling een maximumaantal bezoekers worden vastgesteld. Dat kan een absoluut aantal personen betreffen of een aantal personen dat gerelateerd is aan de beschikbare ruimte. Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a is toegelicht zijn publieke plaatsen onder andere restaurants, cafés, theaters, bioscopen, musea en dierentuinen, alsmede voor het publiek openstaande voer- en vaartuigen. Het artikel kan worden benut om de maatregelen ten aanzien van plaatsen waar publiek samenkomt op en af te schalen. De norm zal zich richten tot de persoon die de plaats openhoudt, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

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 (verspreiding van) de A1-ziekte verboden zijn. Voor zover evenementen zijn toegestaan, kunnen ook bij ministeriële regeling voorwaarden of beperkingen worden gesteld. Voor voorbeelden van zulke voorwaarden en beperkingen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58h. Bij ministeriële regeling kan ook een maximumaantal deelnemers (bezoekers) worden vastgesteld. 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 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 in een eventuele ministeriële regeling op basis van artikel 58i kan, al naar gelang de situatie het toelaat, maatwerk worden geleverd. De norm zal zich richten tot de organisator, dus niet tot het publiek. In bijzondere omstandigheden kan van de burgemeester een ontheffing verlenen van het verbod, met daaraan verbonden voorschriften en beperkingen (artikel 58e, tweede tot en met vierde lid).

Artikel 58j. Zorgplicht publieke plaatsen

Personen die zich begeven in voor publiek openstaande gebouwen, voertuigen en vaartuigen, moeten zich kunnen houden aan de veiligheidsafstandsnorm en andere bij of krachtens deze paragraaf gestelde maatregelen die voor hen gelden. Het voorgestelde artikel 58j legt hiervoor een zorgplicht bij degene die bevoegd is om ten aanzien van die publieke plaatsen voorzieningen te treffen. Het opstellen en naleven van protocollen door brancheorganisaties, besturen en andere betrokkenen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de feitelijke invulling van deze zorgplicht.

Wie er bevoegd is tot het treffen van voorzieningen of tot het openstellen van een plaats voor publiek, 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 veiligheidsafstandsnorm in acht kunnen nemen, waarvoor in de regel een eigenaar of huurder aan zet is en niet degenen die de deur openmaken. Als het gaat om het in acht nemen van hygiënemaatregelen, zoals het ontsmetten van handen, zal doorgaans niet de eigenaar bevoegd zijn tot het treffen van voorzieningen, maar bijvoorbeeld de uitbater of degene die toegang verleent tot de kantine.

Op grond van het tweede lid kan de burgemeester een schriftelijke aanwijzing geven indien hij van oordeel is dat de op een publieke aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens de artikelen 58d, eerste lid en 58f tot en met 58i niet in acht kunnen nemen. De burgemeester dient dit vanzelfsprekend te motiveren en een termijn te bieden waarbinnen degene die daartoe bevoegd is alsnog zelf maatregelen kan nemen (derde lid). De aanwijzing is geen sanctie, maar een concretisering van de zorgplicht. De aanwijzing is erop gericht dat de bezoekers de betreffende regels kunnen naleven en is 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 zo spoedig mogelijk op schrift gesteld (vierde lid). Bevelen kunnen ook worden gericht aan de aanwezige personen, en bijvoorbeeld inhouden dat zij zich dienen te verwijderen. De bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58k. Zorgplicht besloten plaatsen

Voor besloten plaatsen, met uitzondering van woningen en daarbij behorende erven, geldt eveneens een zorgplicht voor degene die bevoegd is op 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, van de 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 58j. In het tweede tot en met vierde lid is de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geregeld op gelijke wijze als in artikel 58j. De minister van VWS is bevoegd tot het geven van de aanwijzingen en bevelen voor zover het gaat om ruimten waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. Voor andere besloten plaatsen, niet zijnde woningen, is de burgemeester daartoe bevoegd. De toepassing van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid geschiedt op dezelfde wijze als bij artikel 58j is toegelicht. De minister van VWS kan de bevoegdheden mandateren, bijvoorbeeld aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Voor het feitelijke toezicht op de besloten plaatsen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij toezichthouders die vanuit hun reguliere taken al feitelijk ter plaatse komen. 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.

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om bepaalde besloten plaatsen bij ministeriële regeling uit te zonderen van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. Deze mogelijkheid zal in het bijzonder kunnen worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten. In dit verband wordt gewezen op de in artikel 12, aanhef en onder b, van de Algemene wet op het binnentreden opgenomen waarborg dat in ruimten bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningssamenkomsten van levensbeschouwelijke aard gedurende de godsdienstoefening of bezinningssamenkomst niet kan worden binnengedreden buiten het geval van ontdekking op heterdaad.

Artikel 58l. Bevelen voor besloten plaatsen

Dit artikel is bedoeld voor onmiddellijk optreden op besloten plaatsen door de burgemeester, met uitzondering van woningen. De burgemeester kan alle bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van gedragingen of activiteiten en de aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te 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 geven van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat ervan uitgaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd; opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Ook hier geldt dat de bevoegdheid om bevelen te geven kan worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58m. Bevelen voor openbare plaatsen

De hier opgenomen bevelsbevoegdheid is bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. Het bevel is alleen bruikbaar als er sprake is van een verstoring van de openbare orde en drukt betekent op zichzelf nog geen verstoring van de openbare orde. In het geval van zodanige drukt dat sprake is van een verstoring van de openbare orde of noodsituatie, staat de bevelsbevoegdheid van de burgemeester onverkort ter beschikking. Het bevel dient onmiddellijk te worden opgevolgd. Opzettelijke overtreding is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

De bevoegdheid om bevelen te geven kan in beginsel worden gemandateerd, bijvoorbeeld aan betrokken toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb.

Artikel 58n. Zorgaanbieders en zorglocaties

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 (Wkkgz) of in de Wet zorginstellingen BES, jeugdhulpaanbieders als bedoeld in de Jeugdwet en aanbieders als bedoeld in de Wmo 2015 (zie artikel 58a). De zorgplicht heeft betrekking op de bij of krachtens artikel 58d, eerste lid en 58f tot en met 58i gestelde regels: een zorgaanbieder dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat bezoekers die aanwezig zijn in het pand van de zorgaanbieder, de bij of krachtens artikel 58d, eerste lid en 58f tot en met 58i gestelde regels redelijkerwijs in acht kunnen nemen. Dit betreft andere personen dan de aanwezige bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen of mantelzorgers.

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). Via professionele standaarden of kwaliteitsstandaarden, waaronder infectie-preventierichtlijnen, 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 een ziekteverwekker. Sinds het uitbreken van covid-19 zijn er al meerdere adviezen en handreikingen opgesteld door het veld die handvatten bieden voor de zorgaanbieders en zorgverleners om uitvoering te geven aan de RIVM-adviezen. Deze adviezen en handreikingen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening. Hierbij moet naast veiligheid altijd ook aandacht blijven voor kwaliteit van leven. De IGJ neemt deze adviezen en handreikingen ook mee in haar toezicht. 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 en cliënten, maar er is ook expliciet aandacht voor de overdracht binnen en buiten de zorglocatie naar bijvoorbeeld medebewoners, patiënten, cliënten, familie, zorgverleners of jeugdhulpverleners. Door het beperken van bezoek worden potentiële infecties zoveel mogelijk tegengehouden. Bij het treffen van maatregelen dient de zorgaanbieder een proportionaliteitsafweging te maken. De richtlijnen zoals hierboven vermeld, zijn daarbij richtinggevend.

Zorgaanbieders zijn bij het treffen van maatregelen afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt of cliënt en diens familie en naasten. De maatregelen kunnen niet zo ver gaan dat het bewoners bijvoorbeeld niet wordt toegestaan een zorginstelling te verlaten. Dit kan alleen als bewoners hieraan meewerken. Desondanks kunnen zorginstellingen maatregelen treffen waar iemand het niet mee eens. Voor de rechtsbescherming wordt verwezen naar de toelichting hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming*.

Goede zorg

De zorgplicht zoals opgenomen in het eerste lid is een invulling van de 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 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 een ziekteverwekker dient te houden, regelt dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de zorgaanbieders. 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 en voor mantelzorgers. Mantelzorgers leveren samen met de zorgaanbieder de zorg die iemand nodig heeft. Mantelzorgers zijn belangrijk voor de kwaliteit van leven van de betrokken cliënt of patiënt. De zorgplicht is er daarom op gericht dat niet bij de zorg, jeugdhulp of maatschappelijke ondersteuning betrokken personen en anderen dan mantelzorgers (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 zich aan de veiligheidsafstandsnorm houden. De invulling van deze zorgplicht zal goeddeels met zelfregulering gaan. De hierboven genoemde adviezen en handreikingen die door het veld worden opgesteld, bieden hierbij een belangrijk houvast om de zorgplicht te vervullen. Deze adviezen, handreikingen en richtlijnen gelden als richtinggevend voor de goede zorgverlening.

Informatievoorziening

Het is van belang dat cliënten en hun vertegenwoordigers zich bewust zijn van hun rechten en de plichten van de zorgaanbieder. Goede informatievoorziening over de inhoud van die rechten is hierbij essentieel. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor patiënten- en cliëntenorganisaties, zoals het Landelijk Overleg Cliëntenraden, Landelijk steunpunt medezeggenschap (LSR) of de ouderenorganisaties. Zij kunnen cliënten en hun vertegenwoordigers voorlichten over de plichten van de zorgaanbieders en de rechten van de cliënten en hoe zij hiervan gebruik kunnen maken. Ook zal de overheid voornoemde organisaties waar nodig behulpzaam zijn bij de informatievoorziening.

