



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak

Nader Rapport

22 april 2021
2343186-1006117-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 een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 maart 2021, no. 2021000493, 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 maart 2021, no. W13.21.0075/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief integraal weergegeven in het onderhavige nader rapport.

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om (een gedeelte van) een publieke of besloten plaats voor een periode van maximaal tien dagen te sluiten als in die plaats een uitbraak van het SARS-CoV-2-virus plaatsvindt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding van de voorgestelde bevoegdheid tot andere bevoegdheidsgrondslagen die sluiting van publieke of besloten plaatsen mogelijk maken. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet en de sluitingsperiode van maximaal tien dagen. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Bevoegdheidsgrondslag

In het wetsvoorstel wordt aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend om publieke of besloten plaatsen te sluiten in het geval van een uitbraak. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan twee moties en een eenduidige, wettelijke grondslag gecreëerd voor de betreffende situatie.¹

Hoewel er reeds verschillende bevoegdheidsgrondslagen bestaan om sluiting van publieke of besloten plaatsen mogelijk te maken, vermeldt de toelichting terecht dat deze niet zijn toegesneden op de situatie waarvoor thans in een bevoegdheid wordt voorzien.

Zo is in de artikelen 58k en 58l van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) weliswaar een zorgplicht voor publieke en besloten plaatsen neergelegd, maar hieraan is geen sluitingsbevoegdheid gekoppeld. In de toelichting bij de betreffende artikelen staat dat een aanwijzing van de burgemeester of de minister in dat verband niet is gericht op sluiting van de plaats, maar op het aldaar bieden van de mogelijkheid om de veiligheidsafstandsnorm en andere geldende regels na te leven.²

De artikelen 58m en 58n van de Wpg bevatten evenmin een specifieke sluitingsbevoegdheid, al vermeldt de toelichting dat de maatregelen die op grond van die artikelen kunnen worden genomen,

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en 2.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 20–21, 88.



óók sluiting van een plaats kunnen impliceren.³ Het gaat dan echter om een zeer tijdelijke sluiting, die nodig is om de naleving van de regels omtrent onder meer de veilige afstand te bewerkstelligen (bij openbare plaatsen) of om te zorgen voor beëindiging van gedragingen of activiteiten en de aanwezige personen te bevelen zich onmiddellijk te verwijderen (bij besloten plaatsen). Dit is een andere vorm van sluiting dan die vanwege een uitbraak, zoals hier aan de orde.

Ook de Gemeentewet voorziet niet in een specifieke grondslag voor de gewenste sluitingsbevoegdheid. In dit verband stelt de regering dat van de toepassing van noodbevelen op grond van artikel 175 van de Gemeentewet pas sprake kan zijn als reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.⁴ In de toelichting staat verder dat onvrijwillige sluitingen van plaatsen – die weinig voorkomen – op dit moment geschieden op basis van een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio's op grond van de noodverordeningen.⁵

De redenering in de toelichting is op dit punt onvolledig. Uit de aangehaalde passages zou ten onrechte kunnen worden afgeleid dat het ook thans nog is toegestaan om op grond van de noodbevoegdheden in de Gemeentewet maatregelen in verband met de corona-crisis te nemen die een inbreuk op de uitoefening van grondrechten tot gevolg kunnen hebben. De artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet zijn echter gezien hun globale formulering geen adequate bevoegdheidsgrondslag voor maatregelen die grondwettelijke grondrechten beperken, nu deze bepalingen niet specifiek genoeg zijn.⁶ Weliswaar was het verdedigbaar dat grondrechtsbeperkingen in het begin van de corona-crisis – toen sprake was van een acute, concrete en levensbedreigende noodsituatie – gedurende een korte periode op een meer globale wettelijke grondslag berustten dan de Grondwet normaliter vereist, maar gelet op de duur van de corona-crisis is de houdbaarheid van die constructie inmiddels ruim verstreken.⁷

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen.

De regering onderschrijft de opmerkingen die de Afdeling maakt. Toen het virus Nederland binnendrong, zijn vanaf maart 2020 op grond van de Wet publieke gezondheid door de voorzitters van de veiligheidsregio's noodverordeningen tot stand gebracht om snel maatregelen te kunnen nemen ter bestrijding van het virus. Nu geldt echter de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm), vanuit het oogpunt van democratische legitimatie en vanwege de behoefte aan heldere juridische grondslagen. Met de Twm heeft het kabinet beoogd om een democratische en grondrechtelijke versterking te bieden. De voorheen geldende noodverordeningen zijn met de inwerkingtreding van de Twm dan ook ingetrokken.

De regering meent dat met de in dit wetsvoorstel voorgestelde specifieke bepaling voor sluiting in geval van een uitbraak er in principe ook geen noodzaak is om het noodbevel op grond van artikel 175 Gemeentewet toe te passen. De Afdeling concludeert ook terecht dat bij de toepassing van die algemene bevoegdheid in beginsel enkel van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken. Voor zover het sluiten van een locatie een beperking van de grondwettelijk beschermde grondrechten tot gevolg heeft, is het uitgangspunt dat een dergelijke maatregel dan ook op een voldoende specifieke bepaling in een wet in formele zin gebaseerd dient te worden. Het nieuwe artikel 58na Wpg biedt deze specifieke wettelijke bepaling. Paragraaf 2.1 en 4.3 van de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

2. Uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet

Het wetsvoorstel zondert bepaalde locaties van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester uit.⁸ Allereerst zijn woningen uitgezonderd, gelet op de grondwettelijke bescherming van het recht op

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 21–22, 89.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. In deze paragraaf staat ook dat artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet hiervoor onvoldoende specifiek is. In aanvulling op die bevelsbevoegdheid zijn de artikelen 58m en 58n in de Wet publieke gezondheid opgenomen; Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 90.

⁵ Artikel 58d, derde lid, van de Wet publieke gezondheid jo. artikel 176 van de Gemeentewet. Memorie van toelichting paragraaf 2.1, ad 3.

⁶ De formele wetgever heeft deze grondwettelijke specificiteitseis bij de totstandkoming van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet enigszins gerelativeerd voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor zover die buiten gebouwen of besloten plaatsen wordt uitgeoefend, de (mondelijke) uitingsvrijheid, en de vergader- en betogingsvrijheid. De rechter heeft dit standpunt voor zover het ging om concrete noodbevelen voor een specifieke noodsituatie gevolgd. Een dergelijke tijdelijke relatie van de specificiteitseis is hier – een jaar na de aanvang van de coronacrisis – al lang niet meer aan de orde.

⁷ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 14–16 en 24–25. Het bovenstaande laat de toepassing van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet in concrete noodsituaties onverlet.

⁸ Voorgesteld artikel 58na, tweede lid.



erbiegiging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht. Daarnaast zijn de plaatsen bestemd voor de vergaderingen van de Staten-Generaal, gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, alsmede gerechtsgebouwen uitgezonderd omwille van de continuïteit van essentiële staatsfuncties.

Het wetsvoorstel zondert ten slotte ook gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet – zoals kerken, synagogen, moskeeën, tempels en andere ‘levensbeschouwelijke gebouwen’ – uit van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid.⁹ De regering is van oordeel dat de uitoefening van het grondwettelijk recht om individueel of in gemeenschap een godsdienst of levensovertuiging te belijden, ook in het geval van opleving van het virus, zoveel mogelijk doorgang moet kunnen vinden en dat met overheidsinterventies in die situaties zeer terughoudend moet worden omgegaan. Zij wil blijkens de toelichting daarom zoveel mogelijk aansluiten bij de initiatieven van diverse religieuze organisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan en het uitoefenen van de zorgplicht ter zake.¹⁰

De Afdeling vindt deze argumentatie niet overtuigend. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat het ernstige risico voor de onmiddellijke verspreiding (en daarmee van het gevaar voor de volksgezondheid) die van een uitbraak uitgaat, voldoende reden is om de sluiting op grond van het voorgestelde artikel te kunnen bevelen.¹¹ Dat uitgangspunt zou evenzeer moeten gelden wanneer de bron van het ernstige risico is gelegen in zogenoemde levensbeschouwelijke gebouwen. Weliswaar is het belijden van godsdienst of levensovertuiging in deze gebouwen grondwettelijk beschermd maar dat sluit niet uit dat daarop vanwege de noodzaak om dit ernstige risico tegen te gaan – door middel van een voldoende specifieke, dáárop gerichte wet in formele zin als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet – met het oog op de bescherming van de volksgezondheid beperkingen kunnen worden gesteld.¹²

Anders dan de regering lijkt te suggereren staat ook de scheiding van kerk en staat niet in de weg aan noodzakelijke, algemeen geldende beperkingen van de grondwettelijke vrijheid van godsdienst en levensovertuiging met het oog op de volksgezondheid. Dergelijke beperkingen zijn ook reeds elders in de wet vastgelegd. Zo gelden de bij of krachtens artikelen 58f tot en met 58j van de Wet publieke gezondheid gestelde regels ook voor levensbeschouwelijke plaatsen.¹³ Hetzelfde is het geval met de bevoegdheid van de burgemeester, die bevelen kan geven die nodig zijn voor de beëindiging van gedragingen of activiteiten waardoor in een besloten plaats een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het corona-virus ontstaat.¹⁴

Wellicht ten overvloede wijst de Afdeling er op dat de burgemeester zijn sluitingsbevoegdheid ook ten aanzien van levensbeschouwelijke plaatsen slechts mag gebruiken wanneer er sprake is van een ernstig verspreidingsrisico, andere minder ingrijpende middelen niet volstaan (subsidiariteit) en de gevolgen van de sluiting niet onevenredig zijn aan het doel (proportionaliteit).¹⁵ Dat vereist een zorgvuldige afweging en motivering, waarbij van een advies van de GGD ter onderbouwing van het risico gebruik moet worden gemaakt. Bij die afweging zullen ook de maatregelen die de beheerder van het gebouw zelf wil nemen om het risico op verspreiding van het virus zoveel mogelijk te beperken, verdisconteerd dienen te worden. De Afdeling concludeert dat de op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat gebaseerde argumentatie geen grondslag biedt voor de voorgestelde uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Zij adviseert deze uitzondering te schrappen.

Artikel 6 van de Grondwet beschermt het recht om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden. De formele wetgever is op grond van het eerste lid van artikel 6 van de Grondwet bevoegd om dit recht – ook binnen gebouwen en besloten plaatsen – te beperken. Dit volgt uit de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Dit houdt onder meer in dat met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en op basis van een voldoende specifieke bepaling in een wet in formele zin beperkingen kunnen worden gesteld aan dit grondrecht. Het beginsel van scheiding van kerk en staat daar niet aan in de weg. Het beginsel van scheiding van kerk en staat maakt wel dat de regering terughoudendheid past bij dergelijk

⁹ Voorgesteld artikel 58na, tweede lid, onder b.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 ad 3.

¹² Om die reden zijn gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet ook niet uitgezonderd van de toepasselijkheid van de artikelen 58l, eerste lid en 58n van de Wpg. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voorgenomen) crisismaatregelen, Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 4a.

¹³ Dat de minister ter zake geen aanwijzings- en bevelsbevoegdheid heeft is niet door de wet, maar bij ministeriële regeling bepaald (artikel 7.1 Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19).