Wzd, Wvggz en Jeugdwet

Bij het treffen van maatregelen zijn, zoals hierboven weergegeven, zorgaanbieders afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de patiënt of cliënt en diens familie en naasten. 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 personen die 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 Wvvgz. Indien de zorgaanbieder maatregelen treft op grond van de Wzd en Wvvgz, bieden die wetten de daarbij passende rechtsbescherming.

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 van de Jeugdwet kan in de gesloten jeugdhulp bezoek worden beperkt als dat noodzakelijk is om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken. Die mogelijkheden blijven bestaan.

Artikel 58n, tweede lid, bevat de bevoegdheid van de zorgaanbieder om, indien dit noodzakelijk is om verspreiding van het ziekteverwekker van een infectieziekte behorend tot groep A1 naar dan wel vanuit de zorglocatie tegen te gaan, beperkingen of andere voorwaarden te stellen dan die onder de zorgplicht van het eerste lid vallen. Die bevoegdheid geldt alleen als de maatregelen die onder de zorgplicht vallen, onvoldoende zijn om de verspreiding tegen te gaan.

Het derde lid maakt het mogelijk dat de minister van VWS een schriftelijke aanwijzing met concrete maatregelen of, in spoedeisende gevallen, een bevel geeft indien de zorgplicht niet wordt nageleefd. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de zorgaanbieder specifieke maatregelen dient te treffen om ervoor te zorgen dat aanwezige bezoekers de veiligheidsafstandsnorm in acht kunnen nemen.

Artikel 58n, vierde lid, bevat de bevoegdheid om bij ministeriële regeling beperkingen of andere voorwaarden op te leggen ten aanzien van het ontvangen van bezoek door zorglocaties om de verspreiding van een ziekteverwekker tegen te gaan. Een dergelijke regeling kan alleen aan de orde zijn als de maatregelen die zorgaanbieders zelf treffen onvoldoende zijn gebleken om de verspreiding van de ziekteverwekker tegen te gaan. Het kan gaan om verpleeghuizen, maar ook om ziekenhuizen, revalidatiecentra en woonvormen. De ministeriële regeling kan op grond van het vierde lid ook voorwaarden verbinden aan toegestaan bezoek. Zo is denkbaar dat bezoek in het geheel niet wordt toegestaan, of alleen in bepaalde categorieën zorglocaties wordt beperkt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels voor alleen 'instellingen voor de ouderenzorg', 'jeugdzorg' of 'ziekenhuizen'. Met het oog op de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit bepaalt het vierde lid dat daarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen zorglocaties of categorieën zorglocaties.

Proportionaliteitsafweging

Een beperking op het toelaten van bezoek in een ministeriële regeling dient noodzakelijk en proportioneel te zijn om de verspreiding van de ziekteverwekker tegen te gaan en de volksgezondheid te beschermen (artikel 58b). Het proportionaliteitsvereiste brengt mee dat daarbij rekening wordt gehouden met de consequenties van de beperkingen voor de cliënten en patiënten. Met het oog daarop bepaalt het wetsvoorstel dat de toegang niet wordt beperkt indien het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang (artikel 58n, vierde lid). Met name bij zorglocaties waar mensen langdurig verblijven, is onderling contact met naasten van groot belang. In het verlengde van deze afweging zal het niet snel denkbaar zijn dat er een ministeriële regeling wordt opgesteld die voor het gehele land zal gelden. Maatwerk ligt, gezien het proportionaliteitsvereiste, meer voor de hand. De proportionaliteitsafweging zorgt er immers voor dat per geval, regio, type zorginstelling moet worden bekeken of besmetting met een ziekte behorend tot groep A1 een reëel risico is, dat niet anders voorkomen kan worden dan door bijvoorbeeld een bezoekregeling op te stellen.

Het proportionaliteitsvereiste noopt ook tot terughoudendheid bij het nemen van maatregelen ten aanzien van die gedeelten van zorginstellingen waarin bewoners verblijven, zoals eigen kamers of appartementen in een verpleeghuis. Aldus wordt het huisrecht van bewoners zoveel mogelijk gewaarborgd. Zie daarover ook § 5.4.2 van het algemeen deel. Duidelijk mag zijn dat het nodig is om in het woongedeelte zorg te verlenen en zo nodig beschermende maatregelen te nemen. Bij het treffen van maatregelen is uitgangspunt dat eerst bezien wordt of kan worden volstaan met maatregelen buiten woongedeelten, is dat niet mogelijk dan zullen ook maatregelen binnen woongedeelten kunnen worden getroffen. In een ministeriële regeling op grond van artikel 58n, vierde lid, kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende (categorieën van) niet bij de zorg betrokken personen. Wanneer de ministeriële regeling een beperking oplegt, dient de zorglocatie zich aan die regeling te houden en conform de regeling bezoek niet toe te staan.

Met de mogelijkheid op grond van het vierde lid, wordt niet beoogd de maatregelen op grond van de Wzd en Wvvgz, die uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet en die per patiënt of cliënt

verschillend kunnen zijn, te beperken of op te rekken. Op grond van de Wzd en Wvvgz kunnen individuele maatregelen worden genomen, waarmee mensen in hun vrijheid worden beperkt. De maatregelen kunnen alleen worden getroffen 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 maatregelen zijn individueel van aard. Ook eventuele maatregelen die op grond van artikel 31 Wpg (isolatie) en artikel 35 Wpg (quarantaine) kunnen worden genomen, zijn individueel van aard. Vanwege het individuele karakter van de maatregelen, ligt een individuele rechtsbescherming bij deze maatregelen voor de hand. De beperkingen die worden opgelegd bij een ministeriële regeling op grond van artikel 58n, vierde lid, kunnen eenzelfde soort uitwerking hebben als de beperkende maatregelen van de zorgaanbieder op grond van de Wzd en Wvvgz. De maatregelen op grond van artikel 58n, vierde lid, zijn collectief van aard. Deze maatregelen kunnen tot gevolg hebben dat (een deel van) een zorginstelling niet toegankelijk is voor bezoek. De maatregelen moeten wel noodzakelijk en evenredig zijn om verspreiding van de ziekteverwekker binnen een instelling te voorkomen (artikel 58b). Bij de totstandkoming daarvan gelden waarborgen waaraan moet worden voldaan. Ook bij deze maatregelen is informatievoorziening nodig. Ook rechtsbescherming is mogelijk indien instellingen bij ministeriële regeling ruimte hebben gekregen om nadere invulling aan de in de ministeriële regeling gestelde regels te geven (zie hierna onder *Positie cliënt en rechtsbescherming*).

Eventuele maatregelen op grond van de Wvvgz, Wzd of Jeugdwet kunnen nog door een zorgaanbieder worden getroffen, maar zullen aanvullend op een collectieve regeling in beginsel niet noodzakelijk zijn om bezoek te beperken.

Het vijfde lid noemt enkele vormen van toegang waarop beperkingen of andere voorwaarden als bedoeld in het tweede en vierde lid geen betrekking kunnen hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat een cliënt in ieder geval bezoek kan krijgen van ten minste één familielid of naaste, behoudens in geval van uitzonderlijke omstandigheden. Dat neemt niet weg dat op grond van een proportionele afweging geconcludeerd kan worden dat meer toegang mogelijk is, dan alleen de aspecten die in dit lid genoemd worden. Ingevolge onderdeel b zal bezoek door een familielid of naaste in de periode waarin de behandelend arts verwacht dat de patiënt of cliënt op betrekkelijk korte termijn zal overlijden, niet kunnen worden beperkt. Het gaat hier om de inschatting van de verantwoordelijke arts die verwacht dat de cliënt op korte termijn komt te overlijden. Doorgaans zal dit binnen enkele weken zijn. Bezoek in de fase waarin te verwachten valt dat iemand komt te overlijden wordt van groot belang geacht. Bezoek draagt bij aan de kwaliteit van leven van met name mensen die langdurig in een zorglocatie verblijven. Op het moment dat duidelijk wordt dat een cliënt op betrekkelijk korte termijn komt te overlijden, is het voor zowel de cliënt zelf als zijn naasten van grote waarde om tijd met elkaar te kunnen doorbrengen. Afscheid kunnen nemen draagt bij aan het verwerken van het verlies van een dierbare. Een beperking van bezoek past hier niet bij. Maatwerk is daarom mogelijk: als de situatie het toelaat, kan bezoek ook door meer dan één familielid of naaste plaatsvinden. Omdat er zich in een crisissituatie uitzonderlijke omstandigheden kunnen voordoen, geldt deze bepaling niet in alle gevallen. Zo kan gedacht worden aan situaties van geohoordeerde verpleging afgezonderd van de overige ruimten in een locatie. Voor de goede orde wordt hier beklemtoond dat uit het eerste, tweede en vierde lid volgt dat 'bij de zorg betrokken personen' en 'mantelzorgers' altijd toegang tot de zorglocatie moeten hebben.

Het begrip 'familielid of naaste' is ontleend aan artikel 4:1, vijfde lid, Wvvgz. Volgens onderdeel c kunnen geen maatregelen worden opgelegd waardoor het horen op grond van de Wzd van cliënten of het horen op grond van de Wvvgz van betrokkenen niet kan plaatsvinden. Dat geldt voor de procedure van de machtiging tot opname en verblijf en de machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling, respectievelijk de zorgmachtiging en (de machtiging tot voortzetting van) een crisismaatregel. Met dit onderdeel wordt zeker gesteld dat aan alle personen wier aanwezigheid noodzakelijk wordt geacht bij deze procedure toegang wordt verleend, waaronder de vertegenwoordiger en de advocaat. Ook kunnen op grond van onderdeel d geen regels worden gesteld die de toegang van advocaten, cliëntenvertrouwenspersonen of patiëntenvertrouwenspersonen tot de zorglocatie beperken. Op grond van de artikelen 4b, 57 en 58 Wzd en de artikelen 1:7, 11:1 en 11:2 Wvvgz hebben cliënten en betrokkenen recht op advies en bijstand door hun advocaat en deze vertrouwenspersonen. Daarom dienen voornoemde personen toegang te kunnen krijgen tot de cliënt of patiënt. De regering acht het eveneens van belang dat geestelijke bedienaren hun handelingen in het kader van het belijden van een godsdienst of levensovertuiging kunnen blijven uitoefenen, ook als het ziet op personen die in zorglocaties verblijven. Hiertoe is in onderdeel e bepaald dat geestelijk bedienaren toegang hebben tot de tot hun geloofsgemeenschap behorende persoon die in de zorglocatie verblijft. Voor een toelichting op het begrip 'geestelijk bedienaar' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 58f.

Het toezicht is op grond van artikel 64 Wpg belegd bij de ambtenaren van de IGJ. De zorgplicht en de regels op grond van het vierde lid zullen gericht zijn tot zorgaanbieders. Mochten bezoekers zich niet houden aan de gedragsregels op grond van paragraaf 8, dan wordt van de zorgaanbieder verwacht

dat zij bezoekers daarop aanspreekt en zo nodig optreedt. Mochten bezoekers daaraan geen gehoor geven, dan kan de zorgaanbieder in het uiterste geval de politie inschakelen om onwillige bezoekers te verwijderen. De minister van VWS heeft op grond van artikel 58n, derde lid, 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. Voor de formulering van dat lid is aangesloten bij artikel 58k, tweede tot en met vierde lid. 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.

Gelet op de definitie van zorglocaties zijn deze locaties besloten plaatsen. Aangezien dit artikel een specifieke zorgplicht en bevels- en aanwijzingsbevoegdheid bevat met betrekking tot zorgaanbieders en zorginstellingen, zijn de in artikel 58k opgenomen zorgplicht en de in artikel 58l opgenomen bevels- en aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van besloten plaatsen niet van toepassing verklaard (zesde lid). Voor publieke plaatsen die zich bevinden in gebouwen waar eveneens zorglocaties zijn gevestigd geldt voor de publieke plaats de zorgplicht van artikel 58j. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een publiek toegankelijk restaurant in een ziekenhuis.

Positie cliënt en rechtsbescherming

Positie cliënt

Op grond van het eerste lid kan een zorgaanbieder maatregelen nemen om bezoek binnen een zorginstelling te beperken. Richtlijnen die vanuit het veld worden opgesteld, gelden hierbij als richtinggevend om hier invulling aan te geven. Bij het nemen van maatregelen is van belang dat de maatregelen die zorgaanbieders nemen persoonsgericht zijn en afgestemd te zijn op de reële behoefte van de cliënt. Ook moeten de rechten van de cliënt en patiënt in acht worden genomen en moet de cliënt met respect worden behandeld. Zorgaanbieders dienen bij het bieden van goede zorg zowel rekening te houden met de veiligheid van cliënten als met de persoonsgerichtheid van de maatregelen en met de rechten van cliënten. Cliënten dienen bij de maatregelen betrokken te worden. Op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018 (Wmcz 2018) dienen instellingen waar cliënten langdurig kunnen verblijven op grond van de Wmcz 2018 hun cliënten in de gelegenheid te stellen inspraak uit te oefenen in aangelegenheden die direct van invloed zijn op hun dagelijks leven.

Daarnaast is in de Wmcz 2018 geregeld dat cliëntenraden instemmingsrecht hebben op onder meer het algemeen beleid inzake veiligheid, kwaliteit, hygiëne, ontspanningsmogelijkheden en recreatie. Hieronder valt ook een beleid van de zorgaanbieder inhoudende een eventuele beperking in het recht op het ontvangen van bezoek. Indien de instelling voor het voorgenomen besluit geen instemming van de cliëntenraad heeft verkregen, kan de zorginstelling de commissie van vertrouwenslieden om toestemming vragen om het besluit te nemen. De commissie geeft slechts toestemming indien: a. de beslissing van de cliëntenraad om geen instemming te geven onredelijk is, of b. het voorgenomen besluit van de instelling gevergd wordt om zwaarwegende redenen.

Het beleid van de zorgaanbieder dat vastgesteld is zonder de instemming van de cliëntenraad of de toestemming van de commissie van vertrouwenslieden is nietig indien de cliëntenraad tegenover de instelling schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan.

Naast een verplichting tot het hebben van een cliëntenraad, hebben steeds meer zorgaanbieders een verpleegkundige en/of verzorgende adviesraad (VAR/VVAR) of een multidisciplinaire professionele adviesraad (PAR). Bij vergaande maatregelen ligt het voor de hand deze organisaties te betrekken.

Rechtsbescherming

Ondanks de zoveel mogelijk persoonsgerichte en proportionele maatregelen door de zorgaanbieder, waarbij in voorkomend geval ook cliëntenraden vooraf zijn betrokken, kan het voorkomen dat de zorgaanbieder maatregelen neemt waarmee een individuele cliënt of diens vertegenwoordiger het niet eens zijn. Zo kan een instelling bijvoorbeeld (met instemming van de cliëntenraad) bepalen dat op een bepaalde afdeling beperkt bezoek is toegelaten. Indien iemand het daar niet mee eens is, kan een patiënt, cliënt of zijn vertegenwoordiger gebruikmaken van de mogelijkheden die de Wkkgz biedt. De Wkkgz kent daarbij een getrapte systeem, uitgaande van het belang van het op een laagdrempelige manier oplossen van gerezen problemen.

Klachtbehandeling

Op grond van de Wkkgz dient iedere zorgaanbieder een regeling te treffen voor een effectieve en

laagdrempelige opvang en afhandeling van hem betreffende klachten. Een dergelijke klachtenregeling dient te zijn vastgesteld in overeenstemming met een representatieve cliëntenorganisatie. Over een gedraging jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening kan schriftelijk een klacht worden ingediend door de cliënt, een nabestaande van de overleden cliënt dan wel een vertegenwoordiger. Een cliënt kan hierbij kosteloos worden bijgestaan door een klachtenfunctionaris, die kan helpen bij het formuleren van de klacht. Een klacht dient door de zorgaanbieder zorgvuldig te worden onderzocht. Hierbij staat een goede dialoog met de cliënt voorop. De klachtenprocedure is erop gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een bevredigende oplossing te komen voor zowel zorgaanbieder als de cliënt/patiënt.

Geschilleninstantie

Indien de cliënt en de zorgaanbieder er op basis van een interne klachtenafhandeling niet uitkomen, kan de cliënt zijn klacht aan een geschilleninstantie voorleggen. Ingevolge de Wkkgz is iedere zorgaanbieder verplicht aangesloten bij een geschilleninstantie. De geschilleninstantie heeft tot taak geschillen over gedragingen van een zorgaanbieder jegens een cliënt in het kader van de zorgverlening te beslechten. De geschilleninstantie geeft een bindend advies ten aanzien van een geschil. Daarnaast is de geschilleninstantie bevoegd om een schadevergoeding tot € 25.000,- toe te kennen. De civiele rechter kan de uitspraak van de geschilleninstantie marginaal toetsen.

Civiele rechter

Daarnaast kan een cliënt of zijn vertegenwoordiger in algemene zin een geschil met de zorgaanbieder voorleggen aan de civiele rechter. Dit kan bijvoorbeeld als de cliënt meent dat een maatregel van een zorgaanbieder een onrechtmatige uitwerking heeft. Ook kan een cliënt naar de burgerlijke rechter indien hij het bijvoorbeeld niet eens met het oordeel van de geschilleninstantie.

Meldpunt

Naast de mogelijkheden op grond van de Wkkgz, bestaat er de mogelijkheid om bij het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ) een klacht in te dienen over de kwaliteit van zorg. Het LMZ informeert de indiener over de mogelijkheden om die klacht op te lossen.

Toezicht

De IGJ gebruikt klachten die bij het LMZ binnenkomen bij haar toezicht op de zorg. Bij veel of ernstige signalen over een zorgaanbieder – bijvoorbeeld als signalen wijzen op een situatie die voor de veiligheid van cliënten of de zorg een ernstige bedreiging betekent of kan betekenen – kan de IGJ besluiten een onderzoek te doen (artikel 25 Wkkgz).

Artikel 58o. Bedrijfsmatig personenvervoer

Artikel 58o bevat een grondslag om specifieke maatregelen te treffen met betrekking tot het bedrijfsmatig personenvervoer. Dit begrip is breed en kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het in de Wet personenvervoer 2000 bedoelde openbaar vervoer zoals personenvervoer per trein, metro, tram en bus. Maar ook andere vormen van personenvervoer vallen onder dit begrip, zoals besloten busvervoer, personenvervoer per taxi, leerlingenvervoer, vervoer van gehandicapten, het regionale zogenoemde collectieve vraagafhankelijk vervoer (de regiotaxi) en bepaalde vormen van vervoer van personen over water en in de lucht. De maatregelen moeten in geval van een uitbraak van een ziekteverwekker gericht kunnen worden tegen iedere aanbieder van de bij ministeriële regeling nadere vast te stellen bepaalde categorieën van bedrijfsmatig personenvervoer. Dit kan in het belang van de volksgezondheid dan ook gericht zijn tegen aanbieders die in normale omstandigheden gerangschikt kunnen worden onder de vrijstellingen van het begrip vervoerder als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000.