¹⁴ Artikel 58n van de Wpg.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.



ingrijpen. Om te voorkomen dat de onwenselijke situatie ontstaat dat niet tot sluiting overgegaan kan worden, terwijl de volksgezondheid dit vordert en de beheerder de locatie niet vrijwillig sluit, zijn, conform het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet alsnog onder de reikwijdte van de bevelsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 58na Wpg gebracht. Het advies is derhalve overgenomen. Bij de vormgeving van de sluitingsbevoegdheid bij gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet heeft de regering rekening gehouden met de bijzondere constitutionele positie van deze gebouwen en plaatsen. Dit is nader geëxpliciteerd in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet kunnen daarom uitsluitend gesloten worden door de burgemeester, indien de bescherming van de volksgezondheid dit vordert. Het begrip 'vorderen' wordt ook gebruikt in artikel 5 van de Wet openbare manifestaties. Hiermee komt tot uitdrukking dat een sluitingsbevel voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet alleen aan de orde is, als bijzondere omstandigheden daartoe dwingen. Het moet daarbij gaan om omstandigheden die van een zodanige aard zijn dat, gelet op de beschikbare mogelijkheden om de uitbraak te beteugelen, in redelijkheid geen andere beslissing mogelijk is dan over te gaan tot sluiting. In dat kader is in de wet opgenomen dat de burgemeester pas overgaat tot het geven van een sluitingsbevel als aan genootschappen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag de gelegenheid is geboden om zelf maatregelen te nemen en deze maatregelen naar het oordeel van de burgemeester, na raadpleging van de GGD, onvoldoende zijn om het gevaar voor de volksgezondheid te beteugelen. Daarnaast is bepaald dat tijdens de sluiting het betrokken genootschap op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag in de gelegenheid wordt gesteld in overleg te treden met de burgemeester om de uitoefening van het recht op het vrij belijden van het geloof of de levensovertuiging zo min mogelijk te beperken.

3. Sluitingsperiode van maximaal tien dagen

Een bevel tot sluiting kan op grond van het wetsvoorstel worden gegeven voor een periode van maximaal tien dagen. Deze termijn is gekozen omdat gedurende tien dagen een ernstige vrees bestaat voor verspreiding van het virus in verband met de incubatietijd. De toelichting vermeldt voorts dat een bevel tot sluiting eerder kan worden ingetrokken als de beheerder van een locatie na sluiting bepaalde maatregelen heeft getroffen waardoor geen sprake meer is van een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Voordat op een verzoek tot heropening wordt besloten, wordt eerst advies van de GGD ingewonnen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om de sluiting met een periode van tien dagen te verlengen. In haar reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel heeft de GGD gesteld dat het maximeren van de sluiting tot ten hoogste tien dagen onwenselijk is, indien niet het gedrag van personen, maar de omstandigheden op de betreffende plaats – zoals looproutes en ventilatie – bijdragen aan de verspreiding.¹⁶ Zij stelt daarom voor het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de sluiting met ten hoogste tien dagen kan worden verlengd indien de condities waaronder de verspreiding heeft plaatsgevonden als aannemelijke oorzaak van de uitbraak worden aangewezen en deze condities onvoldoende zijn gewijzigd.

De regering heeft dit voorstel niet overgenomen. Zij stelt dat de wet al een regeling kent op grond waarvan opgetreden kan worden in het geval dat de zorgplicht door een beheerder niet wordt nageleefd.¹⁷ Daarnaast is van belang, zo stelt de toelichting, dat in het wetsvoorstel de uitbraak en het gevaar voor de volksgezondheid dat van een uitbraak uitgaat, centraal staat. Hierbij is volgens de regering niet relevant op welke wijze de uitbraak tot stand is gekomen. De niet-naleving van de coronamaatregelen is geen voorwaarde om de sluiting te kunnen bevelen. Sluiting is een zeer ingrijpend middel; de duur van de sluiting dient daarom te worden bepaald door de periode die nodig is om de uitbraak uit te doven, aldus de toelichting.¹⁸

De Afdeling acht deze argumentatie onvoldoende overtuigend. De toelichting lijkt er vanuit te gaan dat een uitbraak tot stand komt door het niet naleven van de zorgplicht van een beheerder. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Als de uitbraak direct gerelateerd is aan de onmogelijkheid van goede ventilatie, dan zal na heropening de kans op een nieuwe uitbraak aanzienlijk zijn als de genoemde tekortkoming niet is verholpen. Voor die gevallen zou het voorstel het daarom mogelijk moeten maken om de sluiting met een in de wet geregelde termijn te verlengen. Heropening kan dan pas aan de orde zijn indien een situatie is bereikt waardoor het risico op een nieuwe uitbraak tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Dat kan in bijzondere gevallen betekenen dat de sluitingstermijn meer dan eens moet worden verlengd.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

¹⁷ Artikelen 58k en 58l van de Wpg.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.



De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan een burgemeester in het geval van een uitbraak van het virus op een locatie op advies van de GGD de tijdelijke sluiting van die locatie bevelen. Er is sprake van een uitbraak bij drie of meer geïnfecteerde personen (cluster), waarbij het aannemelijk is dat de specifieke locatie de bron van de infecties is geweest en er aanwijzingen zijn dat transmissie van het virus via de personen op die plaats nog gaande is. De tijdelijke sluiting van de locatie kan als aanvulling op de isolatie en quarantainemaatregelen nodig zijn om nieuwe infecties te voorkomen. Voorwaarde voor de sluiting is niet dat de beheerder zijn zorgplicht niet heeft nageleefd. Het beperken van het ernstige vrees op onmiddellijke verspreiding van het virus dat van een uitbraak uitgaat, is reeds voldoende grond voor het inzetten van de bevoegdheid, ongeacht de waardoor die uitbraak is ontstaan.

Bij het bepalen van de maximale sluitingstermijn is aangesloten bij de incubatietijd en de daaruit volgende voorgeschreven duur van een quarantaine. Een locatie kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel gedurende maximaal tien dagen gesloten worden. Hiermee wordt beoogd de doorgaande transmissie van het virus te doorbreken. In het geval van een uitbraak adviseert de GGD de beheerder van de locatie hoe het risico op toekomstige uitbraken te beperken. De adviezen van de GGD zijn toegespitst op de specifieke locatie en de situatie ter plaatse.

Anders dan de Afdeling adviseert vindt het kabinet het niet noodzakelijk om de sluiting van locaties te kunnen verlengen als bijvoorbeeld de adviezen van de GGD niet worden opgevolgd. Het kabinet is namelijk van mening dat het sluiten van locaties gedurende langere tijd een ingrijpende bevoegdheid is die terughoudend ingezet dient te worden. Daarnaast zijn er andere instrumenten om op te treden tegen het niet in acht nemen van maatregelen die de verspreiding van het virus tegengaan. Deze maatregelen, zoals de veiligheidsafstandsnorm en verbod op groepsvorming, dragen bij aan het tegengaan van besmettingen en kunnen zo nodig ook gehandhaafd worden. In het geval dat er naast de uitbraak eveneens sprake is van een geconstateerde overtreding van een zorgplicht als bedoeld in artikel 58k of 58l Wpg, dan kan de burgemeester of de minister van VWS tevens een aanwijzing (en in spoedeisende situaties een bevel) geven die ziet op de naleving van die zorgplicht nadat de plaats weer opengesteld mag worden (tweede en derde lid van voornoemde artikelen). Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als er onvoldoende maatregelen zijn getroffen dat de aanwezigen de veilige afstand en de groepsvormingregels in acht kunnen nemen. Deze reeds bestaande bevoegdheden kunnen toegepast worden in aanvulling op de met dit wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheid tot sluiting. De burgemeester kan bijvoorbeeld ingrijpen als het niet mogelijk is om in een winkel voldoende afstand te houden. Daarnaast kan de Inspectie SZW bij plaatsen waar arbeid wordt verricht handhavend optreden. Dit kan in het geval de wettelijk voorgeschreven maatregelen, zoals voornoemde maatregelen uit de Twm of andere maatregelen die de kans op verspreiding van het virus gezien de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening kunnen beperken, niet worden getroffen (artikel 3.2a, tweede lid, Arbeidsomstandighedenbesluit). In het uiterste geval kan de Inspectie ook overgaan tot stillegging van het werk in de betreffende locatie (artikel 28, zevende lid, Arbeidsomstandighedenwet).

Het huidige handhavingsinstrumentarium, aangevuld met de sluitingsbevoegdheid bij uitbraak, biedt voldoende mogelijkheden om adequaat in te kunnen grijpen. Een en ander laat onverlet dat mocht er onverhoopt toch een nieuw uitbraak ontstaan op de locatie dat dan de locatie opnieuw gesloten kan worden. Paragraaf 6.2 is op dit punt aangevuld.

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.

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en 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,
H.M. de Jonge.*



Advies Raad van State

No. W13.21.0075/III
's-Gravenhage, 24 maart 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 maart 2021, no.2021000493, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en 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 een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de burgemeester om (een gedeelte van) een publieke of besloten plaats voor een periode van maximaal tien dagen te sluiten als in die plaats een uitbraak van het SARS-CoV-2-virus plaatsvindt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding van de voorgestelde bevoegdheid tot andere bevoegdheidsgrondslagen die sluiting van publieke of besloten plaatsen mogelijk maken. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet en de sluitingsperiode van maximaal tien dagen. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Bevoegdheidsgrondslag

In het wetsvoorstel wordt aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend om publieke of besloten plaatsen te sluiten in het geval van een uitbraak. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan twee moties en een eenduidige, wettelijke grondslag gecreëerd voor de betreffende situatie.¹

Hoewel er reeds verschillende bevoegdheidsgrondslagen bestaan om sluiting van publieke of besloten plaatsen mogelijk te maken, vermeldt de toelichting terecht dat deze niet zijn toegesneden op de situatie waarvoor thans in een bevoegdheid wordt voorzien.

Zo is in de artikelen 58k en 58l van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) weliswaar een zorgplicht voor publieke en besloten plaatsen neergelegd, maar hieraan is geen sluitingsbevoegdheid gekoppeld. In de toelichting bij de betreffende artikelen staat dat een aanwijzing van de burgemeester of de minister in dat verband niet is gericht op sluiting van de plaats, maar op het aldaar bieden van de mogelijkheid om de veiligeafstandsnorm en andere geldende regels na te leven.²

De artikelen 58m en 58n van de Wpg bevatten evenmin een specifieke sluitingsbevoegdheid, al vermeldt de toelichting dat de maatregelen die op grond van die artikelen kunnen worden genomen, óók sluiting van een plaats kunnen impliceren.³ Het gaat dan echter om een zeer tijdelijke sluiting, die nodig is om de naleving van de regels omtrent onder meer de veilige afstand te bewerkstelligen (bij openbare plaatsen) of om te zorgen voor beëindiging van gedragingen of activiteiten en de aanwezige personen te bevelen zich onmiddellijk te verwijderen (bij besloten plaatsen). Dit is een andere vorm van sluiting dan die vanwege een uitbraak, zoals hier aan de orde.

Ook de Gemeentewet voorziet niet in een specifieke grondslag voor de gewenste sluitingsbevoegdheid. In dit verband stelt de regering dat van de toepassing van noodbevelen op grond van artikel 175 van de Gemeentewet pas sprake kan zijn als reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.⁴ In de toelichting staat verder dat onvrijwillige sluitingen van plaatsen – die weinig voorkomen – op dit moment geschieden op basis van een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio's op grond van de noodverordeningen.⁵

De redenering in de toelichting is op dit punt onvolledig. Uit de aangehaalde passages zou ten onrechte kunnen worden afgeleid dat het ook thans nog is toegestaan om op grond van de noodbe-

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en 2.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 20–21, 88.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 21–22, 89.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. In deze paragraaf staat ook dat artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet hiervoor onvoldoende specifiek is. In aanvulling op die bevelsbevoegdheid zijn de artikelen 58m en 58n in de Wet publieke gezondheid opgenomen; Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 90.