§ 8.3. Maatregelen in verband met inreizen

Artikel 58p. Inreisverplichtingen bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig personenvervoer

Op grond van dit artikel kunnen in een ministeriële regeling verplichtingen opgenomen worden die gelden voor het inreizen uit door de minister aangewezen gebieden. Dit kunnen bijvoorbeeld gebieden zijn met een zeer hoge incidentie van de ziekteverwekker en/of gebieden waar zorgwekkende varianten van de ziekteverwekker rondgaan. De verplichtingen zien op de plicht voor de vervoerder om te controleren of de reiziger beschikt over een testbewijs en de plicht voor de reiziger om te beschikken over een testbewijs en dit testbewijs te tonen aan de vervoerder of toezichthouder. Tevens kunnen eisen aan de test gesteld worden.

Artikel 58q Uitzondering op de inreisverplichtingen

Op grond van dit artikel kunnen bepaalde categorieën personen uitgezonderd worden van de inreisverplichtingen. In de ministeriële regeling kan bijvoorbeeld bepaald worden dat een reiziger die beschikt over een vaccinatiebewijs wordt vrijgesteld van de plicht om over een testbewijs te beschikken en dit bewijs te tonen.

Artikel 58r. Thuisquarantaineplicht Europees Nederland

Artikel 58r voorziet voor Europees Nederland in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor inkomende reizigers uit aangewezen gebieden in het buitenland of uit Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Het doel daarvan is om zoveel als mogelijk te voorkomen dat het aantal besmettingen in Nederland (verder) stijgt door de import en verspreiding van een ziekteverwekker als gevolg van inkomende reizigers uit het buitenland. De thuisquarantaineplicht geldt voor reizigers die voorafgaand aan inreis in Europees Nederland in een aangewezen gebied hebben verbleven. Dit kunnen bijvoorbeeld gebieden zijn met een zeer hoge incidentie van de ziekteverwekker en/of gebieden waar zorgwekkende varianten van de ziekteverwekker rondgaan. Ook kan het hierbij gaan om landen waar onbekend is wat de epidemiologische situatie is vanwege onvoldoende testdata of sequencing data. De Minister van VWS wijst deze gebieden aan. De thuisquarantaineplicht kan in de eigen woning of een andere verblijfplaats naar keuze worden ondergaan. De duur zal bij ministeriële regeling worden bepaald. Deze is echter korter als een nader bepaald aantal dagen na inreis een test wordt afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet (meer) is geïnfecteerd met de ziekteverwekker. Gedurende de periode van thuisquarantaine dient de betrokkene bereikbaar te zijn voor een toezichthouder. De medewerkingsplicht die op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb op de betrokkene rust, veronderstelt reeds de bereikbaarheid voor de toezichthouder.

De met dit artikel geregelde thuisquarantaineplicht laat de mogelijkheid van toepassing van artikel 35 Wpg onverlet. In beginsel blijft toepassing van artikel 35 dus mogelijk, ook ten aanzien van een inkomende reiziger, mits op basis van een individuele beoordeling is vastgesteld dat aan de specifieke eisen van dat artikel wordt voldaan.

Artikel 58s. Uitzonderingen thuisquarantaineplicht

Op grond van artikel 58s kunnen in een ministeriële regeling onder bepaalde voorwaarden of beperkingen uitzonderingen op de thuisquarantaineplicht opgenomen worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de voorwaarde dat reizigers een vaccinatiebewijs kunnen tonen. Op grond van het tweede lid kan bij ministeriële regeling bepaald worden dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden een ontheffing kan verlenen van de thuisquarantaineplicht, met daaraan verbonden voorwaarden of beperkingen.

Artikel 58t. Verzoekschriftenprocedure

Artikel 58t voorziet erin dat een reiziger op wie voormelde plicht tot thuisquarantaine van toepassing is, zich rechtstreeks tot de rechter kan wenden om binnen afzienbare tijd een oordeel te verkrijgen. Voor deze procedure is aansluiting gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van een quarantainemaatregel op grond van artikel 35 van de Wpg. Indien een betrokkene een rechterlijk oordeel wenst te verkrijgen over de toepasselijkheid van de quarantaineplicht in zijn individuele geval, kan hij daartoe een verzoekschrift indienen bij de burgerlijke rechter. Het verzoekschrift dient te worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die is gelegen binnen het arrondissement van het woonadres van de betrokkene of het opgegeven adres van de verblijfplaats. Voor de feitelijke wijze van indiening wordt aangesloten bij de algemene regeling voor de indiening van verzoekschriften bij de burgerlijke rechter. Voor de indiening van het verzoekschrift is geen griffierecht verschuldigd. Gelet op het belang van betrokkene om in een laagdrempelige spoedprocedure een rechterlijk oordeel over de quarantaineplicht te verkrijgen, geldt geen verplichting voor betrokkenen om zich bij te laten staan door een advocaat. Daartoe wordt artikel 46 van de Wpg van overeenkomstige toepassing verklaard.

Na het indienen van het verzoekschrift dient de betrokkene zo spoedig mogelijk door de rechter te worden gehoord. Het horen vindt plaats door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Deze wijze van horen is hier dwingend voorgeschreven en dus niet optioneel. De reden daarvoor is dat het niet wenselijk is dat de betrokkene ten behoeve van een fysieke zitting de thuisquarantaine zou moeten doorbreken, nu hij juist in quarantaine moet verblijven om het risico op verspreiding van een ziekteverwekker te voorkomen. Vanwege de korte doorlooptijd van de procedure, is het mogelijk dat van het horen wordt afgezien indien de verzoeker niet bereikbaar is op het door de rechter vastgestelde tijdstip van horen. Gelet op het belang van het horen van de verzoeker dient hiermee terughoudend te worden omgegaan.

Bij de behandeling van het verzoekschrift is de rechter bevoegd om belanghebbenden op te roepen en

zich te laten voorlichten door deskundigen. Daartoe wordt artikel 41, derde lid, van de Wpg van toepassing verklaard.

Met het oog op de spoed waarmee de rechterlijke toetsing van de quarantaineplicht dient plaats te vinden, dient de rechter zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie dagen na indiening van het verzoekschrift op het verzoek te beslissen. Deze beslistermijn is gelijk aan de termijn die op grond van artikel 41, vijfde lid, van de Wpg geldt voor de rechterlijke beslissing op een vordering van de officier van justitie tot voortzetting van een op grond van artikel 35 Wpg opgelegde quarantainemaatregel. Indien de rechter het verzoekschrift gegrond acht, heft de rechter de quarantaineplicht op. De betrokkene is dan niet langer verplicht in thuisquarantaine te verblijven. Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter staan geen hoger beroep en cassatie open. Hierin is aansluiting gezocht bij de systematiek van de quarantainemaatregel van artikel 35 van de Wpg, waarbij eveneens geen hoger beroep en cassatie openstaan (artikel 41, zesde lid, Wpg).

Artikel 58u. Thuisquarantaineverklaring

Artikel 58u regelt de thuisquarantaineverklaring. Reizigers die vanuit een door de minister aangewezen gebied in het buitenland Nederland inreizen moeten – digitaal of op papier – voor inreis een verklaring invullen ('thuisquarantaineverklaring') en daarbij bepaalde gegevens verstrekken. In deze verklaring geven zij aan dat zij na inreis in thuisquarantaine gaan of daartoe niet verplicht zijn omdat zij tot een van de uitzonderingscategorieën behoren. Ingeval van het laatste kan de reiziger verplicht zijn om dat te staven met bepaalde bescheiden. Deze zullen bij ministeriële regeling worden bepaald. Als een reiziger bij inreis wordt gecontroleerd en niet beschikt over een thuisquarantaineverklaring, levert dat een strafrechtelijke overtreding op die onder meer met een geldboete kan worden bestraft.

Artikel 58v. Gegevensverwerking

Artikel 58v voorziet in de nodige grondslagen voor de gegevensverwerking ten behoeve van de monitoring, het toezicht op en de handhaving van de naleving van de thuisquarantaineplicht. Eerst zal via monitoring worden nagegaan of reizigers zich aan de thuisquarantaineplicht houden. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. Indien op grond van bevindingen in het kader van de monitoring nader onderzoek door een toezichthouder naar de naleving van de thuisquarantaineplicht door een betrokkene wenselijk wordt geacht, of indien geen telefonisch contact kan worden verkregen met een betrokkene, kan een melding worden gedaan aan de gemeenten. In dat geval kan controle door een toezichthouder plaatsvinden en kan ingeval van een geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete (en eventueel een last onder dwangsom) worden opgelegd. In het kader van de monitoring, het toezicht en de handhaving kan gegevensverwerking plaatsvinden tussen (het belteam van) de Minister van VWS dat de monitoring verzorgt, de burgemeesters die een handhavende taak hebben en de toezichthouders. De door reizigers verstrekte gegevens die naar (het belteam van) de Minister van VWS worden doorgeleid, zullen niet langer worden bewaard dan voor de duur van de thuisquarantaine.

Artikel 58w. Aanvullende gegevensverstrekking en -verwerking papieren thuisquarantaineverklaring

Artikel 58w voorziet in aanvullende regels over de gegevensverstrekking en -verwerking ingeval van een papieren thuisquarantaineverklaring. Het gaat hier om gegevensverstrekking en -verwerking waarbij de reiziger, de vervoerder in de lucht- of scheepvaart, de burgemeester en eventueel een toezichthouder betrokken zijn.

Artikel 58x. Thuisquarantaineplicht Caribisch Nederland

Artikel 58x voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat ook bij reizen tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of naar een van deze eilanden vanuit Europees Nederland of een door de minister aangewezen gebied in het buitenland een thuisquarantaineplicht geldt. Uitgangspunt is dat, indien daartoe wordt besloten, dezelfde regeling geldt als bij de thuisquarantaineplicht voor Europees Nederland, maar bij ministeriële regeling kan anders worden bepaald. Bovendien geldt het bepaalde in het derde lid van artikel 58t in aanvulling op de eisen aan een verzoekschrift zoals opgenomen in artikel 429d, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES.

Een eventuele thuisquarantaineplicht laat de toepassing van artikel 35 van de Wpg onverlet. Daarnaast voorziet het derde lid in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing van de thuisquarantaineplicht kan verlenen.

§ 8.4. Overige bepalingen

Artikel 58y. Verantwoording en informatievoorziening

Het eerste lid bevat een maandelijks rapportageplicht van de minister van VWS aan de Tweede en Eerste Kamer over de krachtens paragraaf 8 van hoofdstuk V geldende maatregelen. Dit houdt in dat deze plicht geldt zolang er maatregelen van kracht zijn. Op deze wijze wordt de parlementaire controle op de vastgestelde ministeriële regelingen verder versterkt.

Het tweede lid regelt een verplichting voor de burgemeester tot het verstrekken van structurele informatie. Dit kan geen persoonsgegevens betreffen. Het gaat bij de toepassing van deze bepaling uitdrukkelijk niet om het houden van toezicht, maar om het voorzien in een informatiebehoefte om effectief uitvoering te kunnen geven aan de in hoofdstuk V, paragraaf 8, geregelde bevoegdheden. De informatie wordt verzameld door de voorzitter van de veiligheidsregio. Ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg rust voor Caribisch Nederland een gelijke verplichting op de gezaghebber. Artikel 58y, tweede lid, is hier vanzelfsprekend van minder praktische betekenis, aangezien de gezaghebber ingevolge artikel 68a, onder d, Wpg tevens de rol vervult van voorzitter van de veiligheidsregio. De burgemeester is reeds op grond van artikel 180, eerste lid, van de Gemeentewet aan de raad verantwoording verschuldigd over de uitoefening van de bevoegdheden die hem als eenhoofdig orgaan toekomen. Anders dan in de Twm worden hiervoor geen specifieke regels voorzien. Het derde lid regelt dat in het geval de voorzitter van de veiligheidsregio toepassing geeft aan een burgemeestersbevoegdheid uit hoofdstuk V, paragraaf 8, de voorzitter van de veiligheidsregio daarover verantwoording aflegt aan de betreffende gemeenteraad.

Artikel 58z. 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 (zogenoemde herstelsancties). Overeenkomstig de systematiek van de Wpg worden bevoegdheden tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom opgenomen in paragraaf 8 zelf (nieuw artikel 58z) 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 de veiligeafstandsnorm, 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.⁷⁸

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 dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio. 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. Om complicaties van samenloop te vermijden, geldt voor de handhaving van elke maatregel dat steeds slechts één bestuursorgaan, namelijk de minister ofwel de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio of gezaghebber, bevoegd is tot het opleggen van een herstelsanctie.

De bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio worden in Caribisch Nederland uitgeoefend door de gezaghebber. 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, voorzitter van de veiligheidsregio of gezaghebber daartoe mandaat is verleend.

Artikel 58za. Bestuurlijke boete

Ingeval van niet-naleving van de plicht tot thuisquarantaine of de plicht tot het verstrekken van een thuisquarantaineverklaring kan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene zijn woon- of verblijfplaats heeft dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio waarbinnen die gemeente ligt, een bestuurlijke boete (en eventueel een last onder dwangsom op grond van artikel 58z, vierde lid) opleggen. Ook hiervoor geldt dat de bevoegdheden die in Europees Nederland zijn toebedeeld aan de

⁷⁸ Zie voor vergelijkbare voorzieningen bijvoorbeeld de artikelen 45g, eerste lid, van de Advocatenwet, 116a van de Geneesmiddelenwet en 7:12, derde lid, van de Mediawet 2008. 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.

burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio in Caribisch Nederland worden uitgeoefend door de gezaghebber.

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die de onvoorwaardelijke verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom (artikel 5:41, eerste lid, Awb). Algemene regels over de toepassing van dit instrument zijn neergelegd in titel 5.4 van de Awb. Vanwege het punitieve karakter gelden bij de toepassing van het instrument de bijzondere waarborgen die voor burgers ingeval van een «criminal charge» voortvloeien uit (onder meer) artikel 6 van het EVRM. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd zodra is geconstateerd dat een reiziger de op hem rustende quarantaineplicht niet naleeft. Dit instrument biedt derhalve de mogelijkheid om in dat geval direct tot sanctionering («lik-op-stuk») over te gaan.

In het tweede lid is bepaald dat de bestuurlijke boete op een bedrag van € 339 wordt vastgesteld. Een boete van € 340 of minder geldt namelijk als een «lichte» boete waarvoor op grond van artikel 5:53 van de Awb ook een lichte procedure geldt. De bevoegde toezichthouders kunnen van de overtreding een boeterapport opmaken op grond van artikel 5:48 van de Awb en de betrokkene horen op grond van artikel 4:8 van de Awb, maar zijn hiertoe niet verplicht. Hierdoor kan het instrument van de bestuurlijke boete snel worden ingezet bij een geconstateerde overtreding van de quarantaineplicht en dit verhoogt de effectiviteit van de handhaving.

Onderdeel I

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. In een aantal gevallen zijn op specifieke (veelal 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 artikel 64a geregeld dat de minister van VWS voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 8 van hoofdstuk V of onderdelen daarvan, ambtenaren van andere toezichtsinstanties kan aanwijzen. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft die ressorteren onder een ander ministerie dan dat van de minister van VWS, wordt het besluit genomen in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.

De krachtens artikel 64a aangewezen toezichthoudende ambtenaren hebben op grond van artikel 5:15 Awb de bevoegdheid om elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

Onderdeel J

Artikel 65a. Grondslag voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren

Dit artikel biedt een aanvullende mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen. Voor de formulering is gebruikgemaakt 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. Ook voor de op grond van het voorgestelde 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 aanleiding om af te wijken van de daarin en elders vastgelegde kennis-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen.

Onderdeel K

Artikel 68bis. Strafbaarstellingen en strafsancties regels hoofdstuk V, paragraaf 8

Het wetsvoorstel gaat uit van strafrechtelijke sanctionering. Dit artikel bevat daartoe alle strafbaarstellingen en strafsancties van de daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit het voorgestelde hoofdstuk V, paragraaf 8.

Onderdeel L

Artikel 68ka. Last onder dwangsom BES

Hoofdstuk VIIa 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 de 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 58z 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 een 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 cumulatieve herstelsanctie mogelijk (artikel 5:6 Awb);
- preventieve toepassing last onder dwangsom (artikel 5:7 Awb);
- meerdaadse samenloop (artikel 5:8 Awb);
- verplichte elementen van de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:9 Awb);
- regel dat de verbeurde dwangsom toekomt 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 Awb);
- betaaltermijn van zes weken (artikel 5:33 Awb);
- opschorting, opheffing en vermindering van een dwangsom (artikel 5:34 Awb);
- invorderingsbeschikking (artikel 5:37 Awb);
- verval van de invorderingsbeschikking (artikel 5:38 Awb).

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.

Artikel 68kb. Bestuurlijke boete BES

Het voorgestelde artikel 68kb voegt een regeling toe voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor dit artikel is aangesloten bij artikel 58za, waarin de bestuurlijke boete voor Europees Nederland geregeld is.

Artikel II

Artikel I van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen (hierna: Twc) is als gevolg van het vervallen van paragraaf 3a van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) met ingang van 20 mei 2022 vervallen.

In het huidige artikel II, eerste lid, van de Twc is opgenomen dat de bewaartermijn voor medische dossiers met uitsluitend een testuitslag wordt verkort naar 1 jaar voor een positieve testuitslag en 4 weken voor een negatieve testuitslag, ten opzichte van de termijn die thans in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES) is voorgeschreven. De regels in het BW houden onder meer in dat er een medisch dossier aangelegd en twintig jaar bewaard dient te worden (artikel 7:454, derde lid, BW; in artikel 7:454, derde lid, BW BES is deze termijn op tien jaar gesteld). Met het vervallen van artikel I van de Twc als onderdeel van paragraaf 3a van hoofdstuk Va van de Wpg sinds 20 mei 2022, vervalt de verkorte bewaartermijn van het huidige artikel II met ingang van 20 mei 2023. Het huidige artikel III, tweede lid, van de Twc, bepaalt immers dat artikel II van de Twc pas vervalt een jaar na het tijdstip waarop paragraaf 3a van hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid vervalt.

Ook vanaf 20 mei 2023 bestaat echter de noodzaak niet om bewaartermijnen van tien tot twintig jaar te hanteren voor bedrijven die primair op SARS-CoV-2 testen voor de inzet van (Europese) toegangs- of testbewijzen. Deze testen worden door testaanbieders immers niet gebruikt voor verdere hulpverlening (zoals advies in het kader van bron- en contactonderzoek of het voorschrijven van medicatie). Het doel van het afnemen van een test bij een dergelijke testaanbieder is om slechts gedurende een periode van enkele weken een indicatie te geven over de besmettelijkheid en kan daarmee van belang zijn voor de inzet van testbewijzen. Een bewaartermijn van 20 jaar voor deze testuitslagen is in dat perspectief disproportioneel lang, zeker als er op grote schaal getest wordt voor testbewijzen en er daarmee op grote schaal bijzondere persoonsgegevens worden gegenereerd. Aangezien zowel positieve als negatieve testuitslagen, mede afhankelijk van het type test, wel relevant zouden kunnen zijn voor de verdere hulpverlening, is een minimale bewaartermijn voor het bewaren van dergelijke gegevens wel noodzakelijk. Met onderhavige wijziging wordt daarom een minimale bewaartermijn

van zes maanden en een maximale bewaartermijn van een jaar voorgeschreven. Ter toelichting hierop, wordt het volgende opgemerkt.