⁵ Artikel 58d, derde lid, van de Wet publieke gezondheid jo. artikel 176 van de Gemeentewet. Memorie van toelichting paragraaf 2.1, ad 3.



voegdheden in de Gemeentewet maatregelen in verband met de corona-crisis te nemen die een inbreuk op de uitoefening van grondrechten tot gevolg kunnen hebben. De artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet zijn echter gezien hun globale formulering geen adequate bevoegdheidsgrondslag voor maatregelen die grondwettelijke grondrechten beperken, nu deze bepalingen niet specifiek genoeg zijn.⁶ Weliswaar was het verdedigbaar dat grondrechtsbeperkingen in het begin van de corona-crisis – toen sprake was van een acute, concrete en levensbedreigende noodsituatie – gedurende een korte periode op een meer globale wettelijke grondslag berustten dan de Grondwet normaliter vereist, maar gelet op de duur van de corona-crisis is de houdbaarheid van die constructie inmiddels ruim verstreken.⁷

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen.

2. Uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet

Het wetsvoorstel zondert bepaalde locaties van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester uit.⁸ Allereerst zijn woningen uitgezonderd, gelet op de grondwettelijke bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht. Daarnaast zijn de plaatsen bestemd voor de vergaderingen van de Staten-Generaal, gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, alsmede gerechtsgebouwen uitgezonderd omwille van de continuïteit van essentiële staatsfuncties.

Het wetsvoorstel zondert ten slotte ook gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet – zoals kerken, synagogen, moskeeën, tempels en andere ‘levensbeschouwelijke gebouwen’ – uit van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid.⁹ De regering is van oordeel dat de uitoefening van het grondwettelijk recht om individueel of in gemeenschap een godsdienst of levensovertuiging te belijden, ook in het geval van opleving van het virus, zoveel mogelijk doorgang moet kunnen vinden en dat met overheidsinterventies in die situaties zeer terughoudend moet worden omgegaan. Zij wil blijkens de toelichting daarom zoveel mogelijk aansluiten bij de initiatieven van diverse religieuze organisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan en het uitoefenen van de zorgplicht ter zake.¹⁰

De Afdeling vindt deze argumentatie niet overtuigend. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat het ernstige risico voor de onmiddellijke verspreiding (en daarmee van het gevaar voor de volksgezondheid) die van een uitbraak uitgaat, voldoende reden is om de sluiting op grond van het voorgestelde artikel te kunnen bevelen.¹¹ Dat uitgangspunt zou evenzeer moeten gelden wanneer de bron van het ernstige risico is gelegen in zogenoemde levensbeschouwelijke gebouwen. Weliswaar is het belijden van godsdienst of levensovertuiging in deze gebouwen grondwettelijk beschermd maar dat sluit niet uit dat daarop vanwege de noodzaak om dit ernstige risico tegen te gaan – door middel van een voldoende specifieke, dáárop gerichte wet in formele zin als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet – met het oog op de bescherming van de volksgezondheid beperkingen kunnen worden gesteld.¹²

Anders dan de regering lijkt te suggereren staat ook de scheiding van kerk en staat niet in de weg aan noodzakelijke, algemeen geldende beperkingen van de grondwettelijke vrijheid van godsdienst en levensovertuiging met het oog op de volksgezondheid. Dergelijke beperkingen zijn ook reeds elders in de wet vastgelegd. Zo gelden de bij of krachtens artikelen 58f tot en met 58j van de Wet publieke gezondheid gestelde regels ook voor levensbeschouwelijke plaatsen.¹³ Hetzelfde is het geval met de bevoegdheid van de burgemeester, die bevelen kan geven die nodig zijn voor de beëindiging van

⁶ De formele wetgever heeft deze grondwettelijke specificiteitseis bij de totstandkoming van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet enigszins gerelativeerd voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor zover die buiten gebouwen of besloten plaatsen wordt uitgeoefend, de (mondelijke) uitingsvrijheid, en de vergader- en betogingsvrijheid. De rechter heeft dit standpunt voor zover het ging om concrete noodbevelen voor een specifieke noodsituatie gevolgd. Een dergelijke tijdelijke relativering van de specificiteitseis is hier – een jaar na de aanvang van de coronacrisis – al lang niet meer aan de orde.

⁷ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, p. 14–16 en 24–25. Het bovenstaande laat de toepassing van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet in concrete noodsituaties onverlet.

⁸ Voorgesteld artikel 58na, tweede lid.

⁹ Voorgesteld artikel 58na, tweede lid, onder b.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 ad 3.

¹² Om die reden zijn gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet ook niet uitgezonderd van de toepasselijkheid van de artikelen 58l, eerste lid en 58n van de Wpg. Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 4a.

¹³ Dat de minister ter zake geen aanwijzings- en bevelsbevoegdheid heeft is niet door de wet, maar bij ministeriële regeling bepaald (artikel 7.1 Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19).



gedragingen of activiteiten waardoor in een besloten plaats een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het corona-virus ontstaat.¹⁴

Wellicht ten overvloede wijst de Afdeling er op dat de burgemeester zijn sluitingsbevoegdheid ook ten aanzien van levensbeschouwelijke plaatsen slechts mag gebruiken wanneer er sprake is van een ernstig verspreidingsrisico, andere minder ingrijpende middelen niet volstaan (subsidiariteit) en de gevolgen van de sluiting niet onevenredig zijn aan het doel (proportionaliteit).¹⁵ Dat vereist een zorgvuldige afweging en motivering, waarbij van een advies van de GGD ter onderbouwing van het risico gebruik moet worden gemaakt. Bij die afweging zullen ook de maatregelen die de beheerder van het gebouw zelf wil nemen om het risico op verspreiding van het virus zoveel mogelijk te beperken, verdisconteerd dienen te worden.

De Afdeling concludeert dat de op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat gebaseerde argumentatie geen grondslag biedt voor de voorgestelde uitzondering voor gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Zij adviseert deze uitzondering te schrappen.

3. Sluitingsperiode van maximaal tien dagen

Een bevel tot sluiting kan op grond van het wetsvoorstel worden gegeven voor een periode van maximaal tien dagen. Deze termijn is gekozen omdat gedurende tien dagen een ernstige vrees bestaat voor verspreiding van het virus in verband met de incubatietijd. De toelichting vermeldt voorts dat een bevel tot sluiting éérder kan worden ingetrokken als de beheerder van een locatie na sluiting bepaalde maatregelen heeft getroffen waardoor geen sprake meer is van een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Voordat op een verzoek tot heropening wordt besloten, wordt eerst advies van de GGD ingewonnen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om de sluiting met een periode van tien dagen te verlengen. In haar reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel heeft de GGD gesteld dat het maximeren van de sluiting tot ten hoogste tien dagen onwenselijk is, indien niet het gedrag van personen, maar de omstandigheden op de betreffende plaats – zoals looproutes en ventilatie – bijdragen aan de verspreiding.¹⁶ Zij stelt daarom voor het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de sluiting met ten hoogste tien dagen kan worden verlengd indien de condities waaronder de verspreiding heeft plaatsgevonden als aannemelijke oorzaak van de uitbraak worden aangewezen en deze condities onvoldoende zijn gewijzigd.

De regering heeft dit voorstel niet overgenomen. Zij stelt dat de wet al een regeling kent op grond waarvan opgetreden kan worden in het geval dat de zorgplicht door een beheerder niet wordt nageleefd.¹⁷ Daarnaast is van belang, zo stelt de toelichting, dat in het wetsvoorstel de uitbraak en het gevaar voor de volksgezondheid dat van een uitbraak uitgaat, centraal staat. Hierbij is volgens de regering niet relevant op welke wijze de uitbraak tot stand is gekomen. De niet-naleving van de coronamaatregelen is geen voorwaarde om de sluiting te kunnen bevelen. Sluiting is een zeer ingrijpend middel; de duur van de sluiting dient daarom te worden bepaald door de periode die nodig is om de uitbraak uit te doven, aldus de toelichting.¹⁸

De Afdeling acht deze argumentatie onvoldoende overtuigend. De toelichting lijkt er vanuit te gaan dat een uitbraak tot stand komt door het niet naleven van de zorgplicht van een beheerder. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Als de uitbraak direct gerelateerd is aan de onmogelijkheid van goede ventilatie, dan zal na heropening de kans op een nieuwe uitbraak aanzienlijk zijn als de genoemde tekortkoming niet is verholpen. Voor die gevallen zou het voorstel het daarom mogelijk moeten maken om de sluiting met een in de wet geregelde termijn te verlengen. Heropening kan dan pas aan de orde zijn indien een situatie is bereikt waardoor het risico op een nieuwe uitbraak tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Dat kan in bijzondere gevallen betekenen dat de sluitingstermijn meer dan eens moet worden verlengd.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

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

¹⁴ Artikel 58n van de Wpg.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

¹⁷ Artikelen 58k en 58l van de Wpg.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.



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.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak

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 wenselijk is om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren en in verband daarmee een sluitingsbevoegdheid in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid op te nemen ten aanzien van plaatsen waar sprake is van een uitbraak.

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

De Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 58a, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

stemlokaal: een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen stemlokaal als bedoeld in artikel J 4 van de Kieswet of andere locatie die wordt gebruikt ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet dan wel de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19;

uitbraak: een infectie met het virus SARS-CoV-2 bij drie of meer personen, die in tijd, plaats en persoon aan elkaar kunnen worden gerelateerd en waarbij aannemelijk is dat de personen in die plaats geïnfecteerd zijn geraakt en er aanwijzingen zijn dat de verspreiding van het virus in de plaats, via de mensen die de plaats betreden, nog gaande is;

B

Na artikel 58n wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 58na Sluitingsbevoegdheid bij uitbraak

1. In het geval van een uitbraak in een publieke of besloten plaats kan de burgemeester, op advies van de gemeentelijke gezondheidsdienst, een schriftelijk bevel geven tot sluiting van die plaats, dan wel van gedeelten daarvan, voor een periode van ten hoogste tien dagen. Bij de afweging van de betrokken belangen betreft de burgemeester in ieder geval de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal bij de sluiting betrokken personen. De burgemeester kan voorschriften en beperkingen verbinden aan het bevel.
2. Het eerste lid geldt niet ten aanzien van:
 - a. een woning;
 - b. een gebouw of plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;
 - c. een plaats als bedoeld in artikel 58h, tweede lid.
3. De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter uitvoering van het bevel.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.



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,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Vanaf het begin van deze epidemie is de strategie van het kabinet bij de bestrijding van de epidemie gericht op drie pijlers. Het zo goed mogelijk beschermen van mensen met een kwetsbare gezondheid, een acceptabele belastbaarheid van de zorg en het houden van zicht op en het hebben van inzicht in de ontwikkeling van de verspreiding van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus). Inmiddels zijn verschillende varianten van het virus ons land binnengedrongen die zich gemakkelijker (lijken te) verspreiden.¹ Het is daarom extra urgent om het aantal infecties te verlagen en zo de verspreiding van deze virusvarianten maximaal te vertragen. Daarvoor is het van belang om zo veel mogelijk zicht op en inzicht in (de verspreiding van) het virus te houden en snel in te kunnen grijpen wanneer dit nodig is.