Voor een bewaartermijn van minimaal zes maanden en ten hoogste een jaar van zowel positieve als negatieve testuitslagen is gekozen om enerzijds te voorkomen dat medische gegevens onnodig lang bewaard blijven, en anderzijds kwaliteitstoetsing en een zorgvuldige klachtenafhandeling mogelijk blijft. De Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) heeft aangegeven dat een bewaartermijn van vier weken in de praktijk te kort is voor het effectief uitvoeren van toezicht. Meldingen worden regelmatig door de IGJ niet binnen vier weken ontvangen en kunnen daarnaast niet ook nog binnen die termijn worden onderzocht en worden afgerond. Dit is zeker aan de orde als het onderzoek wordt ingesteld op basis van meerdere signalen of trends, wat vaak het geval is. Daarnaast zijn zorgaanbieders op grond van de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg verplicht om een goede klachtenregeling in te richten. De praktijk heeft uitgewezen dat een bewaartermijn van vier weken te kort is voor het volledig afhandelen van een klachtenprocedure. De gegevens die nodig zijn voor het volledig kunnen doorlopen van een klachtenprocedure moeten daarom langer bewaard worden dan slechts vier weken. Gelet hierop heeft de IGJ, mede op basis van meldingen van testaanbieders, het verzoek gedaan een bewaartermijn van minimaal zes maanden te hanteren. Deze termijn is noodzakelijk om effectief toezicht te kunnen inregelen, alsmede een gedegen klachtenprocedure te kunnen doorlopen. Dit geldt zowel ten aanzien van positieve als negatieve testuitslagen. Bovendien worden in de praktijk testuitslagen door het ontbreken van een minimale bewaartermijn in de Twc soms al binnen vier weken verwijderd. Op dat moment is het, zoals hierboven beschreven, niet mogelijk om toezicht te houden en een klachtenprocedure te doorlopen. Om deze reden is het van belang dat de zesmaandentermijn een minimum bewaartermijn vormt ten aanzien van alle testuitslagen.

Naast de minimale bewaartermijn van zes maanden is tot slot nog het volgende van belang. De testaanbieders hebben bij de IGJ aangegeven dat verschillende bewaartermijnen voor positieve en negatieve testuitslagen tot disproportionele extra administratieve lasten en kosten leiden, terwijl het bij beide typen testuitslagen om gelijklopende aspecten gaat voor wat betreft het toezicht en het inregelen van de noodzakelijke klachtenprocedure. Daarom worden in dit wetsvoorstel die bewaartermijnen gelijkgetrokken, waardoor zowel positieve als negatieve testuitslagen minimaal zes maanden en maximaal één jaar mogen worden bewaard. De beide typen testuitslagen mogen dan op hetzelfde moment worden verwijderd, hetgeen goed te hanteren is voor het veld. Hiermee wordt voorkomen dat persoonsgegevens onnodig lang bewaard worden, maar blijft het mogelijk om retrospectief te inspecteren en om een zorgvuldige klachtenafhandeling te garanderen. Overigens staat het de betrokken persoon vrij om te verzoeken dat zijn of haar persoonsgegevens binnen de hier gestelde termijnen worden verwijderd op grond van artikel 7:455, eerste lid, BW.

Uitzondering GGD'en

De termijnen, bedoeld in artikel II, eerste lid, onder a en b, van de Twc (nieuw), gelden niet voor de GGD'en. Dit is in het tweede lid van artikel I van de Twc (nieuw) geëxpliciteerd en heeft tot gevolg dat de bewaartermijnen van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst van toepassing zijn. Hierin is voorzien in een bewaartermijn van 20 jaar, of zoveel langer als noodzakelijk voor de goede hulpverlening aan de patiënt (artikel 7:454 BW), tenzij de patiënt de vernietiging van de gegevens verzoekt (artikel 7:455 BW). Reden hiervan is het volgende.

De GGD'en testen primair ten behoeve van de infectieziektebestrijding, en niet voor het genereren van testbewijzen. Uitzondering hierop zijn de confirmatietesten ten behoeve van (Europese) herstelbewijzen. In de praktijk is het echter niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen testen die ten behoeve van de infectieziektebestrijding zijn, en testen die louter gericht zijn op het verkrijgen van een herstelbewijs. Voor de infectieziektebestrijding, analyses over de stand van de epidemie, wetenschappelijk onderzoek naar bijvoorbeeld de effectiviteit van de vaccins en het produceren van statistieken, is het bovendien noodzakelijk dat de GGD'en data kunnen delen met samenwerkende partijen, zoals het RIVM en het ministerie van VWS. Bij kortere bewaartermijnen is het risico dat deze (retrospectieve) analyses minder volledig uitgevoerd kunnen worden. Bovendien bevatten medische dossiers bij de GGD'en in de meeste gevallen meer informatie dan bij andere testaanbieders, omdat ook vaccinatie-data zijn toegevoegd. De aangepaste bewaartermijnen vastgelegd in de Twc waren eerder ook specifiek gericht op de bedrijven die voor het verkrijgen van testbewijzen in het leven waren geroepen.

Inwerkingtreding

Het is van belang om ervoor te zorgen dat de in artikel II, eerste lid, onder a en b, van de Twc genoemde termijnen dominant zijn vanaf het moment van invoering. Daarom is allereerst in artikel II, eerste lid, onder b, van de Twc, opgenomen dat de hulpverlener de betreffende gegevens vernietigt

indien de termijn bedoeld in onderdeel a – te weten de minimale bewaartermijn van zes maanden en de maximale bewaartermijn van een jaar – is verstreken op het moment van inwerkingtreding van dit artikel. Voorts zal zodra artikel II van de Twc in werking treedt, het tweede lid van artikel III, van de Twc komen te vervallen. Dit tweede lid regelt het moment waarop artikel II van de Twc komt te vervallen. Doordat dit tweede lid komt te vervallen, wordt geborgd dat direct vanaf de inwerkingtreding van onderhavige wijziging van de Twc, de nieuwe wenselijke bewaartermijnen gelden.

Tijdelijk karakter Twc

De Twc is opgesteld als tijdelijke wet en dat karakter wordt ook behouden. Dit komt tot uitdrukking in het nieuwe derde lid van artikel II van de Twc (nieuw). Door de wijzigingen in het derde lid zal de Twc één jaar later, te weten op 1 juli 2023, dan wel op een bij koninklijk besluit te bepalen eerder of later tijdstip komen te vervallen. Bij deze vervaldatum is aangesloten bij de vervaldatum van de Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test-, en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat, PbEU 2021, L211/1).

Artikel III

Gedurende de periode van 4 november 2020 tot 1 juli 2022 kon de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Twv) maatregelen nemen in het kader van de organisatie van veilige en toegankelijke verkiezingen in tijden van epidemie. De Twv is vervallen op 1 juli 2022. Met onderhavige wijziging van de Wpg blijft het wel mogelijk om indien noodzakelijk hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen te stellen, die dan ook kunnen gelden in het stemlokaal.⁷⁹ Dat de Twv is komen te vervallen neemt immers niet weg dat er ten tijde van een epidemie nog steeds behoefte kan zijn aan en noodzaak tot maatregelen ten behoeve van een veilig verloop van de verkiezingen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een permanente grondslag voor het voorschrijven van hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen op onder andere publieke plaatsen en het stellen van een veiligeafstandsnorm in tijden van een epidemie in generieke zin. Verkiezingslocaties – stemlokalen, maar bijvoorbeeld ook tellocaties of de locatie waar het centraal stembureau de zitting voor de uitslagvaststelling houdt – vallen onder publieke plaatsen, waardoor deze grondslag ook strekt tot het treffen van maatregelen op deze locaties. Daarbij zal in de toepassing van de maatregelen in het stemlokaal rekening dienen te worden gehouden met de bijzondere aard van het verkiezingsproces. Zo zijn stemlokalen voor eenieder toegankelijk en moeten personen kunnen waarnemen bij de stemming en/of stemopneming. Om de verkiezingen goed te laten verlopen in pandemische omstandigheden heeft de regering tevens het voornemen om in de Kieswet enkele organisatorische voorzieningen te treffen die dan kunnen gelden. Daarbij gaat het om voorzieningen zoals het op een andere locatie kunnen tellen van de stemmen indien de veiligeafstandsnorm niet kan worden gehouden, of, zoals ook de Kiesraad in zijn advies voorstelt dat het identiteitsbewijs kan worden getoond in plaats van fysiek overhandigd.