Personen waarbij een infectie is vastgesteld, gaan in isolatie.² Hiermee wordt voorkomen dat zij andere mensen kunnen infecteren. Naast de isolatie wordt bron- en contactonderzoek (BCO) uitgevoerd door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD).³ Dit BCO is essentieel voor het opsporen van contacten van een geïnfecteerd persoon die mogelijk eveneens geïnfecteerd zijn. Deze groep gaat in quarantaine, om verdere verspreiding van het virus te voorkomen. In het BCO wordt ook onderzocht of geïnfecteerde personen in tijd, plaats en persoon aan elkaar kunnen worden gerelateerd. Als minimaal drie geïnfecteerde personen aan elkaar kunnen worden gerelateerd, wordt gesproken van een cluster. Het aantal van drie infecties is de norm die wordt gehanteerd voor een cluster bij infectieziekten. Als de personen via een specifieke locatie aan elkaar te relateren zijn, onderzoekt de GGD vervolgens of het aannemelijk is dat die plaats de bron van besmetting is geweest en of er aanwijzingen zijn dat op of via die plaats nog steeds transmissie van het virus plaatsvindt. Is dat het geval, dan is er sprake van een uitbraak op deze locatie. Een uitbraak levert een ernstig risico voor de onmiddellijke verspreiding van het virus op en vormt dus een gevaar voor de volksgezondheid. Het is dan zaak om snel te handelen en maatregelen te nemen om de verdere verspreiding te voorkomen. De GGD kan in voorkomende gevallen in aanvulling op de maatregelen van isolatie en quarantaine van de bij de uitbraak betrokken personen adviseren om de locatie of delen van de locatie tijdelijk te sluiten zodat verzekerd wordt dat de infectiehaard op die plaats uitdooft. Dit advies richt zich tot degene die bevoegd is tot het openstellen van een publieke plaats voor publiek of tot het toelaten tot een besloten plaats van personen (hierna: de beheerder). In de praktijk werken beheerders van een besmette locatie hier veelal vrijwillig aan mee.

Op het moment dat de beheerder van de locatie bij een uitbraak, na overleg met de GGD, niet vrijwillig overgaat tot het sluiten van de locatie terwijl de GGD dit wel noodzakelijk acht, is het wenselijk dat de burgemeester de tijdelijke sluiting kan bevelen. Hierbij zal de burgemeester wederom in overleg gaan met de beheerder. De burgemeester weegt alvorens een sluiting te bevelen de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de sluitingsmaatregel. De wet kent al een aantal mogelijkheden om te komen tot het sluiten van plaatsen (zie paragraaf 4). Het bestaande instrumentarium biedt echter een onvoldoende specifiek en eenduidig kader voor de huidige situatie. Daarnaast is de bevoegdheid tot sluiting, afhankelijk van of het een besloten plaats, een publieke plaats en of op die plaats arbeid in loondienst wordt verricht, bij verschillende partijen ondergebracht. Dit kan ertoe leiden dat het instrument van sluiting niet of niet tijdig wordt ingezet. Dit terwijl het, gelet op het ernstige risico voor onmiddellijke verspreiding van het virus, noodzakelijk is dat er snel wordt gehandeld. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat de burgemeester een expliciete bevoegdheid krijgt op grond waarvan hij in het geval van een uitbraak van het virus de tijdelijke sluiting van een publieke of besloten plaats kan bevelen, teneinde de onmiddellijke verspreiding van het virus op of via die plaats te voorkomen.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan twee moties. In het debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus op donderdag 21 januari 2021 is een door de leden Klaver en Ouwehand ingediende motie aangenomen waarmee de regering verzocht wordt om met spoed een wettelijke grondslag te creëren om bij het niet-naleven van coronamaatregelen, waardoor een bronbesmetting ontstaat, te kunnen reageren met een tijdelijke sluiting van het bedrijfspand.⁴ Tijdens het debat heeft het kabinet het oordeel over deze motie aan de Kamer gelaten. Met dit wetsvoorstel wordt de motie uitgevoerd, met dien verstande dat er geen causaal verband behoeft te worden aangetoond tussen het niet-naleven van maatregelen en het ontstaan van de uitbraak. De sluiting kan noodzakelijk zijn met het

¹ Advies deel 1 n.a.v. 96° OMT, 16 januari 2021.

² Quarantaine betekent dat een persoon zich preventief afzondert om een mogelijke verspreiding van het virus te beperken. Isolatie betekent dat een persoon thuis blijft in geval van een vastgestelde infectie met het virus.

³ De artikelen 6, eerste lid, en 14, eerste lid, Wpg.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 924.



oog op het indammen van een uitbraak, ongeacht hoe het tot een uitbraak heeft kunnen komen.

Daarnaast is een door het lid Ouwehand ingediende motie op 10 november 2020 aangenomen over een meldplicht voor bedrijven met covid-19 clusters onder de medewerkers.⁵ Met dit wetsvoorstel wordt de strekking van deze motie, te weten het effectief kunnen optreden bij een uitbraak van het virus op bedrijfslocaties verwezenlijkt, zodat met dit wetsvoorstel ook aan deze motie tegemoet wordt gekomen.

De wetswijziging is aangekondigd in de brief van het kabinet van 26 januari 2021 aan de Tweede Kamer.⁶ Hierna wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (§ 2: doelstelling, procedure, reikwijdte en Caribisch Nederland). Daarna wordt ingegaan op de bij de sluiting betrokken beperking van het eigendomsrecht en vrijheid van ondernemerschap (§ 3), de verhouding tot andere regelgeving (§ 4), de uitvoering, toezicht en handhaving (§ 5), advies en consultatie (§ 6) en de financiële en regeldrukgevolgen (§ 7)). De twee artikelen van het wetsvoorstel worden kort toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Doelstelling

Dit wetsvoorstel voegt een nieuw artikel toe aan hoofdstuk Va (Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19) van de Wet publieke gezondheid (Wpg): artikel 58na Wpg. Uit de plaatsing van het artikel in hoofdstuk Va Wpg volgt dat het een tijdelijk artikel betreft. Het zal, net als de andere artikelen in dit hoofdstuk, vervallen wanneer de bevoegdheden die deze artikelen geven niet langer noodzakelijk zijn om het virus te bestrijden.

Het nieuwe artikel 58na Wpg biedt een eenduidige wettelijke grondslag voor de burgemeester om de tijdelijke sluiting van publieke en besloten plaatsen te kunnen bevelen bij een uitbraak van het virus. Een uitbraak betekent een risico voor de onmiddellijke verspreiding van het virus en vormt daarmee een gevaar voor de volksgezondheid. Er is sprake van een uitbraak van het virus als is voldaan aan drie voorwaarden:

1. ten minste drie besmette personen zijn aan elkaar te relateren in tijd, plaats en persoon (het cluster);
2. het is aannemelijk dat de personen op die specifieke plaats zijn geïnfecteerd;
3. er zijn aanwijzingen dat de transmissie tussen personen op de plaats nog gaande is.

Ad 1. Er is sprake van een cluster als ten minste drie geïnfecteerde personen aan elkaar gerelateerd worden in plaats, tijd en persoon. Dit volgt vrijwel altijd uit een BCO. Er is sprake van een relatie in de *tijd* als de eerste ziektedag van de geïnfecteerde personen correspondeert met de dag(en) van blootstelling aan het virus op die plaats. Bij de *plaats* is in het BCO door de geïnfecteerde personen die plaats aangegeven als de plaats waar zij enige tijd hebben doorgebracht in de aanwezigheid van andere personen. Er is een relatie in persoon als zij elkaar op die locatie hebben ontmoet.

Ad 2. De GGD gaat voor het vaststellen van de meest waarschijnlijke locatie uit van de informatie die in het kader van de BCO door de betrokken personen is verstrekt. Personen geven daarbij aan op welke locaties zij gedurende hun incubatieperiode enige tijd (thans wordt uitgegaan van meer dan 10 minuten) in de aanwezigheid van anderen hebben verbleven. Daarnaast worden de contacten die de besmette persoon op die locatie heeft gehad in kaart gebracht waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen huisgenoten, overige nauwe contacten en overige niet-nauwe contacten. In het protocol van het RIVM (LCI) over BCO en de werkinstructie BCO van de GGD-GHOR Nederland is nader uitgewerkt hoe het BCO plaatsvindt. Op basis van die informatie kan de GGD aannemelijk maken dat de plaats de meest waarschijnlijke locatie voor dat cluster is.

Ad 3. De GGD beoordeelt vervolgens of er aanwijzingen zijn dat de transmissie op die plaats nog gaande is. Daarvan is in ieder geval sprake als er nieuwe besmettingen worden gemeld. De GGD kan ook hierbij gebruik maken van de informatie uit het BCO om op basis van de besmettelijke periode en incubatietijd te berekenen of er aanwijzingen zijn dat de transmissie nog voortduurt op het moment dat er steeds nieuwe meldingen aan die specifieke locatie worden gerelateerd.

Het aantonen van een oorzakelijk verband tussen het niet-naleven van de coronamaatregelen en het ontstaan van een uitbraak is niet vereist. Het ernstige risico voor de onmiddellijke verspreiding van het virus (en daarmee het gevaar voor de volksgezondheid) die van een uitbraak uitgaat, is voldoende reden om de sluiting op grond van het voorgestelde artikel te kunnen bevelen.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 701.

⁶ www.tweedekamer.nl, documentnr. 2021Z01485.



Doel van de sluiting is het doorbreken van de doorgaande verspreiding van het virus op die locatie door het tijdelijk onmogelijk te maken de locatie te betreden. Daarom wordt voor de maximale duur van de sluiting aangesloten bij de incubatietijd en de daaruit volgende voorgeschreven duur van een quarantaine: tien dagen.

Op basis van de ervaringen tot nu toe is het de verwachting dat de meeste locaties die zich geconfronteerd zien met een uitbraak vrijwillig worden gesloten.⁷ Naast de ernst van de situatie speelt hierbij ook mee dat door een tekort aan personeel/bemensing (dat immers in isolatie, dan wel quarantaine is gegaan) in veel gevallen de plaats feitelijk niet open kan. Het hoeft dan niet te komen tot een sluitingsbevel van de burgemeester, maar de burgemeester blijft daar wel toe bevoegd. In de gevallen waarbij de beheerder weigert mee te werken aan een vrijwillige sluiting van de locatie, kan het noodzakelijk zijn om in te grijpen met een sluitingsbevel.

2.2 Procedure sluiting bij een uitbraak

a. Rol GGD

De GGD analyseert elke dag op basis van de informatie uit het BCO of er bij een cluster sprake is van een uitbraak op een specifieke plaats. Als hier sprake van is, neemt de GGD contact op met de beheerder van die plaats om hem te informeren en een beeld te krijgen hoe de besmettingen zijn ontstaan. In overleg kan worden gekeken of bepaalde maatregelen genomen kunnen worden om verdere verspreiding te voorkomen. Dat kan door de personen, die mogelijk nog niet door de GGD zijn benaderd op basis van het BCO, dringend te adviseren om in quarantaine te gaan. In een aantal gevallen kunnen maatregelen om afstand te bewaren, zoals het aangeven van looproutes of het scheiden van werkplekken, of het treffen van hygiënemaatregelen, zoals het gebruik van desinfectiemiddelen of het attenderen op vaak handen wassen, voldoende zijn. De GGD is deskundig op het gebied van infectieziektebestrijding en geeft vanuit haar wettelijke taak aan wat nodig is om de uitbraak aan te pakken. Is er sprake van een uitbraak dan kan de GGD vanuit gezondheidskundig perspectief de burgemeester adviseren of sluiting van de plaats van infectie nodig is om de verdere verspreiding van het virus te voorkomen. Dit advies zal op schrift worden gesteld.

b. Afweging door burgemeester

De burgemeester kan, op advies van de GGD, de tijdelijke sluiting van de locatie bevelen. De burgemeester dient hierbij zorgvuldig te handelen en zal daarbij toetsen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Uit artikel 58b Wpg vloeit al voort dat hij de bevoegdheid slechts toepast voor zover 1) de sluiting gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is, 2) de sluiting in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtstaat en 3) dit gelet op het gevaar voor de volksgezondheid de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is. Op grond van het eerste lid van artikel 58na betreft hij bij zijn afweging in ieder geval de aard van de plaats, de activiteit in de plaats en het aantal bij de sluiting betrokken personen. Gelet op het belang om snel in te kunnen grijpen kan, afhankelijk van de omstandigheden, het sluitingsbevel al binnen enkele uren na het advies van de GGD worden genomen.

Bij de proportionaliteitstoets kan bijvoorbeeld bij een groot pand worden betrokken of sluiting van een deel van de locatie volstaat. Als gevolg van deze afweging zullen de voor het publiek toegankelijke delen van een overheidsgebouw (een zogenaamde publieke doorstroomlocatie) waar dienstverlening aan burgers plaatsvindt, zoals een gemeenteloket, niet snel worden gesloten met het oog op het belang van de continuïteit van de dienstverlening aan burgers. Fysieke bereikbaarheid van overheidsloketten voor burgers dient ook in de situatie van een uitbraak van het virus gewaarborgd te zijn. Fysiek contact kan voor bepaalde dienstverlening een wettelijk vereiste zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van een (nood)paspoort, identiteitsbewijs of inschrijving in de basisregistratie personen (aangifte geboorte kind en inschrijving). Voor de aanvraag van een paspoort en ID-kaart is in persoon verschijnen wettelijk verplicht. Burgers moeten voorts te allen tijde over een geldig identificatiebewijs kunnen beschikken, omdat de wet hen verplicht om zich (in specifieke situaties) te identificeren; zij moeten ook een (nood)paspoort kunnen aanvragen voor reizen in uitzonderlijke situaties zoals de uitvaart van een eerstegraads familielid in het buitenland. Uiteraard geldt hierbij wel dat de loketten zullen moeten worden bemest door personen die niet op grond van de uitbraak in isolatie of quarantaine moeten. Het besloten deel van een overheidsgebouw waar het

⁷ Er worden geen formele registraties bijgehouden over vrijwillige sluitingen. Uit een navraag is gebleken dat in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland in het najaar 33 vrijwillige sluitingen geweest zijn en één locatie is op gesloten op basis van een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio's op grond van de noodverordeningen. In regio Hollands-Midden is 95% vrijwillig gesloten en is in vijf gevallen een beschikking van de voorzitter van de veiligheidsregio opgelegd op grond van de noodverordening. In de regio Limburg Noord zijn alleen vrijwillige sluitingen aan de orde geweest.



personeel langere tijd doorbrengt, kan daarentegen met minder terughoudendheid worden gesloten. In zijn afweging kan de burgemeester bijvoorbeeld ook betrekken of cruciale processen al dan niet zijn verdeeld over verschillende locaties of al dan niet op die locatie kunnen worden gecontinueerd door ander personeel dat niet is te relateren aan de uitbraak. Dit geldt eveneens voor vitale processen, zoals bepaalde activiteiten van Defensie. Ook zal terughoudendheid moeten worden betracht met het sluiten van zorglocaties. In lijn met de verantwoordelijkheid van een zorgaanbieder op grond van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg om goede zorg te verlenen, zijn zorgaanbieders in eerste instantie zelf aan zet om maatregelen te nemen om verspreiding van het virus tegen te gaan. Daar komt bij dat sluiting van zorglocaties niet snel aan de orde zal zijn, omdat de continuïteit van de zorg al snel in het gedrang zal komen. In het bijzonder geldt dit voor zorglocaties waar personen (langdurig) verblijven, zoals ziekenhuizen en verpleeghuizen. De sluitingsbevoegdheid kan niet worden ingezet om alleen bepaalde personen toegang te weigeren tot een locatie. Voor zorglocaties geldt dat op grond van artikel 58o Wpg de instelling daar in beginsel zelf over beslist. Onder in dat artikel opgenomen voorwaarden kunnen bij ministeriele regeling beperkingen worden opgelegd aan bezoek aan zorglocaties. Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat gedeelten van verpleeghuizen kwalificeren als woning en derhalve niet in aanmerking komen om te worden gesloten. Sluiting van kleinere zorglocaties, zoals een fysiotherapiepraktijk of logopediepraktijk, kan sneller aan de orde zijn, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarnaast zal sluiting van een winkel die levensmiddelen verkoopt niet snel aan de orde zijn als in de buurt geen alternatieven zijn waar levensmiddelen verkregen kunnen worden.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel mogen geen minder vergaande middelen voorhanden zijn om hetzelfde doel te bereiken. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien de beheerder van de locatie aangeeft zelf tot sluiting over te gaan of afdoende maatregelen zal treffen om doorgaande verspreiding te stoppen, zoals in voorkomende gevallen de directe vervanging van het bij de uitbraak betrokken personeel, de burgemeester niet over zal gaan tot het geven van een sluitingsbevel. In een geval waarin alternatieven voor sluiting door de beheerder worden voorgesteld die niet eerder met de GGD zijn besproken, zal de GGD eerst worden geraadpleegd. De GGD kan namelijk vanuit hun expertise van infectieziektebestrijding adviseren of deze alternatieven voldoende zijn om het risico op verdere verspreiding van het virus te voorkomen.

De burgemeester kan voorschriften of beperkingen aan het bevel verbinden. Dit betreft in ieder geval de termijn waarbinnen de ontruiming van het pand voltooid moet zijn. Welke voorschriften en beperkingen er verder nodig zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het voorschrift kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het in algemene zin kunnen betreden van het pand bij calamiteiten maar ook heel specifiek op het kunnen betreden van het pand voor de verzorging van in het pand aanwezige dieren of voor het verkrijgen van toegang tot de servers ter waarborging van voor de beheerder cruciale bedrijfsprocessen.

c. Verzoek tot heropening

Een bevel tot sluiting kan eerder dan de maximale termijn van tien dagen worden ingetrokken als de beheerder van de locatie na sluiting alsnog bepaalde maatregelen heeft getroffen, zoals het inzetten van personeel uit andere locaties, waardoor er geen sprake meer is van een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Voordat op een verzoek tot heropening wordt besloten, zal hierover eerst advies van de GGD worden ingewonnen. Betrokkene kan in bezwaar tegen een weigering van een verzoek tot heropening.

2.3 Reikwijdte sluitingsbevoegdheid

Uitzonderingen

Er is voor gekozen om een sluitingsbevoegdheid te creëren ten aanzien van zowel publieke als besloten plaatsen, omdat een uitbraak op iedere plaats kan voorkomen. De verspreiding van het virus beperkt zich niet tot bepaalde locaties. Het is daarom van belang om alleen op bijzondere gronden locaties uit te zonderen van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 58na Wpg. Allereerst zijn woningen uitgezonderd, gelet op de grondwettelijke bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht, alsmede de beperkte maatschappelijke behoefte om dit recht in het belang van de bestrijding van de epidemie uit te zonderen.

Daarnaast zijn gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, waaronder kerken, synagogen, moskeeën, tempels en andere levensbeschouwelijke gebouwen uitgezonderd van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid, vanwege het grondwettelijk beschermde belang om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden. De Grondwet kent bijzondere bescherming aan de uitoefening van genoemde belijdenissen toe in gebouwen en besloten plaatsen. Daarnaast speelt hier ook het beginsel van de scheiding van kerk en



Staat een rol.⁸ Uitgangspunt van de Twm – en dus ook van dit wetsvoorstel – is dat de uitoefening van het grondwettelijk recht om individueel of in gemeenschap een godsdienst of levensovertuiging te belijden, ook in het geval van opleving van het virus, zoveel mogelijk doorgang moet kunnen vinden en dat met overheidsinterventies zeer terughoudend moet worden omgegaan. De regering wil zoveel mogelijk aansluiten bij de initiatieven van diverse religieuze organisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan en het uitoefenen van de zorgplicht ter zake. Binnen de gebouwen geldt wel de veilige afstandsnorm van 58f Wpg. Bij deze plaatsen zal in het geval van een virusuitbraak overleg met de beheerders plaatsvinden om hen te bewegen om, in aanvulling op de maatregelen van isolatie en quarantaine, zo nodig gedurende de incubatieperiode het pand te sluiten dan wel het bezoek te beperken. Dit sluit ook aan bij artikel 7.1 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 dat bepaalt dat gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6 Grondwet zijn uitgezonderd van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid van artikel 58l Wpg. In artikel 58n Wpg zijn gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6 Grondwet niet uitgezonderd maar dit artikel ziet naar zijn aard in de regel op kortdurende maatregelen ter beëindiging van een gedraging of activiteit en niet op een sluiting van een gebouw gedurende meerdere dagen.⁹

Naast woningen en gebouwen als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet zijn de plaatsen uitgezonderd die eveneens uitgezonderd zijn in artikel 58h Wpg. Dit artikel bepaalt dat bij ministeriële regeling publieke plaatsen kunnen worden aangewezen die niet of slechts onder de in die regeling gestelde voorwaarden voor publiek mogen worden opengesteld. Uitgezonderd hiervan zijn gerechtsgebouwen, stemlokalen, en de plaatsen bestemd voor de vergadering van de Staten-Generaal, gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap. Zie voor een nadere toelichting op de verhouding met grondrechten paragraaf 3.

2.4 Caribisch Nederland

De Wpg, en daarmee artikel 58na, is ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Waar in deze toelichting wordt gesproken over de gemeenten gaat het ook over de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Op grond van artikel 68a, onder d, Wpg zijn voor Caribisch Nederland de in de Wpg geregelde bevoegdheden van de burgemeester bij de gezaghebber belegd. De eilanden hoeven geen GGD in stand te houden. Dit betekent dat waar in deze toelichting wordt gesproken over de burgemeester het ten aanzien van de openbare lichamen over de gezaghebber gaat (in Sint Eustatius op dit moment de regeringscommissaris). De rol van de GGD is voor Caribisch Nederland neergelegd bij een geneeskundige die is belast met de infectieziektebestrijding (artikel 68a aanhef en onder e, jo. artikel 68c Wpg).

3. Inperking eigendomsrecht en vrijheid van ondernemerschap

Gebruikmaking van de sluitingsbevoegdheid kan ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen, in het bijzonder voor hun individuele vrijheden en mensenrechten. Dit zal echter mede afhankelijk zijn van de (aard van de) locatie die door een sluitingsbevel wordt geraakt. Met de toepassing van die bevoegdheid zal vooral het recht op eigendom en vrijheid van ondernemerschap geraakt kunnen worden, deze rechten worden daarom hierna afzonderlijk besproken.

Sluiting grijpt in op de uitoefening van het eigendomsrecht. Het recht op ongestoord genot van eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Eigendom mag niet worden ontnomen en het recht op het ongestoord uitoefenen van het eigendomsrecht mag niet worden beperkt, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Het eigendomsrecht staat dus niet in de weg aan wetgeving die noodzakelijk is om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dat een beperking een 'fair balance' moet opleveren tussen het algemeen belang en de bescherming van iemands fundamentele rechten.¹⁰ Daarom moet de beperking evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Het EHRM laat hierbij een grote mate van beleidsruimte.¹¹

Het voorgestelde artikel 58na Wpg is een dergelijke beperking. Zoals hiervoor uiteen is gezet, is het gelet op het gevaar voor de volksgezondheid en het algemeen belang nodig dat adequaat wordt opgetreden tegen een uitbraak. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat een pand tijdelijk wordt gesloten. De sluiting heeft tot doel onmiddellijke verspreiding van het virus te voorkomen, daarmee de

⁸ Zie hierover nader Kamerstukken II, 2020/21, 35 526, nr. 23, p. 90 (antwoord 194).

⁹ Zie over artikel 58n Wpg ook Kamerstukken II, 2020/21, 35 526, nr. G. p. 112 (antwoord op vragen SGP 26 t/m 29).

¹⁰ EHRM 5 januari 2000, nr. 33202/96 (Beyeler/Italië), r.o. 111.

¹¹ EHRM 29 april 1999, nr. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk).



gevolgen voor de samenleving in algemene zin zoveel mogelijk te beperken.