Voor wat het toezicht op de naleving en de handhaving van de maatregelen betreft, geldt op grond van deze wet op verkiezingslocaties een afwijkend regime. Gelet op de bijzondere aard van het verkiezingsproces is de handhaving van de orde in het stemlokaal belegd bij de voorzitter van het stembureau (artikel J 37 van de Kieswet). Hij kan daartoe de bijstand van de burgemeester verzoeken. Het principiële uitgangspunt in de Kieswet is dan ook dat de handhaving van de orde, mede in relatie tot de toegang tot het verkiezingsproces, is belegd bij het stembureau zelf, en niet in eerste instantie bij de lokale autoriteiten of een beheerder van het gebouw waar het stemlokaal is gevestigd. De leden van het stembureau vervullen hun taken immers onafhankelijk van de lokale autoriteiten.⁸⁰ Ook vindt de regering het van belang dat op de locatie waar het stemlokaal is gevestigd voor de deelnemers aan het verkiezingsproces geen andere regels worden gehandhaafd dan die gelden in het stemlokaal. Voor verkiezingen worden in deze wet daarom uitzonderingen opgenomen ten aanzien van de handhavingsbevoegdheden van lokale autoriteiten en de zorgplicht van beheerders. Dit geldt voor de locatie zelf, bijvoorbeeld het stemlokaal, maar ook voor de ruimten waar iemand doorheen moet lopen om bij het stemlokaal te komen. Dus stel dat een stemlokaal is gevestigd in een zaal in een theater, dan dienen de handhavingsregels die gelden in het stemlokaal, ook van toepassing te zijn in de lobby waar de kiezer doorheen loopt om het stemlokaal te kunnen bereiken. In de lobby kan dan wel worden opgetreden ten aanzien van gewone bezoekers van het theater.

Waar toezicht en handhaving van eventuele maatregelen in generieke zin plaatsvindt op grond van deze wet, zal de naleving van eventuele hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen en de

⁷⁹ In de brief waarin de Kamers zijn geïnformeerd over het vervallen van de Twv is dit reeds gecommuniceerd; Kamerstukken II 2021/22, 35 887, nr. 9.

⁸⁰ Zie ook wat hierover is overwogen bij de totstandkoming van de huidige Kieswet (Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, p. 53/54).

veiligheidsnorm dus worden bevestigd bij de leden van het stembureau (vgl. artikel J 37 van de Kieswet), dan wel de leden van het briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau of centraal stembureau. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen die zien op toezicht op de naleving en de handhaving van de maatregelen die op grond van de Wet publieke gezondheid plaatsvinden op verkiezingslocaties, opgenomen in de Kieswet.

Dat is in lijn met de huidige systematiek van de Kieswet, waarin de handhaving van de orde in het stemlokaal, zoals hiervoor is opgemerkt, is bevestigd bij de voorzitter van het stembureau (artikel J 37 van de Kieswet). De voorzitter kan daartoe de bijstand van de burgemeester verzoeken en heeft de bevoegdheid om de zitting te schorsen indien zich naar zijn oordeel omstandigheden voordoen die een behoorlijke voortgang van de zitting onmogelijk maken (artikel J 38 van de Kieswet).

In de Kieswet wordt voorts geregeld dat in het uiterste geval de voorzitter een kiezer de toegang tot het stemlokaal kan ontzeggen of een kiezer kan vragen het stemlokaal te verlaten. Concreet wordt in de Kieswet geregeld dat – indien er maatregelen worden getroffen op grond van de betreffende bepaling in de Wpg – elk van de stembureauleden de bevoegdheid krijgt om de aanwijzingen te geven die nodig zijn om te verzekeren dat kiezers of andere aanwezigen zich aan de maatregelen houden. Aangenomen mag worden dat de kiezer gevolg zal geven aan deze aanwijzing. Zou echter de kiezer willens en wetens, ook na een herhaald verzoek, weigeren om de geldende regels te volgen, dan kan de voorzitter van het stembureau de kiezer de aanwijzing geven dat hij of zij het stemlokaal niet mag betreden dan wel het stemlokaal moet verlaten.⁸¹ Dit geldt voor alle locaties waar krachtens de Kieswet openbare zittingen worden gehouden in verband met de uitvoering van een verkiezing, dus de locaties waar de zittingen plaatsvinden van het briefstembureau, het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van burgemeesters (NGB) en het Veiligheidsberaad verzoeken in hun advies over het wetsvoorstel om de bevoegdheid om kiezers te vragen het stemlokaal te verlaten, elders te bevestigen dan bij de voorzitter, en daarbij een handhavingskader te maken dat kan worden betrokken bij de afweging om deze bevoegdheid in te zetten. De stembureauleden en de voorzitter moeten, ook vanwege de uitzonderlijke situatie van een epidemie die impact maakt op de samenleving, niet worden opgezegd met fundamentele discussies hierover op de drukke verkiezingsdag. Het past niet bij hun positie om kiezers in dergelijke bijzondere omstandigheden niet hun stem uit te laten brengen, oordelen de VNG, het NGB en het Veiligheidsberaad.

De regering heeft begrip voor de genoemde bezwaren, maar acht het, zoals hierboven is beargumenteerd, principieel onjuist om de bevoegdheid tot het handhaven van hygiëne- en persoonlijke beschermingsmaatregelen in het stemlokaal in eerste instantie te bevestigen bij lokale autoriteiten of derden in plaats van bij de voorzitter van het stembureau, die zijn taken op grond van de Kieswet immers vervult in onafhankelijkheid van de lokale autoriteiten. De regering kan zich wel goed vinden in het advies om een handhavingskader op te stellen, dat kan worden betrokken bij de afweging om deze bevoegdheid in te zetten.

Overigens was de handhavingsbevoegdheid van de hygiëne- en beschermingsmaatregelen in het stemlokaal onder de Twv ook bevestigd bij de leden van het stembureau, dan wel de leden van het briefstembureau, het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau. In de praktijk is niet gebleken dat deze werkwijze niet goed uitvoerbaar was; ook zijn er waar nodig op voorhand afspraken gemaakt over op welke momenten bijstand gewenst was en hoe die door de lokale autoriteiten zou worden vormgegeven (bijvoorbeeld door aanwezigheid van een boa of ander crowdmanagement op drukke locaties). Ook kan hieraan net als bij de verkiezingen onder de Twv in de instructie van stembureauvoorzitters bijzondere aandacht worden geschonken.

De Kiesraad is er geen voorstander van om zonder nadere uitwerking van de hygiënevoorschriften wel al in het wetsvoorstel op te nemen dat de verplichting hieraan te voldoen kan worden gehandhaafd door de kiezer de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen of deze te vragen het stemlokaal te verlaten. Ten eerste ziet de Kiesraad het weigeren van een kiezer als een verregaande consequentie, omdat een kiezer in zijn belang geschaad wordt. Een inperking op deze rechten vindt de Kiesraad slechts dan gerechtvaardigd wanneer dat nodig is voor de bescherming van de publieke gezondheid en de gezondheidsmaatregel proportioneel is. Omdat de precieze maatregelen in een dergelijke situatie nog niet bekend zijn, kan dat volgens de Kiesraad nog niet worden beoordeeld. De regering volgt de Kiesraad hierin niet. Weliswaar ziet zij het weigeren van een kiezer of het vragen het stemlokaal te

⁸¹ Onder de Twv gold een soortgelijk handhavingsregime, zij het dat de bevoegdheid om de kiezer de toegang tot het stemlokaal te weigeren ook was bevestigd bij het stembureaulid dat bij de ingang van het stemlokaal stond. De Twv bepaalde namelijk dat het stembureau moest bestaan uit ten minste vier leden (in plaats van het in de Kieswet voorgeschreven minimumaantal van drie), en dat er een stembureau lid bij de ingang van het stemlokaal moest staan om te bewaken dat het binnen niet te druk zou worden. Nu de Twv is verlopen, geldt er geen verplichting meer om een vierde stembureau lid aan te wijzen.

verlaten als een zeer zware consequentie die enkel in het uiterste geval dient te worden gebruikt. Het uitgangspunt moet immers zijn dat iedere kiezer zo veel mogelijk in persoon zijn stem kan uitbrengen. Toch vindt zij het juist ook om die reden belangrijk dat alle kiezers zich aan de maatregelen houden. Het negeren van maatregelen door kiezers kan namelijk een onveilig gevoel bij andere kiezers en bovendien een risico voor hun gezondheid opleveren. Dit kan erin resulteren dat deze groep kiezers niet naar het stemlokaal durft te komen, en dus de mogelijkheid verliest om zijn stem in persoon uit te brengen. Dat vindt de regering onwenselijk. Kiezers moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat in het stemlokaal op een veilige manier een stem kan worden uitgebracht. Overigens leidt het ontzeggen van de toegang tot het stemlokaal er niet toe dat het stemrecht wordt afgenomen, aangezien een kiezer altijd nog de mogelijkheid heeft om bij volmacht te stemmen. Wel wenst de regering nogmaals te benadrukken dat tot het toepassen van deze maatregel niet lichtvaardig dient te worden overgegaan. Wanneer er bijvoorbeeld een mondkapjesplicht van toepassing is op publieke plaatsen – en dus ook in stemlokalen – zal een kiezer die geen mondkapje draagt, niet reeds om die reden kunnen worden gevraagd het stemlokaal te verlaten. Voor personen die vanwege een ziekte of beperking geen mondkapje kunnen dragen, is onder de Twm steeds een uitzondering geweest op de mondkapjesplicht (door middel van de ‘Eigen verklaring uitzondering mondkapjesplicht’). De ultieme consequentie dat een kiezer het stemlokaal moet verlaten, is er alleen voor diegene die willens en wetens, en ook na herhaalde verzoeken, weigert om zich te houden aan de maatregelen, en langs die weg ook een risico is voor de gezondheid van andere in het stemlokaal aanwezige personen. Er dient steeds een afweging te worden gemaakt tussen het kunnen handhaven van gezondheidsmaatregelen die het ook voor de vele kwetsbare kiezers mogelijk maken om veilig te kunnen stemmen, en tegelijkertijd het proportioneel inzetten van de handhavingsbevoegdheden. Een handhavingskader kan daar hulp bij bieden, bijvoorbeeld door aan te geven welke wijze van handhaving proportioneel is bij een eventuele overtreding van de maatregelen.

Een tweede argument van de Kiesraad tegen een zodanige handhaving ziet op het feit dat het voorliggende wetsvoorstel het mogelijk maakt dat in de uitwerking van de maatregelen ruimte is voor regionaal maatwerk en differentiatie in leeftijd. De Kiesraad wijst erop dat dit in combinatie met de mogelijkheid om een kiezer te weigeren zou kunnen leiden tot een bepalend onderscheid dat ten koste gaat van de mogelijkheid voor kiezers om op dezelfde wijze aan de verkiezing te kunnen deelnemen, waar zij ook wonen of hoe oud zij ook zijn. Ook de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) wijst in haar advies op de onwenselijkheid dat door differentiatie een deel van de kiezers niet kan stemmen. De regering onderstreept de stellingname van de Kiesraad en de NVVB dat het onwenselijk is als aan een deel van de kiezers meer beperkende maatregelen worden opgelegd dan aan andere kiezers die deelnemen aan dezelfde verkiezing. Eventuele differentiatie tussen maatregelen tijdens verkiezingen in verschillende delen van het land zal tot een minimum moeten worden beperkt. Maar in tijden van een epidemie kan het onvermijdelijk zijn dat er in een bepaald deel van het land (extra) maatregelen worden voorgeschreven. Het kan dan voorkomen dat een kiezer in een bepaalde provincie wél een mondkapje zal moeten dragen, en in een andere provincie niet. De regering acht dit mogelijke onderscheid niet zo zwaarwegend dat daarmee de toegankelijkheid van de verkiezing voor bepaalde groepen kiezers onevenredig in het gedrang komt. Overigens vindt de precieze uitwerking van de maatregelen, en dus ook eventuele differentiatie, pas plaats in de ministeriële regeling. Uiteraard zal daarbij het perspectief van verkiezingen worden meegewogen en zal waar nodig en mogelijk in de regeling worden voorzien in passende regels of uitzonderingen voor verkiezingen, zodat deze onverkort maar wel op veilige wijze doorgang kunnen vinden. Als voorbeeld wijst de regering erop dat ten tijde van de verkiezingen die plaatsvonden onder de Twm er in de maatregelen die op dat moment golden steeds uitzonderingen zijn opgenomen ten behoeve van de doorgang van de verkiezingen, zoals in de regels over de sluiting van publieke plaatsen, placeringsplicht en groepsvorming.

Tot slot voert de Kiesraad tegen de voorgestelde handhavingsbevoegdheid het argument aan dat de praktijk de afgelopen jaren uitwees dat er ook andere maatregelen in het stemlokaal werden getroffen, waardoor een weigering door een kiezer niet meteen een gezondheidsrisico voor anderen oplevert. Hierbij doelt de Kiesraad blijkens zijn advies op maatregelen zoals het reinigen van contactoppervlakten, het dragen van een mondkapje door de leden van het stembureau, en het luchten van de ruimte en het plaatsen van kuchschermen. De Kiesraad wijst in dit verband tevens op het voorgestelde artikel 58j van de Wet publieke gezondheid, waarin de zorgplicht voor beheerders van een pand is geregeld. De regering deelt niet de redenering van de Kiesraad dat in alle gevallen het gezondheidsrisico voor kiezers en stembureauleden ook op andere manieren kan worden weggenomen. Welke maatregelen er gedurende een epidemie nodig worden geacht, is een afweging die alleen op dat specifieke moment en na adviezen van experts gemaakt kan worden. Ervan uitgaande dat maatregelen enkel gelden als daar noodzaak toe is, kan er niet bij voorbaat vanuit worden gedaan dat het negeren daarvan ondervangen kan worden door bijvoorbeeld extra schoonmaakmaatregelen. Het uitgangspunt is daarom dat de maatregelen die in de samenleving op een bepaald moment gelden, in beginsel onverkort van toepassing zijn op verkiezingslocaties. Een specifiek handhavingskader kan daar echter

hulp bij bieden, bijvoorbeeld door aan te geven welke wijze van handhaving proportioneel is bij een eventuele overtreding van de maatregelen.

Ten aanzien van artikel 58j merkt de regering nog op dat het vijfde lid van dit artikel een uitzondering bevat voor verkiezingslocaties, juist omdat het niet wenselijk wordt geacht als de beheerder van een pand handhavend kan optreden (vgl. de uitzondering voor handhavend optreden door lokale autoriteiten).

Artikel IV Wijziging Wet kinderopvang

Door de uitzonderlijke situatie die kan ontstaan als gevolg van de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A1 als bedoeld in artikel 1 van de Wet publieke gezondheid, kan het voor houders van kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang moeilijk 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 vastegezichten criterium. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van extra personeelsuitval door ziekte(verschijnselen) of als gevolg van door de rijksoverheid uitgevaardigde richtlijnen verband houdende met de bestrijding van de specifieke epidemie of dreiging daarvan, waardoor naleving van bepaalde kwaliteitseisen die voor kinderopvangorganisaties gelden krachtens de Wet kinderopvang in redelijkheid niet kan worden gevergd, als tegelijkertijd wordt gevergd dat die locaties geopend blijven.

Er kan tijdens (de dreiging van) een ziekte met pandemisch potentieel, of een epidemie, immers een grote maatschappelijke behoefte bestaan aan voldoende beschikbaarheid van kinderopvang, omdat ouders daarmee in staat worden gesteld om te blijven werken. Dit is van wezenlijk belang voor het in bedrijf houden van de Nederlandse maatschappij. Het voorgestelde artikel 1.57e van de Wet kinderopvang voorziet daarom in de mogelijkheid om tijdelijk vrijstelling te verlenen van de kwaliteitseisen voor reguliere voorzieningen voor kinderopvang en gastouderbureaus. Hiermee wordt een mogelijkheid gecreëerd om de continuïteit van de kinderopvang te waarborgen. Dit sluit aan bij de doelstelling om de kinderopvang, ook in ernstige fases van een epidemie, zoveel mogelijk open te houden.

De Minister van SZW kan bij ministeriële regeling een tijdelijke vrijstelling verlenen voor houders, in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met een infectieziekte behorend tot groep A1. 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 kinderopvang. 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 in principe 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 voorgestelde tweede lid. Daarmee is dit middel nagenoeg identiek aan de voorloper ervan, dat via de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 was ingevoegd in de Wet kinderopvang en betrekking had op de versoepeling van kwaliteitseisen in verband met bestrijding van de corona epidemie, en dat tegelijk met die wet is vervallen.

Op grond van artikel 1.61, eerste lid, van de Wet kinderopvang, houden burgemeester en wethouders toezicht op de naleving van onder meer de bij of krachtens de artikelen 1.49 tot en met 1.59 van die wet gestelde regels. Dit omvat ook het tijdelijke artikel 1.57e. Als toepassing wordt gegeven aan artikel 1.57e dient bij toezicht en handhaving dus rekening te worden gehouden met de tijdelijk versoepelde kwaliteitseisen.

Artikel V en VI

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 een infectieziekte behorend tot groep A1 zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet publieke gezondheid veelal het nodige onbekend is, is wel duidelijk dat deze ziekten een grote impact hebben op mensen, en dus ook op werknemers, en de maatschappij. Werkgevers moeten zich dan ook houden aan van overheidswege ter zake gestelde collectieve maatregelen zoals deze zijn vervat in het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid, en zo nodig aanvullende bedrijfsspecifieke maatregelen treffen om het risico op besmetting met of overdracht van infectieziekten behorend tot groep A1 te vermijden. Die bedrijfsspecifieke maatregelen kunnen ook zijn opgenomen in door de Arbeidsinspectie 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 Arbeidsinspectie) tevens toezicht zullen houden op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk Va vastgestelde regels op de arbeidsplaats.

Artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet bevat de algemene bevoegdheid voor de toezichthouder (met name de Arbeidsinspectie) om werkzaamheden stil te leggen indien er ernstig gevaar is voor personen. In veel gevallen zal die algemene bevoegdheid toereikend zijn voor de Arbeidsinspectie om adequaat te kunnen optreden en handhaven. Echter, met betrekking tot de eigenschappen en gedragingen van infectieziekten behorend tot groep A1 is 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 of overdracht van infectieziekten behorend tot groep A1 te vermijden, rechtvaardigt deze verruiming. Door middel van het voorgestelde zevende lid van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 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 collectieve maatregelen dan wel andere maatregelen die de kans op besmetting met of overdracht van infectieziekten behorend tot groep A1 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 met of overdracht van infectieziekten behorend tot groep A1 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.

De stand van de wetenschap wordt gevormd door hetgeen door deskundigen in brede kring toepasbaar wordt geacht in de praktijk. In casu gaat het daarbij naast de eisen uit de Wpg die specifiek zijn opgenomen in verband met infectieziekten behorend tot groep A1 ook om eisen die voortvloeien uit de richtlijnen van het RIVM. Alleen als genoemde regels in ernstige mate worden overtreden, zal de Arbeidsinspectie gebruikmaken van de stilleggingsmogelijkheid. Hier kan ook sprake zijn van voortschrijdende ontwikkelingen. De Arbeidsinspectie 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.

Artikel VII Inwerkingtreding

Het is 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 voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Voorts is het de bedoeling dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt, zodat bij een eventuele nieuwe uitbraak van een ziekteverwekker snel maatregelen getroffen kunnen worden. De exacte datum van inwerkingtreding is uiteraard afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van de datum van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.⁸²

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

⁸² Vgl. aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.