In voorkomende gevallen kan bijvoorbeeld ook de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)) in het geding zijn. De vrijheid van ondernemerschap is niet absoluut. De uitoefening kan worden beperkt door andere vrijheden of belangen. Op grond van artikel 52 EU-Handvest kunnen er bij wet beperkingen op de uitoefening van rechten worden gesteld als de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De bescherming van de volksgezondheid is een legitiem doel om inbreuken te rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 58na Wpg regelt een expliciete wettelijke basis voor de sluitingsbevoegdheid. Toepassing van het sluitingsbevel is een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat de burgemeester de bevoegdheid mag gebruiken, maar hier ook – als de omstandigheden daartoe aanleiding geven – van kan afzien. Gelet op de eisen die bovengenoemde rechten stellen, is gebruikmaking van de sluitingsbevoegdheid pas toelaatbaar wanneer er sprake is van een ernstig risico voor de onmiddellijke verspreiding van het virus, andere minder ingrijpende middelen niet volstaan (subsidiariteit) en de gevolgen van de sluiting niet onevenredig zijn aan dat doel (proportionaliteit). Dit vereist dat het belang van daadwerkelijk optreden zorgvuldig wordt gewogen en gemotiveerd. Ter onderbouwing van het risico op de onmiddellijke verspreiding van het virus en de daaraan verbonden noodzaak van een sluiting maakt de burgemeester gebruik van het advies van de GGD (artikel 3:49 Awb). Bij de afweging om van de sluiting betreft de burgemeester daarnaast in ieder geval de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal bij de sluiting betrokken personen.

4. Verhouding tot andere regelgeving

4.1 Wet publieke gezondheid

In de artikelen 58k en 58l Wpg zijn zorgplichten opgenomen voor, kort gezegd, de beheerders van publieke respectievelijk besloten plaatsen. Op grond van het tweede lid van deze artikelen, heeft de burgemeester de bevoegdheid om aanwijzingen te geven om ervoor te zorgen dat aanwezigen in deze plaatsen de bij of krachtens de hoofdstuk Va Wpg gestelde gedragsvoorschriften kunnen naleven. Indien in de besloten plaats een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) daartoe bevoegd. In een spoedeisende situatie kan een bevel gegeven worden (artikel 58k, vierde lid, respectievelijk artikel 58l, vierde lid, Wpg). Gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, zijn, evenals bij het voorgestelde artikel 58na, uitgezonderd van de aanwijzings- en bevelsbevoegdheid, zoals opgenomen in artikel 58l, tweede tot en met vierde lid, Wpg (artikel 7.1 Trm). Wordt een aanwijzing of bevel niet opgevolgd, dan kan met een last onder bestuursdwang of onder dwangsom door Minister van VWS worden opgetreden (artikel 58u, eerste lid, onder b, jo. artikel 58l, tweede lid, eerste zin, Wpg) om die aanwijzing of dat bevel te handhaven. Hoewel in de formulering van de bepaling de mogelijkheid van een sluiting niet is uitgesloten, is in de parlementaire geschiedenis opgemerkt dat de aanwijzingen niet zijn gericht op de sluiting van de locatie.¹²

Op grond van artikel 58n Wpg heeft de burgemeester daarnaast de bevoegdheid om onmiddellijk in te grijpen als de activiteiten of gedragingen in een besloten plaats, niet zijnde een woning, volgens hem zodanig zijn dat ernstige vrees bestaat voor de onmiddellijke verspreiding van het virus. Ook de formulering van deze bepaling sluit niet uit dat onder omstandigheden een tijdelijke sluiting mogelijk is. Deze maatregelen zijn volgens de parlementaire geschiedenis gericht op beëindiging van de situatie.¹³ Dit laat ruimte voor interpretatie. Op basis van onder meer deze passage en het feit dat in de consultatieversie van de wet in dit artikel een bezoekersverbod was opgenomen terwijl deze in het uiteindelijke wetsvoorstel ontbrak, oordeelde een voorzieningenrechter onlangs dat aan artikel 58n Wpg niet de bevoegdheid tot sluiting kan worden ontleend.¹⁴

Op grond van artikel 47, derde lid, Wpg is het mogelijk om gebouwen te sluiten bij besmetting van het gebouw. Van besmetting in de zin van dit artikel is sprake als er een vector (een insect of ander dier), giftige stof of agens aanwezig is in het gebouw (artikel 1, onderdeel I, Wpg, denk aan legionella in de leidingen). Het risico op infectie via contact met voorwerpen is bij het virus, in vergelijking met

¹² Kamerstukken II, 2019/20, 35 526, nr. 3, paragraaf 2, p. 20 en 21.

¹³ Kamerstukken II, 2019/20, 35 526, nr. 3, paragraaf 2, p. 90.

¹⁴ Vzv. Rotterdam, 20 januari 2021ECLI:NL:RBROT:2021:355.



overdracht via personen, aanzienlijk geringer zodat deze bepaling niet kan worden gebruikt voor een sluiting naar aanleiding van een uitbraak.

4.2. Arbeidsomstandighedenwet

Op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving (artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet) kan de Inspectie SZW overgaan tot stillegging van het werk bij ernstig gevaar voor personen of indien de voorgeschreven coronamaatregelen in ernstige mate niet worden getroffen. Deze laatste bevoegdheid is toegevoegd bij de Twm. Stillegging is dus aan de orde in reactie op ernstige situaties op werkplekken. Hiervan kan ook sprake zijn bij een uitbraak op een werkplek. Anders dan de GGD beschikt de Inspectie SZW echter niet over specifieke kennis van infectieziekten bestrijding in het kader van de bescherming van de volksgezondheid.

4.3 Gemeentewet

Op grond van artikel 174, tweede lid, Gemeentewet (Gemw), kan de burgemeester ten aanzien van publieke plaatsen de bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Dit artikel biedt een algemene bevelsbevoegdheid voor de burgemeester. Een bevel is pas op zijn plaats als er geen specifiekere bevoegdheden toepasselijk zijn en onverwijlde spoed onmiddellijk optreden vergt.¹⁵ Een specifieke bepaling met eenduidige criteria voor sluiting in geval van een uitbraak, zoals het voorgestelde artikel 58na Wpg, verdient de voorkeur, omdat een specifieke bepaling meer duidelijkheid biedt voor de burgemeester, de beheerder en andere betrokkenen. Ook verschillen de toepassingscriteria van artikel 174 Gemw van het voorgestelde artikel 58na Wpg. De burgemeester moet, op grond van het voorgestelde artikel 58na Wpg, op advies van de GGD, kunnen aangeven dat sprake is van een infectie bij drie of meer personen met het virus SARS-CoV-2, waarbij aanmerkelijk is dat deze personen in tijd, plaats en persoon aan elkaar kunnen worden gerelateerd en de plaats de bron van besmetting is en de transmissie op de plaats nog gaande is (uitbraak). De burgemeester moet bij artikel 174, tweede lid, Gemw onderbouwen dat de gezondheid onmiddellijk in gevaar is en welke maatregel nodig is. Een uitbraak van het virus vormt een gevaar voor de volksgezondheid, omdat het risico op onmiddellijke verspreiding groot is. Om die reden hoeft de burgemeester in geval van een uitbraak, waarbij het gevaar voor de volksgezondheid al gegeven is, het onmiddellijke gevaar voor de volksgezondheid niet apart aan te tonen voordat het bevel tot sluiting gegeven kan worden. De bevoegdheid die aan de burgemeester wordt toegekend in artikel 58na Wpg is een aanvulling op de bevoegdheid van artikel 174, tweede lid, Gemw en laat de toepasselijkheid van de bevoegdheden omschreven in de Gemeentewet onverlet. Het gevolg van dit voorstel is evenwel dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen een specifieke bevoegdheid rechtstreeks kan ontleen aan het voorgestelde artikel 58na Wpg, en daarvoor niet meer hoeft terug te vallen op het algemene artikel 174, tweede lid, Gemw.

Artikel 175 Gemw geeft de burgemeester in bijzondere omstandigheden een bevelsbevoegdheid om ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar bevelen te geven. Het gaat hier om een noodbevel, dat kan worden ingezet bij uitzonderlijke gevallen. In de literatuur wordt algemeen aanvaard dat toepassing van noodbevelen slechts toepassing kan vinden op het moment dat de reguliere bevoegdheden geen oplossing meer bieden.¹⁶ Ook hier is het gevolg van dit voorstel dat de burgemeester bij de hier geregelde gevallen geen toevlucht (meer) hoeft te zoeken tot artikel 175 Gemw, maar een reguliere bevoegdheid rechtstreeks kan ontleen aan het voorgestelde artikel 58na Wpg.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

In de Twm is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn. Dit betekent dat voor de bestrijding van de epidemie de bevoegdheden op gemeentelijk niveau, bij de burgemeester, liggen. In lijn met deze keuze is ook de bevoegdheid om een locatie te sluiten, belegd bij de burgemeester. Dit geldt ook voor besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend en waarbij op grond van artikel 58l Wpg de Minister van VWS aanwijzings- en bevelbevoegd is. Gelet op de spoedeisendheid van het optreden en de grote rol van de GGD daarbij is het raadzamer de bevoegdheid voor alle plaatsen (besloten dan wel publiek) in één hand te houden. Dit sluit ook aan bij de bestaande bevelsbevoegdheid van de burgemeester om op besloten plaatsen (ongeacht of daar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend) de bevelen te geven die nodig zijn

¹⁵ ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137.

¹⁶ M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht (2017), p. 63 e.v.



voor de beëindiging van de risicovolle gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen (artikel 58n Wpg).

De burgemeester is bij gebruikmaking van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid gebonden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het sluitingsbevel dient schriftelijk te worden gegeven. Het bevel moet onmiddellijk worden opgevolgd. De burgemeester zal in het bevel een termijn kunnen opnemen waarbinnen de ontruiming moet zijn voltooid. Deze termijn is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Een kleiner pand is sneller te ontruimen dan een groter pand. De regels inzake behoorlijke besluitvorming zijn van toepassing. Met name van belang zijn de zorgvuldigheid en de belangenafweging, (artikel 3:2 Awb) de evenredigheid (artikel 3:4 Awb), de deugdelijke motivering (artikel 3:41 Awb) en de bekendmaking (artikel 3:46 Awb).

De burgemeester zal zich ervan vergewissen dat het onderzoek waarop het advies van de GGD is gebaseerd op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (artikel 3:9 Awb). De burgemeester heeft een advies van de GGD inzake de vaststelling van een uitbraak nodig alvorens de tijdelijke sluiting van de locatie te kunnen bevelen. Ook zal een advies van de GGD nodig zijn alvorens te beslissen op een verzoek tot heropening.

Als het de GGD kenbaar is – bijvoorbeeld indien dit blijkt uit de analyse over een uitbraak – dat bepaalde coronamaatregelen niet of onvoldoende zijn nageleefd en hieruit een ernstig risico voor de onmiddellijke verspreiding van het virus voortvloeit, kan hiervan melding worden gemaakt aan de burgemeester voor publieke plaatsen en besloten plaatsen waar geen beroep of bedrijf wordt uitgeoefend.. De periode van sluiting kan zodoende ook worden benut om in overleg met de GGD te bezien of er aanpassingen aan het op te stellen hygiëneplan of de andere maatregelen nodig zijn om herhaling van een uitbraak in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Dit neemt niet weg dat als op de locatie opnieuw een uitbraak plaatsvindt, die locatie opnieuw kan worden gesloten. Voor besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend zal, indien nodig, een melding worden gemaakt bij de Inspectie SZW dat bepaalde coronamaatregelen niet of onvoldoende worden nageleefd.

Het bevel van artikel 58na Wpg is een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Een belanghebbende kan tegen het besluit een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester. Vervolgens staat tegen de beslissing daarop beroep open bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het maken van bezwaar of instellen van beroep of hoger beroep schorst de werking van het bestreden besluit niet. In geval van een spoedeisend belang kan de voorzieningenrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

5.2 Toezicht en handhaving

Het sluitingsbevel is geen bestuurlijke sanctie in de zin van artikel 5:2 Awb. Er behoeft geen overtreding te zijn vastgesteld alvorens de burgemeester sluiting kan bevelen. Het sluitingsbevel is dus geen reactie op een overtreding maar een maatregel ter bescherming van de volksgezondheid, meer concreet ter beperking van het risico op onmiddellijke verspreiding van het virus. De bescherming van de volksgezondheid vereist een snel en effectief middel. Het bevel kan per direct worden ingezet. Overtreding van een bevel is als misdrijf strafbaar gesteld op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Indien de beheerder het bevel niet opvolgt, kan de burgemeester de handhaving met een last onder bestuursdwang bewerkstelligen. In de regel zal in het bevel de beheerder een termijn worden gegeven om het pand te ontruimen. Indien het pand niet is afgesloten op het moment van het verstrijken van de termijn kan de burgemeester besluiten tot verzegeling van pand (artikel 5:28 Awb). Doorbreking van een zegel is als misdrijf strafbaar gesteld in artikel 199 Sr. Bij besloten plaatsen kan de burgemeester daarbij zo nodig ook gebruik maken van de bevoegdheid van artikel 58n Wpg om de nog aanwezige personen te bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.

6. Advies en consultatie

Een consultatieversie van het wetsvoorstel is voorgelegd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel gold daarbij een reactietermijn van een week. De regering spreekt haar dank uit aan de vele partijen die in staat zijn geweest binnen deze termijn te reageren. Het wetsvoorstel was tevens te consulteren via internetconsultatie. Hieronder wordt ingegaan op de ontvangen reacties.

6.1 Internetconsultatie

In totaal zijn tien openbare en drie niet-openbare reacties ontvangen naar aanleiding van de internetconsultatie, waarvan tien afkomstig van particulieren. Van de drie overige reacties, zijn twee reacties openbaar, van de Nederlandse Orde van Advocaten en de GGD GHOR Nederland. De GGD GHOR



Nederland is ook apart bevestigd voor consultatie op het wetsvoorstel, daarom wordt hun reactie hieronder apart toegelicht. Een groot deel van de particuliere reacties gaan niet specifiek in op het wetsvoorstel, maar zijn uitingen van ongenoegen ten aanzien van het gekozen beleid in algemene zin. Een aantal gaat wel specifiek in op het wetsvoorstel. Zo worden enkele suggesties gedaan met betrekking tot de uitgezonderde plaatsen van de sluitingsbevoegdheid. Voorgesteld wordt om de uitzondering voor gebouwen en ruimten als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet te laten vervallen. Daarnaast wordt voorgesteld om winkels in de levensmiddelenbranche en plaatsen in de buitenlucht uit te zonderen van de sluitingsbevoegdheid. Deze suggesties zijn niet overgenomen. In het wetsvoorstel is toegelicht waarom er een uitzondering is gemaakt voor gebouwen en ruimten als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Daarnaast is ervoor gekozen om zo min mogelijk categoriale uitzonderingen te maken. De burgemeester zal in het kader van de proportionaliteit andere belangen, zoals de gevolgen van de sluiting voor derden, meewegen bij het besluit om over te gaan tot sluiting. Openbare plaatsen vallen niet onder het wetsvoorstel. Erven van publieke en besloten plaatsen vallen op grond van de definitie van deze begrippen in de Wpg¹⁷ onder het wetsvoorstel, met uitzondering van de erven bij de uitgezonderde categorieën van plaatsen in het tweede lid van het voorgestelde artikel 58na Wpg.

Nederlandse Orde van Advocaten

De adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse orde van Advocaten (NOvA) heeft een advies opgesteld waarbij de algemene raad zich aansluit. De NOvA stelt allereerst vast dat de probabiliteit van een uitbraak slechts in beperkte mate vastgesteld hoeft te worden en vraagt zich af of dit voldoende rechtvaardiging kan vormen voor de inbreuk op grondrechten die met gebruikmaking van de sluitingsbevoegdheid gepaard kan gaan. De NOvA verzoekt hierop in te gaan in de memorie van toelichting. Hierover wordt opgemerkt dat deze constatering plaatsvindt op basis van de analyses die worden gedaan door de GGD. De GGD heeft juist tot wettelijke taak om de burgemeester te ondersteunen bij de infectieziektenbestrijding. De GGD is in dat kader bij uitstek geëquipeerd om te bepalen of er sprake is van gevaar voor de volksgezondheid, zoals bij een uitbraak.

Verder constateert de NOvA dat sprake is van een belastend besluit, waarbij de bewijslast op de burgemeester rust. Om die reden stelt de NOvA voor in de memorie van toelichting verder uit te werken welke eisen aan het bewijs van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de sluitingsmaatregel moeten worden gesteld. Hierover wordt opgemerkt dat de concrete invulling van deze begrippen sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In de memorie van toelichting is daarom aan de hand van voorbeelden nader ingegaan op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een sluitingsbevel.

Tot slot merkt de NOvA op dat de verhouding van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid tot reeds bestaande bevoegdheden verder uitgewerkt zou moeten worden. Wij wijzen erop dat in de memorie van toelichting reeds separaat aandacht is besteed aan de verhouding tot reeds bestaande bevoegdheden (paragraaf 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting). Deze toelichting is naar aanleiding van de internetconsultatie nog verder aangevuld.

6.2 GGD GHOR Nederland, RIVM en IGJ

De GGD GHOR Nederland heeft een uitvoerig advies met concrete suggesties opgesteld. Wij zijn verheugd dat de GGD GHOR Nederland de voorgestelde wetswijziging zeer wenselijk acht.

De GGD GHOR Nederland vraagt zich af waarom gekozen is voor een maximale sluiting van tien dagen. De GGD GHOR stelt dat het maximeren van de sluiting tot ten hoogste tien dagen onwenselijk is, indien niet het gedrag van personen, maar de omstandigheden op de plaats, zoals looproutes en ventilatie, bijdragen aan de verspreiding. De GGD GHOR Nederland stelt daarom voor het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de sluiting met ten hoogste tien dagen kan worden verlengd indien de condities waaronder de verspreiding heeft plaatsgevonden als aannemelijke oorzaak worden aangewezen en deze condities onvoldoende zijn gewijzigd. Dit voorstel is niet overgenomen. De wet kent al een regeling op grond waarvan opgetreden kan worden bij het niet naleven van de zorgplicht door een beheerder (artikel 58k en 58l Wpg). In het wetsvoorstel staat bovendien de uitbraak en het gevaar voor de volksgezondheid dat van een uitbraak uitgaat centraal. Hierbij is niet relevant op welke wijze de uitbraak tot stand is gekomen. De niet-naleving van de coronamaatregelen is geen voorwaarde om de sluiting, te kunnen bevelen. Sluiting is een zeer ingrijpend middel, de duur van de sluiting dient te worden bepaald door de periode die nodig is om de uitbraak uit te doven.

Verder doet de GGD GHOR Nederland enkele suggesties om de memorie van toelichting te verbeteren

¹⁷ Artikel 58a, eerste lid, Wpg.



en meer aan te laten sluiten op de bestaande praktijk, waarbij de GGD's in overleg gaan met beheerders van plaatsen waar een uitbraak is, waarna vrijwillig tot sluiting wordt overgegaan. De meeste van deze suggesties zijn overgenomen.

RIVM

Het RIVM heeft aanvullingen gegeven die uitsluitend van taal-technische aard zijn om te verduidelijken dat de overdracht van het virus plaatsvindt via personen. Deze aanvullingen zijn overgenomen.

IGJ

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) heeft aangegeven geen rol voor de IGJ te zien bij het wetsvoorstel. De IGJ ziet verder geen belemmeringen bij en heeft geen opmerkingen op het wetsvoorstel.

6.3 VNG en VB

De VNG geeft aan geen overwegende bezwaren tegen de kern van het wetsvoorstel te hebben. Gelet op de spoedeisendheid van het sluitingsbevel en de grote rol voor de GGD kan de VNG – op hoofdlijnen ook instemmen met de voor burgemeesters nieuwe bevoegdheid ten aanzien van besloten plaatsen waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend. De VNG onderschrijft de informatie in de toelichting over de verhouding tot eigendomsrechten en de vrijheid van ondernemerschap en over rechtsbescherming. De VNG vraagt nadrukkelijk aandacht voor de financiële compensatie die nodig kan zijn voor gemeenten. Hierbij wijst de VNG er op dat gedwongen sluitingen kunnen zorgen voor verzoeken om schadevergoeding. In reactie wijst de regering er op dat zij, zoals altijd, uitgaat van zorgvuldige besluitvorming door de burgemeester waardoor onrechtmatige besluitvorming en eventuele schadeclaims als gevolg daarvan kunnen worden voorkomen.

Bij de tekst van de toelichting heeft de VNG een aantal opmerkingen en deze zijn bij de aanpassing van de toelichting betrokken. Zo meent de VNG dat er snel sprake kan zijn van een cluster. Dit kan de regering onderschrijven, waarbij opgemerkt wordt dat niet elk cluster zal leiden tot een uitbraak en dat sluiting alleen wordt overwogen als er sprake is van een uitbraak. Het gaat bij de toepassing van de voorgestelde bepaling om een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Hij zal beoordelen in welke gevallen, gelet op het advies van de GGD, sluiting noodzakelijk is voor de bestrijding van de epidemie waarbij hij de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregel betreft. Daarnaast vraagt de VNG om meer duiding over hoe de burgemeester de belangenafweging moet maken na advies van de GGD. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld met een extra voorbeeld. Ook maakt de VNG zich zorgen over hoe de onderbouwing van het advies van de GGD tot stand komt. Graag merken wij daarbij op dat infectieziekten bestrijding tot de wettelijke taak van de GGD behoort. De GGD is bij uitstek deskundig om te beoordelen wat nodig is om een uitbraak aan te pakken en de desbetreffende analyses daarvoor te doen. De GGD GHOR Nederland geeft dit ook aan in haar consultatiereactie. Dit is ook nader uitgewerkt in paragraaf 2.2 van de toelichting.

De VNG adviseert voorts om een gefixeerde sluitingstermijn van tien dagen te hanteren, in plaats van een maximum duur van tien dagen. De regering neemt dit advies niet over, omdat een bevel tot sluiting een zwaar middel is en door de wetgever niet kan worden bepaald of sluiting van tien dagen in alle gevallen noodzakelijk en proportioneel is.

De VNG heeft gevraagd wie het overleg met de beheerder voert over de bereidheid tot vrijwillige sluiting. Indien sprake is van een uitbraak neemt de GGD contact op met de beheerder met de vraag of de beheerder bereid is om maatregelen te treffen om de uitbraak te stoppen, waaronder ook de sluiting kan worden besproken. Indien de beheerder niet bereid is te sluiten en de GGD dit wel noodzakelijk acht, stelt de GGD de burgemeester hiervan op de hoogte en adviseert de burgemeester om over te gaan tot sluiting. De burgemeester weegt verschillende belangen af bij de beoordeling of hij de sluiting beveelt. In dat kader zal de burgemeester een gesprek voeren met de beheerder om te bezien of de sluiting noodzakelijk is of dat de beheerder toch nog bereid is om vrijwillig maatregelen te treffen die sluiting niet langer nodig maken. Dit is ook toegelicht in paragraaf 1. Er wordt dus zowel door de GGD als door de burgemeester overleg gevoerd met de beheerder over de vrijwillige sluiting. De suggestie van de VNG om in de memorie van toelichting op te nemen dat het mogelijk is om een locatie opnieuw te sluiten bij een volgende uitbraak ondanks dat maatregelen getroffen zijn om herhaling van een uitbraak in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen, is overgenomen. Ook bij de plaatsen die zijn uitgezonderd in het tweede lid neemt de GGD contact op met de beheerder om te overleggen over de naar aanleiding van de uitbraak te nemen maatregelen, waaronder een vrijwillige sluiting van het pand.

De VNG vraagt ten slotte of ook zorglocaties gedeeltelijk gesloten kunnen worden, bijvoorbeeld alleen voor bezoekers. De regering wijst in dit verband op artikel 58o Wpg waarin is bepaald dat de instelling hierover in eerste instantie zelf beslissen. Indien de Minister van VWS meent dat in de zorglocatie de maatregelen onvoldoende in acht genomen kunnen worden door niet bij zorg betrokken personen kan



hij de zorgaanbieder reeds daarop aanspreken. Dit wetsvoorstel is daarvoor dus noch nodig, noch bedoeld.

VB

Het Veiligheidsberaad (VB) heeft als belangrijkste punt aangegeven dat deze bevoegdheid vanuit de wetsordening bij de voorzitter van de veiligheidsregio belegd moet worden en niet bij de burgemeester, omdat het om maatregelen gaat die aansluiten bij de infectiebestrijdingsbevoegdheden infectieziekte A. De regering heeft in paragraaf 5.1 uitgelegd waarom er voor gekozen is deze bevoegdheid bij de burgemeester te beleggen. Uitgangspunt van hoofdstuk Va van de Wpg is om aan te sluiten bij de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn, wat betekent dat bevoegdheden ter bestrijding van de epidemie in beginsel bij de burgemeester liggen. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling in hoofdstuk Va Wpg. Het beleggen van deze bevoegdheid bij de voorzitter Veiligheidsregio past niet bij dit uitgangspunt. Daarnaast heeft het VB nog enkele vragen gesteld ter verduidelijking over het derde lid van het artikel en andere passages in de memorie van toelichting. Deze opmerkingen zijn verwerkt en verduidelijkt in de memorie van toelichting.

6.4 Nationale politie

De nationale politie stelt vast dat het denkbaar is dat de politie in haar reguliere functie van 'sterke arm' kan worden gevraagd te assisteren of op te treden bij de handhaving van het sluitingsbevel. Ook op grond van andere wetsvoorstellen tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van het virus krijgt de politie extra taken binnen hun reguliere taak. De nationale politie constateert dat de optelsom van al deze 'reguliere inzet' consequenties heeft voor de reguliere inzet op handhaving en opsporing van niet-corona gerelateerde maatregelen. Het is niet te overzien op welk moment deze aanvullende taak moet gaan leiden tot keuzes in de werkprocessen of het prioriteren van handhaving op de coronamaatregelen. Daarom vraagt de nationale politie te benadrukken dat noodzakelijke capaciteit voor uitvoering van deze maatregel voor het bestuursorgaan mede reden kan zijn om er wel of niet toe over te gaan. Ook de buitengewoon opsporingsambtenaren merken op dat de inzet die geleverd moet worden ten koste kan gaan van inzet op andere maatregelen en taken. Daarnaast vragen zij zich af of de noodzaak van dit wetsvoorstel nog voldoende aanwezig is na een jaar waarin het virus rondwaart. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat eventuele capaciteitsproblemen, zoals gebruikelijk, worden besproken in de lokale driehoek en dat tot 1 december 2020 de bevoegdheid tot sluiting bestond onder de noodverordeningen en dat van die mogelijkheid door de voorzitters van de veiligheidsregio gebruik is gemaakt.

6.5 ATR, AP en CRM

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk van burgers en bedrijven heeft. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft aangegeven geen reden te zien om te reageren, omdat dit voorstel geen verandering brengt in het bestaande verwerkingsregime van het BCO. Het College voor de Rechten van de mens (CRM) heeft aangegeven geen mogelijkheid te zien om te reageren.

6.6 Caribisch Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben aangegeven geen opmerkingen te hebben op het wetsvoorstel. Zij hebben aangegeven de sluitingsbevoegdheid te zien als een mooie aanvulling op het bestaande pakket van mogelijke maatregelen al verwachten ze dat de kans klein is dat ze van de mogelijkheid gebruik zullen maken.

7. Financiële en regeldruk gevolgen

7.1 Financiële gevolgen Europees Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va Wpg en de regelingen is het uitgangspunt de Financiële-verhoudingswet. 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 wat de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Tussen de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland zijn in juli 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. De vergoeding van de meerkosten voor de GGD'en de



Veiligheidsregio's vindt plaats op basis van artikel 62 Wpg en de artikelen 15 en 16 van het Besluit publieke gezondheid. Wat betreft de wijze van bekostiging is afgesproken dat deze plaatsvindt via bevoorschotting van de opgave van de meerkosten door de GGD'en en de veiligheidsregio's. Finale afrekening is vervolgens op basis van de goedgekeurde jaarrekeningen van de GGD'en en de veiligheidsregio's. De kosten die samenhangen met de sluitingsbevoegdheid van burgemeesters kunnen meerkosten voor de gemeente tot gevolg hebben. Deze kosten kunnen sterk verschillen per gemeente en zijn op voorhand niet te voorspellen. Het kabinet zal over deze financiële gevolgen voor de gemeente en over de wijze waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen nader overleg voeren met de VNG.

7.2 Financiële gevolgen Caribisch Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va Wpg en de regelingen is het uitgangspunt de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Artikel 87 van deze wet geeft aan dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van de openbare lichamen, aangegeven dient te worden welke de financiële gevolgen voor de openbare lichamen zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

In het voorjaar van 2020 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen VWS en die Diensten Publieke Gezondheid over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. Deze bekostiging vindt plaats via bijstandsverzoeken die de BES-eilanden kunnen indienen bij het ministerie van VWS. Op deze wijze worden onder meer beademingsapparatuur, zorgpersoneel, extra bron- en contactonderzoek, medicatie, vaccinatiebenodigdheden, en andere zorgmiddelen gefinancierd.

7.3 Regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk van bedrijven zijn beperkt. De burgemeester komt bij toepassing van artikel 58na Wpg beleidsruimte toe. Dit artikel behelst geen wettelijke plicht. Bij regeldruk gaat het om de handelingen die een ondernemer moet uitvoeren om aan een wettelijke verplichting (i.c. het bevel) te voldoen en hoeveel tijd en kosten deze handelingen met zich brengen. Indien de burgemeester het bevel geeft, kan de beheerder binnen de gestelde ontruimingstermijn uit eigen beweging voldoen aan het bevel. Voor tenuitvoerleggingskosten geldt dat belanghebbenden in principe zelf de locatie kunnen sluiten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A – artikel 58a

Onderdeel A voegt twee begripsbepalingen, die van uitbraak en stemlokaal, toe aan artikel 58a, eerste lid, Wpg.

De begripsbepaling van uitbraak bevat diverse elementen. Als aan alle elementen is voldaan, is sprake van een uitbraak. Allereerst moeten ten minste drie personen geïnfecteerd zijn met het virus. Ten tweede moeten deze personen in tijd, plaats en persoon aan elkaar gerelateerd kunnen worden. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 2.1. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat de infecties in die plaats hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat de meest voor de hand liggend verklaring van de infecties is dat die plaats hebben gevonden in die plaats. Tot slot moeten er aanwijzingen zijn dat verspreiding van het virus nog gaande is in de plaats waaraan de infectie is gerelateerd.

Niet alle locaties die worden gebruikt ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet dan wel de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zijn tegelijkertijd ook stemlokaal. Tellokalen en afgiftepunten zijn bijvoorbeeld geen stemlokalen, maar de openstelling daarvan is wel essentieel voor de doorgang van de verkiezingen. Om die reden wordt aan artikel 58na, eerste lid, een definitie toegevoegd van stemlokaal, waaruit volgt dat onder stemlokaal niet alleen een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen stemlokaal als bedoeld in artikel J 4 van de Kieswet wordt verstaan, maar ook een andere locatie die wordt gebruikt ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in de Kieswet dan wel de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.

Onderdeel B – Artikel 58na

Artikel 58na, eerste lid, geeft de burgemeester de bevoegdheid om in geval van een uitbraak over te gaan tot sluiting van (een deel van) de publieke of besloten plaats waar de uitbraak heeft plaatsgevon-



den. De burgemeester geeft hiertoe een schriftelijk bevel. Bij de afweging betreft de burgemeester in ieder geval de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal bij de sluiting betrokken personen. In paragraaf 2.2 is reeds ingegaan op deze afweging.

Voordat de burgemeester over kan gaan tot sluiting, is advies van de GGD vereist. De GGD beschikt over de benodigde deskundigheid ten aanzien van infectieziektebestrijding. Deze verplichting de GGD om advies te vragen sluit aan bij soortgelijke reeds bestaande adviesverplichtingen voor de burgemeester elders in de Wpg (artikelen 16 en 18 Wpg).

Het eerste lid bepaalt verder expliciet dat een bevel tot sluiting op schrift moet staan. Tegen een mondelinge beslissing staat namelijk geen bezwaar en beroep open.

De sluiting geldt voor een periode van ten hoogste tien dagen. Gedurende tien dagen bestaat namelijk een ernstige vrees voor verspreiding van het virus in verband met de incubatietijd. Uit gegevens van het RIVM blijkt dat van alle contacten van een besmette patiënt die later zelf ziek werden, 99% daarvan klachten kreeg binnen tien dagen na het laatste risicovolle contact.¹⁸

In de laatste volzin van het eerste lid is geregeld dat de burgemeester voorschriften en beperkingen kan verbinden aan het bevel. Dit betreft bijvoorbeeld de ontruimingstermijn. Deze voorschriften en beperkingen kunnen zowel algemeen als specifiek van aard zijn zoals is beschreven in paragraaf 2.2. Een overtreding van enig wettelijk voorschrift is niet nodig voor het kunnen afgeven van het sluitingsbevel. Doorslaggevend is de feitelijke situatie en het gevaar dat ervan uitgaat. De sluiting is gericht op het voorkomen van onmiddellijke verspreiding van het virus op die plaats en is op zichzelf geen sanctie. De beheerder van de plaats dient onmiddellijk opvolging te geven aan een bevel tot sluiting. In het tweede lid is geregeld dat de sluitingsbevoegdheid niet geldt ten aanzien van bepaalde publieke en besloten plaatsen. De bevoegdheid tot sluiting strekt zich niet uit tot woningen en plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zoals kerkgebouwen, moskeeën, tempels en synagogen. Voor de overige uitzonderingen is aangesloten bij de uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 58h, tweede lid, Wpg. Hierdoor strekt de sluitingsbevoegdheid zich niet uit tot stemlokalen, gerechtshoeven en plaatsen die bestemd zijn voor vergaderingen van de volksvertegenwoordigende organen en de door deze organen benoemde commissies, zowel op centraal als decentraal niveau.

Het derde lid bepaalt dat de burgemeester voor de uitvoering van het bevel bestuursdwang kan toepassen. Afdelingen 5.3.1 (last onder bestuursdwang) en 5.3.2 (last onder dwangsom van de Awb zijn van toepassing).

De rechtsbescherming tegen optreden op grond van dit artikel loopt via de Awb. Het bevel op grond van het voorgestelde artikel 58na Wpg is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Artikel II

Gezien de wenselijkheid op de kortst mogelijke termijn over te kunnen gaan tot sluiting van bepaalde publieke en besloten plaatsen wanneer sprake is van een uitbraak, wordt voorgesteld inwerkingtreding van deze wijziging van de Wpg te bepalen op de dag na publicatie in het Staatsblad. Gezien het spoedeisende karakter van deze wetswijziging wordt daarbij afgeweken van de vaste verandermomenten en de standaard invoeringstermijn.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

¹⁸ <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte>